

Per costruire l'unità
Studi sull'Italia e l'integrazione europea
di fronte alla nuova *governance* mondiale
in occasione del 150° anniversario
dell'Unità d'Italia

a cura di
Filadelfio Basile e Manuela Pilato



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
EACEA – European Education and Culture Executive Agency
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI – AUSE
QUADERNI DELLA SCUOLA ESTIVA DI VENEZIA

Per costruire l'unità
Studi sull'Italia e l'integrazione europea di fronte
alla nuova *governance* mondiale in occasione
del 150° anniversario dell'Unità d'Italia

a cura di

Filadelfio Basile e Manuela Pilato



CACUCCI
EDITORE

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2012 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro.



Il lavoro è frutto della piena collaborazione degli Autori, tuttavia da pag. 9 a pag. 256 è attribuibile A Filadelfio Basile e da pag. 257 a pag. 488 a Manuela Pilato.

Indice

Prefazione, di DANIELA PREDA pag. 7

L'Unione Europea di fronte alla nuova *governance* mondiale

ENRIQUE BANUS The European Union in front of the new world governance	» 11
FULVIO ATTINÀ <i>La partecipazione dei Paesi dell'Unione alle operazioni di pace della PSDC</i>	» 17
LUCIO LEVI <i>Unificazione europea e globalizzazione</i>	» 29
DANIELA PREDA <i>«Unire l'Europa per unire il mondo»: il pensiero e l'azione di Mario Albertini</i>	» 43

Il governo dell'interdipendenza

GIULIANA LASCHI <i>Il Mediterraneo, tra strategie europee e interessi nazionali</i>	» 61
LORELLA TOSONE <i>Gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e i Paesi della CEE alla prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo</i>	» 75
FABIO ZUCCA <i>Le autonomie locali dell'Unione Europea e le sfide della governance</i>	» 95
GAETANA TRUPIANO <i>I programmi culturali dell'Unione Europea</i>	» 111

Unione Europea e commercio transnazionale

CARMEN BIZZARRI, MASSIMO CICCARELLI Economic Integration and Social Conflicts in Mediterranean Cities	» 127
OSCAR GARAVELLO <i>I non-trade concerns nella regolazione dell'interscambio di beni e servizi in un mondo multipolare</i>	» 141
FRANCO PRAUSSELLO <i>L'economia italiana alla prova dell'euro</i>	» 161
GIULIO QUERINI, FRANCESCO MALETTA <i>Geopolitica ed energia nei rapporti tra Unione Europea e Repubblica Federale Russa</i>	» 179
VERA TERESA FOTI, DOMENICO SPAMPINATO, GIUSEPPE TIMPANARO, FILADELFIO BASILE, CLAUDIO BELLIA <i>Il Distretto produttivo in Sicilia quale possibile modello di governance territoriale</i>	» 191
DARIO VELO <i>Il ritorno a cambi fissi: alternativa al protezionismo e alla crisi economica internazionale</i>	» 209

L'ordinamento comunitario di fronte alle sfide contemporanee

SALVATORE ALOISIO <i>La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona: uno sguardo alla posizione del PE e al ruolo delle Costituzioni nazionali</i>	pag. 221
MARIA ROMANA ALLEGRI <i>La partecipazione politica nell'Unione Europea: elezioni europee e transnazionalità dell'elettorato</i>	» 237
NICOLETTA PARISI <i>Minaccia terroristica e sicurezza collettiva in Europa</i>	» 257
GIULIO PERONI <i>Il ruolo dell'Unione Europea dinanzi alla crisi dei mercati e al processo di riforma delle organizzazioni economiche internazionali</i>	» 287
MARCELLO PIERINI <i>Fenomeno sportivo e ordinamento comunitario dopo il Trattato di riforma</i>	» 297
JACOPO TOGNON <i>Il Tribunal Arbitral du Sport nel sistema di giustizia sportiva internazionale</i>	» 317

Sessione dedicata ai giovani ricercatori

ANGELA VILLANI <i>Il Parlamento Europeo "coscienza e motore del processo unitario": il contributo di Gaetano Martino all'Assemblea di Strasburgo (1958-1966)</i>	» 329
MIRIAM ROSSI <i>L'avvio della politica italiana di tutela dei diritti umani tra ambito societario ed europeo</i>	» 345
LUCA BARBAINI <i>Tradizione e rinnovamento nella riflessione europeista della «Civiltà Cattolica» fra 1958 e 1978</i>	» 361
ANGELA TORELLI <i>Il processo di integrazione e la distensione in un contesto multilaterale: l'integrazione europea, l'Amministrazione Nixon e le Nazioni Unite</i>	» 381
FAUSTO VECCHIO <i>Dopo Viking, Laval e Rüffert: verso una nuova composizione tra libertà economiche europee e diritti sociali fondamentali?</i>	» 399
DANIELA DALMASSO <i>Diritti delle donne e questioni di genere nel processo di preadesione della Turchia all'Unione Europea</i>	» 415
MANUELA PILATO, FABIOLA SAFONTE, IURI PERI <i>Aspetti e problemi sul ruolo delle politiche strutturali nello sviluppo economico-sociale dei Paesi dell'Unione Europea</i>	» 431
SALVATORE SIMONE VACCARO <i>Le frodi comunitarie nell'agroalimentare: il caso Italia</i>	» 445
GIULIA VASSALLO <i>Eugenio Colorni: "il sovversivo", "il confinato", "il latitante"</i>	» 455
<i>Gli Autori</i>	» 489

Prefazione

Il convegno e la XIII Summer School dell'AUSE svoltisi a Catania dall'1 al 3 ottobre 2009, di cui si pubblicano in questo volume gli Atti finanziati con il contributo dell'Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) Lifelong Learning Programme-Jean Monnet Programme, hanno avuto un'anima: quella di Filadelfio Basile, fedele e appassionato vicepresidente dell'Associazione, prematuramente scomparso proprio mentre si accingeva a portare a termine la curatela dell'opera, di cui aveva precisato i criteri. Basile, accettato di buon grado l'invito rivoltogli dall'Associazione di organizzare nella sua città un incontro di studio sui temi europei, ha avviato la meticolosa organizzazione dell'incontro almeno due anni prima, accompagnato da Valentina Barbagallo e da un gruppo nutrito di giovani e valenti ricercatori tra cui Domenico Spampinato, Iuri Peri, Giuseppe Timpanaro, Salvatore Vaccaro, Fausto Vecchio ed Emanuela Pilato, seguendone passo dopo passo la realizzazione, senza nulla lasciare al caso, in collaborazione con la Regione Siciliana e con il patrocinio della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, della Facoltà di Scienze Politiche, della Provincia regionale e del Comune di Catania. In poche ore ha condensato un programma fittissimo di alti eventi, affiancando alla Summer School annuale dell'Associazione la tavola rotonda sul tema "L'Unione Europea di fronte alla nuova *governance* mondiale", alla quale hanno partecipato il preside della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Catania, Giuseppe Vecchio, il presidente della Provincia regionale di Catania, Giuseppe Castiglione, l'assessore regionale al Turismo e Trasporti della Regione Siciliana, Antonino Strano, il sindaco del Comune di Catania, Raffaele Stancanelli, l'assessore alle Politiche sociali del Comune di Catania, Marco Belluardo, l'assessore al Turismo del Comune di Catania, Antonio Scalia, il preside eletto della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Catania, Giuseppe Barone, il presidente della European Community Studies Association (ECSA), Enrique Banus, il Senatore della Repubblica, Luigi Gianniti, il presidente dell'Union européenne des fédéralistes (UEF), Lucio Levi, il prof. Fulvio Attinà e la sottoscritta, nella sua veste di presidente dell'AUSE. Nel corso delle tre giornate di lavoro, lo spazio introduttivo è stato riservato agli interventi dei giovani ricercatori e centrale è risultata la presentazione del volume *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale*, curato da Antonio Papisca, primo presidente AUSE, che proprio presso l'Università di Catania aveva fatto le sue prime prove sulla Cattedra di Diritto internazionale. Alle quattro tradizionali sessioni di lavoro a carattere interdisciplinare ha fatto seguito l'incontro con i rappresentanti della Commissione europea, tra cui Luciano Di Fonzo e Pier Virgilio Dastoli, con la partecipazione anche, oltre al già ricordato presidente ECSA, del presidente dell'Associazione universitaria di Studi europei belga, Léonce Bekemans.

Gli eventi organizzati a Catania hanno ottenuto un enorme, meritato, successo, testimoniato dalle sale gremite durante tutto le sessioni di lavoro, quel successo che premia ciò in cui nulla è lasciato al caso, ma ogni particolare è preparato, studiato con amorosa cura dei dettagli, curato affinché possa dare frutti. Tutti noi ricordiamo quei giorni intensi, animati dalla vivacità umana e intellettuale di Filadelfio, dalla sua innata cortesia, con un misto di compiacimento e di orgoglio, di piacere e di rimpianto.

Ma tutti noi ricordiamo anche l'assidua e attiva partecipazione di Filadelfio Basile alle tradizionali riunioni dell'AUSE a Venezia, alle quali non mancava mai: compariva trafelato per i gravosi impegni istituzionali, ma sempre con quel suo largo sorriso sul viso e negli occhi vivaci, come a dirci che per l'Europa unita l'impegno, seppur duro, appariva lieve. Da entusiasta federalista europeo e documentatissimo conoscitore degli avvenimenti dell'Europa unita, ma soprattutto da studioso di caratura continentale qual era, non mancava mai di trasmettere la sua vivacità intellettuale accanto all'approfondimento dei temi trattati: i suoi interventi risultavano sempre chiarificatori, attuali, ma nel contempo proiettati verso l'avvenire, meticolosi eppure di ampio respiro.

Era un eccellente accademico e un intelligente politico, uomo delle istituzioni, ma con un forte radicamento nei movimenti della società civile, profondo conoscitore delle politiche e dei meccanismi dell'Unione Europea, entusiasta propugnatore dell'unione federale dell'Europa. I suoi qualificati interventi alle annuali Summer School dell'AUSE ci restituiscono un'Europa concreta, l'Europa "del fare" quotidiano, delle realizzazioni lente e progressive, un mosaico di studi e di azioni, talora intricato e di difficile interpretazione, in cui, nonostante la complessità, gli risultava agevole muoversi. Un'Europa – quella di Basile – che doveva essere costruita giorno dopo giorno, con determinazione e fatica, partendo da piccoli, ma significativi passi concreti per giungere all'obiettivo finale dell'unificazione politica.

Con la pubblicazione di questi Atti, che sono dedicati alla sua memoria, ne raccogliamo oggi l'impegnativa eredità culturale e politica, unendo il nostro al suo granello di sabbia per l'Europa unita.

DANIELA PREDA
Presidente AUSE

**L'Unione Europea di fronte
alla nuova *governance* mondiale**

The European Union in front of the new world governance

Governance has become a keyword in last years political discourse, a reaction maybe to the distance taken by many citizens to the political life, also in its minimal but very relevant manifestation as it is the participation at elections. Only several years ago, the word was unknown in many languages. In Spanish it is now included into the normative dictionary of the Spanish Language Academy, with the following definition:

Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

The question for this debate is what the European Union's role can be in the new world governance – will say: in the art to promote world – wide a stable economic, social and institutional development, marked by the balance between State, civil society and the market. A really ambitious goal!

The first question could be whether in the *new* world governance it has become easier for Europe to play a relevant role. Previously it would be needed to clarify what does *new* world governance mean. I dare to presume that the post-Bush era is meant; if this is true, the aforementioned doubts have a real basis. A quick analysis of the decades after the “Wende”, the fall of the Berlin wall and, therefore, the end of the post – war Europe, help understanding this doubts.

With the stones of the Berlin wall, with the iron of the curtain also the bipolar world has fallen – a world that includes injustice for several millions of Europeans but had the advantage – like in an old Western movie – to clearly distribute the good and the bad boys on both sides of the political, economic, military, social and cultural frontier, of the universal, the total frontier that was dividing the world.

It is true that with the 68 troubles, and looking to the Vietnam War, the Western world, the world of freedom and human rights, has suffered a loose of credibility; and that new frontiers have arisen within this Western world: “Amis, go home!” – this cry was new in Europe and signified a turning 20 years after the Marshall Plan. But outside Europe the Western world still remain considered a unity; anti-American resentments and massive criticism to (real existing or supposed) Euro-centrism were in some continents two sides of the same coin, the coin of imposition of particular values, the Western – although of course as universal human values – over other civilisations. The 50 years commemoration of the United Nations Human Rights Declaration was paradigmatic for this criticism: the intended solemn commemoration was transformed into a critical debate in which voices from other continents argued precisely this: that the supposedly

universal rights were in fact Western attitudes (ignoring of course that in the Charter elaboration experts from very different cultural spheres have been consulted, precisely for avoiding a Western drift of this document that had to be considered everywhere as a decisive new start after the craziness of totalitarianism, mistreating of "the other" only because he or she was "different", depiction of human dignity and massive destruction during the first half of the 20th century.

The fall of the Berlin wall was celebrated by some politicians and also academics as a victory of liberalism over collectivism. But also in Europe many intellectuals and some governments believed that the Euro-centrism accusation was justified and started to show low profile in the international concert. Bush Jr's confrontation policy and war rhetoric – followed by a war not only with words but with arms – has helped that the world recognised that the US-Europe junction was not monolithic. In the famous picture at the Azores only some European governments were represented, whilst the others adopted different attitudes: from unconditional support to more or less sophisticated distance to the belief military measures could bring the solution. On that way the nuances of the picture become visible – and the dominating impression was that in front of the US-American way also a European way was arising, a way marked by the idea of soft diplomacy, of dialogue as basic principle for external policy. In fact, this idea has become a firm fundament for Europe's action at the international arena, although it was not shared in all the cases by all the EU members – a common external policy did not exist at that time nor nowadays – and nevertheless the failure in some cases like the Israeli-Palestinian conflict (the reminder about the permanence of the this conflict is the probably most painful example for the limits to the extensive and intensive European mediation) or the nuclear conflict with Iran, in which at the end also Europe had to recognise the unavoidability of sanctions in some cases.

But the distance to the US taken by several European countries in the Iraq conflict signified the end of the Euro-American fusion in the collective mind of so many third states and societies; the quality as bridge constructor played by the European Union has been widely recognised and accepted. Javier Solana was travelling around showing an exhausting activity (exhausting not for him but for his team – he himself seemed not affected by this human reaction), personifying this spirit of dialogue and soft democracy – not always successful but provoking respect, at least in the comparison with "the other" model, the US-American one. For being considered good it is not needed to be good, but only to be better as the other. And under Bush Jr. this was not especially difficult. So the criticism to the Euro-centrism was substituted by the consideration that the European approach was more respectable than other theories of the external action. But after September 11, the European hope of a not only respectable but decisive presence in the world governance that was substituting the bipolar post-war world has vanished. Under the impression of the brutal attacks and with the background of the clash of civilisations theory – a profound false and qualified criticised theory, that precisely because of its simplification has been successful, a theory that found in Europe considerable less resonance than in other parts of the world – Europe has accepted that the world would become monochrome: the free world fighting against the new menace under the US guidance.

But after Bush's disappearing from the political arena things have become more complex: Obama is obviously not Bush, his methods in the external policy have approached the European mind. On the other side more actors have appeared on the scene, more levels are coexisting, more methods. The Western world was occupied (and preoccupied) by the first financial and then global economic crisis and by the never ending engagements in Afghanistan and Iraq; Russia was reappearing thanks to the energetic monopoly used as a way for making political pressure. China, supported by an impressive economic development (paid by a good part of the population with the lack of interests for the human rights and with an increasing gap between those becoming richer and those remaining poor) was claiming for a place in the world concert, with increasing influence in Africa, the renewed sympathy by Kazakhstan (and also his has serious consequences for the energy supply to Europe) and the project to penetrate also in Latin America.

How can the European Union be present now, in this multilevel polyphonic governance? Can the Union really be present when it seems that it does not believe that it can be present, that it should be present? This at least is one possible interpretation for the fact that the Union has selected such a non convincing tandem for represent itself in the international arena. An almost unknown Belgian politician and a British Lady that was not really convincing in her last job – is this the tandem with which in a convincing manner is expressed that the international arena is one of the priorities for the renewed Union? Or does it mean that the Member states do not want a serious concurrence in this arena? If the Union itself does not believe in its possibilities, how can it expect that the others do believe? With this decision, the Union has lost an exceptional possibility to show a clear external policy profile.

A second argument can be presented as basis for a certain scepticism in front of the European Union presence in the world governance: how can be convincingly manifested a protagonist role in the world governance when inside the Union a lack of governance leadership is shown? Who wants to be taken seriously in the world governance must be able to show that the own house is governed with expertise, that the domestic problems are solved convincingly.

Doubts about this capability are adequate. Was for example the reaction to the crisis convincing? Is the migration flow to Europe being managed convincingly? Is the unclear future regarding the energy flow to the member states being approached convincingly? Only three major fields have been mentioned here, but these examples already show that a clear and sincere "yes" would be the desirable answer but is not the real one.

In a second level, if one continues working with the concept "convincing", the question can be presented whether the new members of the Commission are convincing politicians, well – known for their management in their previous jobs. And the Commission's President is he convincing? He was re-elected – because he was convincing in his first mandate or because he was a good solutions for those Member states that are willing to continue being the protagonists?

Coming to a third level, always around the concept "convincing", the question can be approached whether the Union is convincing its own citizens. Is it communicated in such an effective manner that the citizens are convinced about its progresses, about its necessity? Are the citizens convinced that the European

integration is a success story, one of the best solutions for Europe's long-lasting history of violence and cruelty as way for solving conflicts and clashes? Is the Union seen as a body that would deserve to be invented if it would not exist already? There are so signs that the citizens are not convinced about its necessity: since the first direct elections to the European Parliament more than 20% of the electors have gone lost. It is a simple consolation to evoke that the turnover also in many national elections is descending, that the citizens' disaffection is referred to the political sphere as a whole and that the citizens are looking for solutions outside the normal political circuits, more on the level of the so called civil society.

Is the panorama of Europe's presence in the world governance really so dark, so hopeless? Black-white pictures normally do not reflect adequately the reality. And in fact, some other observations have to be added for giving a more adequate picture of the role Europe can play and is playing in the new world governance:

First of all the view has to be open for the evolution of the Common External Policy since its informal establishment 1970 as European Political Cooperation and its formal confirmation in the Maastricht Treaty as the so called third pillar. We are far away from having a common policy in external affairs, from speaking with one voice, but at least the common chaos could be avoided that was characteristic not only before the establishment of the Cooperation in external affairs as foreseen in the European Single Act but also after that. The Balkans crisis was the most terrible example for this chaos, and the Member states should blame for it more they have done. But also in the Falkland crisis or in the Iraq war the Union has shown a very unconvincing disharmony that goes beyond the polyphony which is not only acceptable but also desirable even when existing a common external policy. So, progresses are undeniable.

The second point is that a high percentage of the population accept the soft diplomacy as style and guideline for the external action. The Iraq war has provoked so many demonstrations that it was clear that not even the permanence of an horrendous dictator was seen as a reason for a "just war" – even more because it was justified with arguments that have shown a serious debility, the debility of not being true. It therefore seems that in this point there is a consonance between politics and citizenship.

A third consideration can be added: although not having in the strict sense of the word a diplomatic service, the role of the Commission delegations around the world has created a network of presence and information that is very similar to a diplomatic service – into which it will be transformed gradually. The acceptance by the Member states of this transformation is remarkable and marks a relevant difference to the situation some decades before in which it would have been no imaginable – now the struggle between the States was primarily how to have more influence on and more and relevant presence in this new diplomatic service. It will by no means be an irrelevant body: when fully operational, the new external service will comprise around 5,500 officials in total, thus comparing in size to the foreign office of a large European country. The German Foreign Office, for example, employs 6,000 diplomats (for comparison: approximately 11,500 professionals work for the United States Department of State). The first steps towards this new body have been harshly criticized, also in the European Parliament – and Lady Ashton has given with her often awkward activity some good occasions for this criticism – but at the end this

will be anecdote in comparison to the fact that the service will be there, at the same level as the national embassies. How often has been used the quote that Europe is an economic giant and a political dwarf, how often has been quoted Henry Kissinger bon mot whom he has to call when he wants speak with "Europe"? The diplomatic service will not bring an end to such comments, but at least for the second one there will be an answer, when looking into the phone book.

In India was told to me that now, when the Indian government wants to know the European position to a question, the British, the German and the French Ambassadors were invited to a meeting in the Foreign Office – together with the Ambassador of the acting Presidency. This was told by a very Europe – friendly Indian professor, complaining about the scarce presence of Europe in the view of one of the most relevant third country governments. It may be true – but it expresses also a progress: there is a forth representative, and this was ten years ago not the case.

At the end – from an informal cooperation with an own structure that was not linked to the Commission (the construction in the Single Act in this point was really exotic) to a Diplomatic Service pending from the Commission's Vicepresident: this is the résumé for the way done in forty years. Some will argue that the result is not brilliant, and it is true – but compared to the time needed for the completion of the Internal Market (36 years instead of 12) it is not so bad taking into account the complexity of this issue and the non agreement on fundamental issues among the Member states, more concrete: the non agreement on the need of a common external action.

A fourth point could be mentioned but it brings us into a very difficult debate, in which verbal and non verbal attitudes differ considerably. It seems undeniable that Europe's external action is marked by the insistence on human rights and democracy. This insistence marks too the difference to other countries, superpowers and new emerging states included. This is not always in the world accepted or especially appreciated. Sometimes voices from African countries – of course off the record – comment the difference between different foreign policy styles: the Chinese help building roads or hospitals; the Europeans help building roads or hospitals whilst telling about democracy and human rights and insisting in the need to implement them. This sometimes can be considered as an intrusion into the own affairs; the pragmatic way (that at the end of course brings also influence according to the own values) is preferred.

Here Europe is living in a difficult balance between a more pragmatic approach and a more moral approach to external relations. Officially extreme positions in both directions are banned, and both have to be taken into account in practical life. In that point the vision of the different countries and its behaviour has been much differentiated: from hypocrisy to moralism goes the range although all countries underline their engagement to human rights and the inclusion of the democratic clause into trade or development agreements with third countries. But Presidents receiving diamonds from dictators in Africa or ministers invited by non democratic presidents in the Maghreb are more acceptable in some countries than in others. And when it comes to business, the democratic clause is sometimes included into the documents, but only there. It was the official Belgian airline Sabena that has made high amounts of money carrying the coltan invaders from Uganda and other countries have earned in the conquered Republic of Congo, in a war that has taken

for than for years causing directly or indirectly approximately four millions of victims. Only the pressure of public opinion could stop this business and create a new sensitivity in front of this very questionable behaviour.

And many non democratic, human rights mistreating regimes (in Tunisia, Algeria, Morocco, Libya, Saudi Arabia and many others) have been not only tolerated but supported by the Union members (as well as by the United States) only because they were fighting against Islamic fundamentalism. Has the European Union really helped to implement the UN resolutions regarding West Sahara, what would have caused some troubles with the Moroccan government – only one example selecting among many others.

Maybe this is not only a political, but also a social problem: in a very recent survey of the German television ARD 40% of the German citizens have declared they would continue travelling – for holidays – to countries not taking care about human rights, – more exact – for the decision there to travel for holidays only beauty of the country and price would be decisive for their option, whereas 38% declared to take more into account democracy and human rights situation for future vacation plans (3.2.2011). The point is extremely complex, and different theoretical positions have been developed (the classical one that states and not governments are recognised helps overcoming some conscience problems) but at the end a certain incoherence subsists.

The Lisbon Treaty mentions – for the first time expressly with this term – the European values. And the Union is committed to make those values present in the world. At the end the participation of Europe in the new world governance depends on the degree in which the citizens are convinced about the validity of those values and determined to disseminate them and make them available to citizens in other countries – with full to the different cultures, but aware that the human dignity and the consequent rights and freedoms have not depend from the particular culture.

La partecipazione dei Paesi dell'Unione alle operazioni di pace della PSDC

Abstract

The participation of the Union Countries of the peace operations of the CSDP

The peace operations of the European Union contribute to the growth of multilateral security in the world system. In particular, this contribution concerns the multiplication of the peace operation tasks. This chapter analyzes issues and trends of the CSDP operations to highlight this aspect of the EU practice, namely the diffusion of the peace operation norms and the carrying out of civilian missions. Section one examines the overall growth and expansion of the peace operation practice. Section two reviews the chief characters of the CSDP operations. Section three assesses the contribution of the old and new member states to CSDP on the base of the frequency of their presence in the operations. The concluding section reviews the main challenges to EU's peace missions in the present time.

Il processo di costruzione della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) e delle capacità militari e civili dell'Unione Europea (UE) destinate alle operazioni di pace e di ricostruzione statale in occasione di interventi in conflitti armati si sovrappone all'ultimo periodo del processo di trasformazione attraverso il quale è passata la sicurezza multilaterale e, soprattutto, il suo strumento e meccanismo principale, le operazioni di pace. Le operazioni della PSDC hanno certamente contribuito al cambiamento qualitativo della sicurezza multilaterale a livello mondiale perché hanno influenzato l'evoluzione delle operazioni di pace verso l'espansione dei compiti non militari delle missioni. In questo capitolo è analizzato il contributo europeo alla trasformazione delle operazioni di pace e, all'interno di questo, il contributo degli stati membri dell'UE alle operazioni della PSDC. Analisi empiriche e sistematiche dei contributi degli stati membri dell'UE alle operazioni della PSDC sono ancora quasi assenti. Sebbene siano trascorsi meno di 10 anni dall'inizio delle operazioni PSDC, il loro numero è ormai consistente e la distribuzione dei loro costi tra i Paesi membri merita di essere analizzato. Tra il 2004 e il 2007, inoltre, 12 stati sono entrati a far parte dell'UE e, di conseguenza, sono stati socializzati a questa forma di azione comune. La ricerca presentata in questo capitolo fa parte del progetto ADISM¹. In questa occasione faccio uso della raccolta *CSDP operations 2010 dataset*.

Essa contiene i dati di 26 operazioni di pace dell'Unione Europea condotte tra il 2003 e il 2010. Un'operazione di pace dell'UE è definita come l'azione dell'UE che impiega personale militare, di polizia o civile dei Paesi membri e a volte di

¹ ADISM (Archivio Dati sull'Italia e la Sicurezza Multilaterale) è un progetto in corso presso il Dipartimento di Studi Politici dell'Università di Catania rivolto alla raccolta, analisi e disseminazione delle conoscenze sulla sicurezza internazionale, il multilateralismo e la politica estera italiana. La principale raccolta di dati di ADISM riguarda 205 operazioni di pace delle Nazioni Unite, di organizzazioni internazionali (inclusa l'UE) e di coalizioni ad hoc (vedi <http://www.fscpo.unict.it/adism/adism.htm>).

Paesi non membri con il mandato di assolvere uno o più compiti riguardanti il *peacekeeping*, il *peace building* e il *peace enforcement*. La prima sezione del capitolo porta l'attenzione sulla crescita numerica e sull'allargamento dei compiti delle operazioni di pace e, in particolare, sull'emergenza della ricostruzione post-conflitto come giustificazione dell'intervento. Nella seconda sezione sono esaminati i dati delle operazioni della PSDC ed è messo in evidenza il contributo delle operazioni europee alla crescente importanza del compito della ricostruzione post-conflitto. Nella terza sezione sono esaminati i dati sulla partecipazione nazionale al fine di avere informazioni concrete su come sono distribuiti i costi e le posizioni di comando tra gli stati membri. Nelle conclusioni, dopo aver sintetizzato i risultati dell'analisi empirica, l'attenzione è portata su alcune sfide che l'UE si trova di fronte come attore della sicurezza multilaterale.

1. *La trasformazione delle operazioni di pace*

Nei documenti ufficiali dell'UE si afferma con enfasi che ogni azione internazionale europea è fondata sul multilateralismo. Il Trattato di Lisbona, inoltre, ha confermato che la Politica di sicurezza e difesa comune è rivolta all'obiettivo finale della difesa europea attraverso lo sviluppo di capacità militari e civili che servono alla gestione di crisi, alla risoluzione di conflitti e alla ricostruzione dei Paesi che escono da situazioni di conflitto. La letteratura sulle operazioni di pace della PSDC si è sviluppata negli ultimi anni seguendo gli sviluppi dell'applicazione degli *Headline Goals* decisi dal Consiglio Europeo di Helsinki nel 1999 e successivamente aggiornati dagli *Headline Goals 2010* del Consiglio Europeo del giugno 2004. Le analisi si occupano prevalentemente delle cosiddette lezioni apprese con le operazioni passate e in corso allo scopo di migliorare il loro rendimento e la politica comune della sicurezza. Questa preoccupazione è dovuta dal fatto che le operazioni della PSDC sono considerate azioni del tutto speciali. Esse sono, infatti, lo strumento con il quale l'UE contribuisce alla sicurezza multilaterale del sistema politico mondiale ma sono anche lo strumento con il quale si sta costruendo la futura politica di difesa dell'Unione. Questi studi, quindi, hanno un valore insieme scientifico e pratico. Conoscere tutti gli aspetti dei negoziati e dei processi decisionali con i quali le operazioni della PSDC sono messe in campo è importante per facilitare l'intervento dei Paesi europei e lo spiegamento delle risorse comuni nelle crisi. Le decisioni comuni devono risolvere i problemi complessi del mettere insieme risorse civili e militari di Paesi che, per quanto alleati e, in molti, membri della NATO, tuttavia conservano pratiche, culture, interessi ed aspirazioni differenti. L'analisi, comunque, non può sottovalutare il fatto che le operazioni della PSDC appartengono al più ampio fenomeno della sicurezza multilaterale e, di conseguenza, vanno valutate con le conoscenze che abbiamo delle operazioni di pace condotte da tutti gli altri soggetti del sistema politico mondiale nel quadro del processo di evoluzione della sicurezza multilaterale mondiale.

In questo contesto le missioni integrate di pace e ricostruzione sono destinate sia a interrompere la violenza di conflitti internazionali ed interni sia a svolgere compiti come la protezione di minoranze, il trasferimento di profughi e la ricostruzione politica, civile e amministrativa degli stati che ricevono una missione. Tali

missioni sono diventate più numerose delle missioni di *peacekeeping* che hanno sempre avuto soltanto il compito di sorvegliare una tregua e mantenere il cessate il fuoco. Questo cambiamento è collegato al cambiamento dei fattori di domanda e di offerta delle missioni di pace. L'aumento del numero dei conflitti interni e internazionali negli anni Ottanta e Novanta e la devoluzione del controllo della violenza alle Nazioni Unite e alle organizzazioni internazionali regionali dopo la fine del conflitto sovietico-americano sono diventati meno importanti – il primo come fattore di domanda e il secondo come fattore di offerta – e hanno ceduto il posto a nuovi tipi di domanda e di offerta di intervento. La nuova domanda si può brevemente riassumere nel peggioramento delle condizioni che provocano conflitti sociali e politici all'interno degli stati, soprattutto dei cosiddetti stati deboli che sono caratterizzati da arretratezza economica, repressione politica e turbolenza sociale. La nuova offerta, invece, è rappresentata soprattutto dalla disponibilità degli stati più avanzati e dalle Nazioni Unite, affiancate da organizzazioni intergovernative specie dell'Europa e dell'Africa, di assumersi – in consonanza con il nuovo principio della *responsabilità di proteggere* – i costi di “difendere e ricostruire”. Sebbene anche stati non occidentali, soprattutto quelli più popolati dell'Asia, accettano oggi più che in passato di contribuire alle operazioni di pace multilaterali, la propensione degli stati occidentali a sostenere i costi della responsabilità di proteggere solleva l'ipotesi – secondo alcuni, dimostra con certezza – che le operazioni di pace sono uno degli strumenti degli stati dominanti del sistema mondiale utili a trasmettere dal centro alla periferia proprie norme e pratiche. Come spiega ad esempio Legarè (2010), un crescente numero di ricercatori ha voluto dimostrare che le operazioni di pace servono nello stesso tempo a gestire i conflitti, a contenere la violenza evitando la destabilizzazione del sistema e a diffondere il modello occidentale nel resto del mondo.

Gli studiosi hanno affrontato anche l'analisi di un altro aspetto controverso delle operazioni di pace, vale a dire la questione della loro efficacia. Conoscere i fattori che spiegano la crescita del numero e il cambiamento dei compiti delle missioni di pace non fornisce ancora informazioni sufficienti a capire la loro limitata efficacia o meglio a capire perché esse sono efficaci solo sui sintomi che provocano lo scoppio di conflitti e violenze ma non sulle cause alle quali l'intervento dovrebbe dare una soluzione. Non solo. L'azione sui sintomi produce a sua volta effetti collaterali negativi che allontanano la soluzione dei problemi, vale a dire effetti come la distruzione delle strutture sociali ed economiche del Paese oggetto dell'intervento multilaterale e l'introduzione di nuove forme di criminalità e corruzione. Il processo di transizione verso democrazie pacifiche e stabili – che è ufficialmente l'obiettivo desiderato dell'intervento delle operazioni di pace integrate – raramente è raggiunto a causa di limiti contingenti come la scarsità di risorse messe a disposizione in un tempo limitato dagli stati che accettano di sopportare i costi dell'intervento.

Un ultimo aspetto della trasformazione delle operazioni di pace molto dibattuto nella comunità degli studiosi di sicurezza multilaterale (ad esempio Bellamy and Williams, 2005; McDougall, 2010; Riesecke, 2010; Sidhu, 2006; Wallensteen and Heldt, 2008; Wilson, 2003) è il cambiamento della *agency* ossia dei soggetti che organizzano e compiono l'intervento. Negli ultimi quindici anni le operazioni di pace di organizzazioni internazionali di livello regionale e di coalizioni di stati *ad hoc* o *coalizioni dei volenterosi* sono cresciute di numero in maniera considerevole. Questo cambiamento, che riguarda anche l'UE come nuovo soggetto della sicurezza

multilaterale, suscita domande importanti sul possibile declino delle Nazioni Unite come istituzione principale della sicurezza internazionale ed apre il discorso sul montante unilateralismo anche nelle questioni di sicurezza (Attinà and Irrera, 2010). Sebbene le operazioni unilaterali – vale a dire le operazioni non autorizzate né riconosciute dalle Nazioni Unite successivamente al loro inizio – e le operazioni lanciate da organizzazioni regionali con l'autorizzazione o con il successivo riconoscimento delle Nazioni Unite coesistano con un numero sempre alto di operazioni direttamente organizzate ed operate dalle Nazioni Unite, si può parlare di un cambiamento prodotto dall'erosione della *leadership* occidentale che ha sempre sostenuto la sicurezza multilaterale delle Nazioni Unite (Attinà, 2010a). In questa prospettiva, le operazioni di pace della PSDC appaiono come il tentativo dei governanti europei di recuperare un ruolo autonomo nella sicurezza multilaterale e indirizzare le operazioni verso compiti più corrispondenti alle attuali capacità europee di gestione delle crisi.

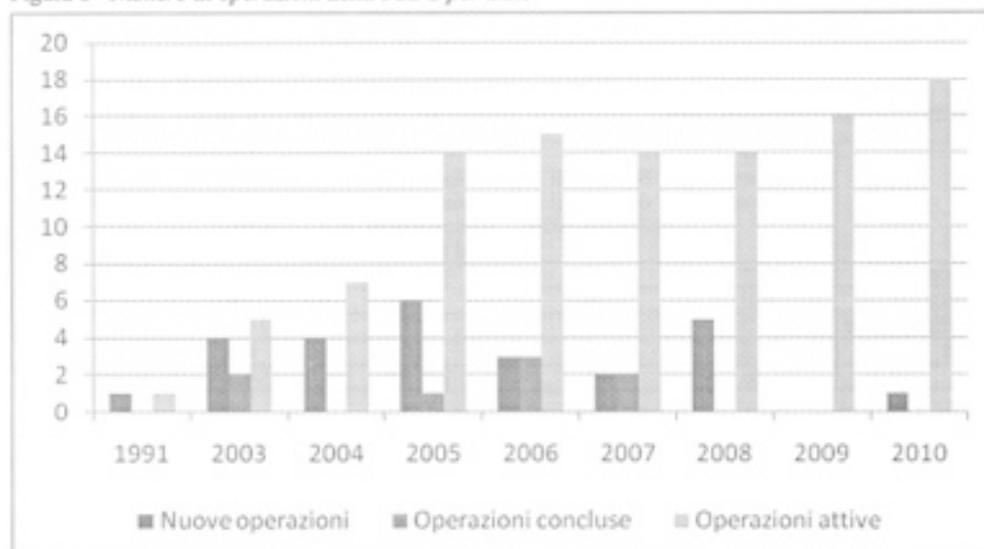
Questa complessità delle operazioni di pace integrate, prodotta dalle trasformazioni ora ricordate, non cambia un dato di base, le operazioni di pace sono possibili perché alcuni Paesi – che possono essere rimproverati di sfruttare la loro posizione dominante – sono disponibili a sopportare i costi dell'intervento. In proposito, è ovvio mettere in evidenza che i fattori che spiegano la propensione degli stati a partecipare ad operazioni di pace – in particolare il regime e la cultura democratica, il benessere economico, la grandezza della popolazione e delle forze armate, e l'appartenenza allo schieramento occidentale – appartengono ai Paesi europei. In particolare, in una recente analisi ho dimostrato che questo si applica a Paesi come la Francia, l'Italia, la Spagna e la Svezia (Attinà, 2010 b). Nella sezione successiva, quindi, approfondisco l'analisi di questa inclinazione degli stati membri dell'UE attraverso lo studio della loro partecipazione alle missioni della PSDC.

2. *Le missioni di pace dell'UE: otto anni di esperienza*

Nel 1991 la Comunità Europea ha organizzato una missione di monitoraggio nei Balcani, denominata ECMM e successivamente EUMM nel quadro della nuova politica europea di sicurezza e difesa. La prima missione dopo l'apertura di questa politica, comunque, è stata lanciata nel gennaio 2003 come missione di polizia in Bosnia Erzegovina, la missione EUPM BiH. Nello stesso anno sono state organizzate due missioni militari, una nella Macedonia-FYROM, operazione Concordia, e una nella Repubblica Democratica del Congo, operazione Artemis. In dicembre, la missione Concordia è stata sostituita dalla missione Proxima, rimpiazzata dalla missione EUPAT nel 2005. Alla fine di settembre del 2010, le missioni militari erano 7, quelle civili 17 e quelle miste 2, cioè la missione AMIS II in Darfur e la missione EUSEC nella Repubblica Democratica del Congo (DRC). Le missioni civili collaborano con le autorità locali ed espletano funzioni di assistenza nella riforma delle forze di polizia e del sistema giudiziario, nell'addestramento al controllo delle frontiere, nella realizzazione delle riforme del sistema democratico e nel campo dei diritti umani. Ogni anno tra il 2005 e il 2010, sono state attive almeno 14 missioni dell'UE ma nel 2010 il loro numero è salito a 18; 4 di esse militari e 1

mista (Figura 1). Si può, quindi, affermare che l'impegno maggiore della PSDC è nel settore delle missioni civili².

Figura 1 - Numero di operazioni della PSDC per anno



Fonte: ADISM <http://www.fscpo.unict.it/adism/adism.htm>

Le quattro missioni civili ormai concluse hanno operato in Europa (missione Proxima-EUPAT in Macedonia nel settore della riforma della polizia, e missione EUJUST Themis in Georgia nel settore della riforma giudiziaria), in Africa (la missione EUPOL Kinshasa di riforma della polizia) e nel sud-est asiatico (la missione AMM in Aceh). Le 13 missioni civili attive nel 2010 hanno operato in Europa (le missioni EUMM e EUPM BiH in Bosnia, le missioni EUSR BST e EUMM in Georgia, le missioni EUPT e EULEX in Kosovo, e la missione EUBAM al confine tra Moldavia ed Ucraina), nel Medio Oriente (la missione EUJUST Lex in Iraq e le missioni EUBAM Rafah ed EUPOL-COPPS nei Territori Palestinesi), in Africa (la missione EUPOL RD Congo e la missione EUSSR Guinea-Bissau) e in Asia (la missione EUPOL Afghanistan).

Per quanto riguarda le missioni militari, cinque hanno operato in Africa, due di esse, la missione Artemis e la missione EUFOR, nella Repubblica Democratica del Congo su richiesta delle Nazioni Unite. Le tre missioni europee attive in Africa nel 2010 sono state la missione EUFOR in Chad e le missioni EUNAVFOR/Atalanta ed EUTM in Somalia. Le missioni militari nel continente europeo, infine, comprendono la missione Concordia in Macedonia, oggi conclusa, e la missione EUFOR-Althea in Bosnia, oggi ancora attiva.

Le capacità civili e militari di gestione delle crisi, di soluzione dei conflitti e di ricostruzione statale sono state create per realizzare l'aspirazione dell'UE di agire come attore capace di intervenire in tutti i teatri di crisi o di conflitto per conto del-

² La lista completa delle missioni è in <http://www.fscpo.unict.it/adism/adism.htm>

le istituzioni politiche mondiali. Fino ad oggi, tuttavia, l'UE è stata significativamente presente in Europa e in Africa. È questa la conclusione a cui si arriva considerando il numero delle missioni, la loro grandezza misurata dal numero di uomini e donne impiegati, e la loro durata media (vedi le colonne A, C e D della Tabella 1). Le capacità della PSDC, in altri termini, sono impiegate per smorzare crisi e conflitti prima di tutto nella stessa regione dell'UE e in secondo luogo in Africa.

Tabella 1 - Operazioni della PSDC

	(A) Numero di operazioni	(B) Numero di operazioni attive nel 2010	(C) Grandezza: somma dei numeri massimi del personale	(D) Durata: numero di anni	(E) Lunghezza media delle operazioni (in anni)
Europa	11	8	11505	55,8	5,1
Africa	10	6	9935	19,9	2,0
Medio Oriente	3	3	175	14,6	4,9
Asia	2	1	544	4,5	2,3
	26	18	22159	94,3	3,6

Fonte: ADISM <http://www.fscpo.unict.it/adism/adism.htm>

Negli anni 2003-2009, il numero dei conflitti armati in Asia è stato più alto di quello dei conflitti in Africa (Tabella 2). L'UE e le istituzioni mondiali, tuttavia, hanno preferito organizzare, e sono stati capaci di condurre, l'intervento multilaterale in Africa piuttosto che in Asia. Negli anni 2003-2008, infatti, le missioni delle Nazioni Unite, di altre organizzazioni internazionali e di coalizioni ad hoc inviate in Africa sono state 36, 11 quelle inviate in Europa, 9 quelle in Asia e 6 quelle in Medio Oriente³. Gli studiosi di operazioni di pace hanno dedicato poca attenzione a questa differenza dell'intervento multilaterale destinato a fermare la violenza e i conflitti armati in Asia e in Africa. Essi hanno dedicato più attenzione, invece, agli sforzi di *peacekeeping* e di *peace building* compiuti dall'UE nel suo stesso continente. La prevalenza di operazioni in Europa è stata spiegata con lo stadio avanzato del sistema di sicurezza regionale europea che ha assunto la forma che altrove ho chiamato *partnership regionale di sicurezza* (Attinà 2010 a, b).

Tabella 2 - Conflitti armati nel 2003-2009 per regione

Regione	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Asia	16	14	16	15	14	15	15
Africa	9	10	7	10	12	13	12
Medio Oriente	2	3	5	5	4	4	5
Europa	1	2	2	1	2	2	1

Fonte: Tabella II in Harbom & Wallensteen (2010).

Va sottolineata anche la differenza della durata media delle operazioni della PSDC nelle quattro regioni di intervento (vedi la Colonna E della Tabella 1). Questa differenza mette in evidenza una caratteristica importante dell'azione di *peace building* dell'UE perché la durata breve della missione è strettamente associata al

³ Vedi il *Dataset of 205 multilateral peace/security operations, 1947-2008 Codebook Version 2.2008* di ADISM, <http://www.fscpo.unict.it/adism/adism.htm>

suo carattere militare. La maggior parte delle missioni europee in Africa (vale a dire 7 su 10, comprese 2 missioni miste) sono missioni militari con un alto numero di soldati. In Africa, in altri termini, le operazioni della PSDC assolvono principalmente il compito di interrompere la violenza piuttosto che il compito ambizioso di *peace building* e ricostruzione statale.

L'alto numero di missioni di *peace building* della PSDC con personale, programmi ed *expertise* civile (vale a dire 9 su 17) appartiene al gruppo delle missioni dispiegate nella stessa Europa. Si può sostenere, quindi, che fino ad oggi l'UE – seppure si autodefinisca attore globale con forte inclinazione al multilateralismo – ha utilizzato le sue capacità soprattutto nel “cortile di casa”, ossia nei Balcani, nelle sue prossimità, il cosiddetto *near-abroad*, ossia il Caucaso e il Medio Oriente, e nell'Africa Sub-Sahariana, un'area di interesse tradizionale di stati membri come la Francia e il Regno Unito ed anche l'Italia. Il coinvolgimento europeo in missioni di pace nel continente asiatico, invece, è stato di dimensioni ridotte sebbene non di basso profilo tenuto conto dei compiti svolti dalla missione di monitoraggio in Aceh e dall'importante missione civile EUPOL in Afghanistan. Le ragioni di questo basso coinvolgimento in Asia sono da ricercarsi nella bassa familiarità europea con le società e gli stati della distante Asia ed inoltre con i costi che la logistica, i trasporti e le comunicazioni di queste missioni comportano. Anche i problemi politici, comunque, hanno importanza se si tiene conto degli interessi e delle preferenze di attori locali come Cina ed India e degli interessi americani nel continente asiatico.

Queste considerazioni non intendono sminuire l'importanza del contributo europeo all'avanzamento della sicurezza multilaterale né il significato del difficile compito che le autorità dell'Unione e degli stati membri stanno svolgendo nella costruzione delle capacità comuni di *peace building*. Nella sezione successiva di questo capitolo, l'attenzione quindi è portata sulla partecipazione degli stati membri nelle operazioni della PSDC. Sono affrontate questioni importanti come la disponibilità o propensione degli stati europei ad assumersi i costi umani, politici ed economici delle operazioni di pace, la concentrazione delle posizioni di comando e leadership delle missioni in alcuni stati membri, e l'impegno dei nuovi stati membri dell'Unione nella politica di intervento.

3. *L'impegno degli stati membri nelle operazioni della PSDC*

In generale, partecipare ad operazioni di pace multilaterali porta benefici collettivi ai membri del sistema mondiale e vantaggi agli interessi degli stati che si assumono i costi dell'intervento. Promuovere la stabilità in un'area geografica importante per l'interesse nazionale, migliorare le proprie capacità militari e civili di gestione di crisi e conflitti, difendere il ruolo del proprio stato nella struttura di governo del sistema mondiale sono esempi di interessi nazionali perseguiti dai governi che decidono di fare assumere al proprio stato i costi di partecipazione ad un'operazione di pace. La difesa della pace, della sicurezza, del diritto e dei principi umanitari del sistema mondiale, invece, è il complesso degli interessi collettivi che ogni stato partecipante a un'operazione multilaterale contribuisce ad assicurare a tutto il sistema mondiale. Quali che siano i calcoli di interesse del governo dello stato partecipante, inoltre, non vi è dubbio che esso, da una parte, contribuisce a

rafforzare la pratica e le norme del multilateralismo; dall'altra, fa del multilateralismo una parte costitutiva sempre più importante della cultura della politica estera del suo Paese. Ad ogni modo, alcuni stati partecipano frequentemente ad operazioni di pace; altri vi partecipano poco; altri ancora hanno una bassa frequenza di partecipazione; altri ancora, infine, si astengono dal partecipare e si comportano da *free-rider* della sicurezza multilaterale. Insomma, gli stati hanno diverse propensioni ad assumere o a non assumere affatto i costi delle operazioni di pace.

Le analisi empiriche (ad esempio, Andersson 2002, 2006; Attinà, 2010 b; Daniel and Caraher 2006; Lebovic 2004) hanno dimostrato che il regime democratico rende uno stato più incline a partecipare ad operazioni di pace. Lo stesso accade con la ricchezza economica. Come si è detto qui sopra, anche la partecipazione di stati non democratici e non ricchi è cresciuta di numero e di grandezza negli ultimi anni. Qualcuno ha suggerito che la propensione di questi stati possa essere legata al fatto che il meccanismo di finanziamento delle operazioni di pace delle Nazioni Unite include il pagamento di una somma giornaliera per ogni militare in missione al governo dello stato inviante. Questa ricompensa – che ogni governo può usare a proprio modo – non esclude altre motivazioni dei governi aderenti a un'operazione né l'effetto di socializzazione ai meccanismi del controllo multilaterale della violenza dei militari e dei governi degli stati partecipanti. Nel caso delle missioni dell'UE, comunque, il finanziamento ha regole differenti. Le spese delle missioni militari sono finanziate dal bilancio comune attraverso il "meccanismo Athena" solo nel caso che una decisione in tal senso sia presa dal Consiglio. In tutti gli altri casi di missioni militari e nel caso di missioni civili e miste, i costi della partecipazione sono a carico degli stati partecipanti anche se non sono stati membri dell'Unione.

Studiare la partecipazione degli stati alle missioni della PSDC è anche un modo per studiare la socializzazione al multilateralismo europeo, specialmente dei nuovi stati membri. Anche se alcuni di questi hanno partecipato ad operazioni delle Nazioni Unite, della NATO e della stessa UE prima di diventarne membri, apprendere le regole e le consuetudini della sicurezza multilaterale europea è un'esperienza particolare. L'UE, infatti, come le altre organizzazioni internazionali che conducono operazioni di pace, ha sviluppato proprie pratiche di organizzazione delle missioni ed applica proprie regole di condotta delle operazioni sul terreno. I nuovi stati membri, quindi, devono adattarsi all'*acquis* europeo dell'intervento, devono accettare priorità già definite e conformarsi a requisiti già stabiliti. Questo è un fatto importante per formare le capacità comuni di gestione delle crisi, di risoluzione dei conflitti e di ricostruzione statale.

La breve analisi che segue offre, quindi, un'immagine concreta delle basi interne della soggettività europea nella sicurezza multilaterale utilizzando i dati della presenza degli stati membri nelle operazioni della PSDC. Nel caso di 19 delle 26 operazioni condotte è stato possibile raccogliere dati utili all'analisi qui presentata (vedi Tabella 3). Tali dati mettono in evidenza che i nuovi stati membri dell'UE occupano i ranghi più bassi della partecipazione. Si può ritenere che questo dato sia collegato alla scarsa familiarità che essi hanno avuto in passato con la sicurezza multilaterale e che solo la loro democratizzazione dopo la caduta dei regimi comunisti ha favorito l'apprendimento della cultura multilateralista e la pratica delle operazioni di pace. La posizione di questi stati nei livelli più bassi delle caratteristiche associate alla frequente partecipazione ad operazioni di pace (vedi Tabella 3), tuttavia, indica che

la loro scarsa presenza nelle operazioni della PSDC è dovuta anche a fattori riconosciuti come scarsamente associati alla propensione a sostenere i costi della sicurezza multilaterale, come – ad esempio – la piccola dimensione demografica, la ridotta forza militare e il relativamente basso livello di sviluppo economico.

Tabella 3 - Presenza di stati membri dell'UE nelle operazioni della PSDC

(A) Stato membro	(B) Popolazione (milioni) 2007	(C) Spese militari (milioni \$) 2009	(D) PNL (milioni Euro) 2009	(E) Presenza in 11 missioni civili	(F) Presenza in 7 missioni militari e in 1 missione mista	(G) Presenza in 19 delle 26 operazioni PSDC
Francia	63,4	67.316	29.600	10	8	18
Italia	59,1	37.427	25.200	10	6	16
Svezia	9,0	6.135	31.300	9	7	16
Germania	82,3	48.022	29.300	9	6	15
Belgio	10,6	5.674	31.400	7	7	14
Finlandia	5,3	3.768	32.100	9	5	14
Portogallo	10,6	4.884	15.800	8	6	14
Spagna	44,5	19.409	22.900	8	6	14
Regno Unito	60,9	69.271	25.300	7	7	14
Olanda	16,3	12.642	34.600	8	5	13
Austria	8,3	3.650	32.800	7	5	12
Ungheria	10,1	1.900,	9.300	6	6	12
Grecia	11,2	13.917	20.700	5	6	11
Irlanda	4,3	1.581	35.700	6	4	10
Lussemburgo	0,5	406	76.500	4	6	10
Polonia	38,2	10.860	8.100	6	4	10
Repubblica Ceca	10,3	3.246	13.100	7	2	9
Slovacchia	5,4	1.316	11.700	5	4	9
Estonia	1,2	460	10.300	6	2	8
Lituania	3,4	648	7.900	5	3	8
Romania	21,6	2.616	5.400	6	2	8
Slovenia	2,0	888	17.300	5	3	8
Danimarca	5,4	4.476	40.400	7	0	7
Lettonia	2,3	692	8.200	5	2	7
Cipro	0,8	550	21.200	4	2	6
Bulgaria	7,7	1.127	4.700	3	2	5
Malta	0,4	51	13.900	4	1	5

Fonti: Popolazione e PNL: EUROSTAT. Spese militari: *SIPRI military expenditures database*. Partecipazione a operazioni PSDC: ADISM <http://www.fscpo.unict.it/adism/adism.htm>.

Nella Colonna A, i nomi dei nuovi Paesi membri sono in grassetto. Nelle Colonne B, C e D sono in grassetto i valori al di sopra della media.

La Danimarca è l'unico Paese di lunga appartenenza all'UE che si mescola con i Paesi del nuovo accesso, ma questo dato è spiegato dalla particolarità della politica estera e di difesa del Paese. L'Ungheria, invece, è l'unico Paese di nuovo accesso all'Unione con frequenza di partecipazione più alta di stati di lunga appartenenza all'UE (Tabella 3) e al quale sono stati affidati compiti di comando di operazioni della PSDC (vedi Tabella 4). Si ricordi, a questo proposito, che tutte le operazioni dell'UE hanno un Capo Missione e che le operazioni militari e miste hanno anche un Comandante. Esistono anche altre posizioni di responsabilità in una missione, ma si tratta

di posizioni meno importanti. Il ricambio o *turn-over* tanto delle persone che dei Paesi ai quali sono affidate le posizioni di capo e di comandante di una missione è un fatto normale ed è normalmente ristretto a un *club* piuttosto esclusivo di membri, vale a dire Francia, Germania e Regno Unito (vedi Tabella 4), che sono sia “*partecipanti assidui*” a missioni della PSDC sia Paesi grandi e ricchi dell’Unione, sia, infine, Paesi che hanno un’ampia conoscenza dell’organizzazione di missioni militari e civili. L’Italia, un Paese grande, e la Svezia, un Paese ricco, restano fuori da questo *club di capi e comandanti* anche se sono al top del gruppo dei “*partecipanti assidui*”.

Tabella 4 - *Presenza e posizioni di vertice nelle operazioni della PSDC*

(A) Stato membro	(B) Popolazione (milioni) 2007	(C) Spese militari (milioni \$) 2009	(D) PNL (milioni Euro) 2009	(E) Presenza in operazioni PSDC	(F) Posizioni di capo o comandante della missione
Francia	63,4	67.316	29.600	18	9
Germania	82,3	48.022	29.300	15	7
Regno Unito	60,9	69.271	25.300	14	6
Spagna	44,5	19.409	22.900	14	4
Svezia	9,0	6.135	31.300	16	4
Italia	59,1	37.427	25.200	16	3
Portogallo	10,6	4.884	15.800	14	3
Danimarca	5,4	4.476	40.400	7	2
Irlanda	4,3	1.581	35.700	10	2
Olanda	16,3	12.642	34.600	13	1
Belgio	10,6	5.674	31.400	14	1
Austria	8,3	3.650	32.800	12	1
Ungheria	10,1	1.900	9.300	12	1

Data available on 25 missions. Source: ADISM <http://www.fscpo.unict.it/adism/adism.htm>

Nella Colonna A, i nomi dei nuovi Paesi membri sono in grassetto. Nelle Colonne B, C e D sono in grassetto i valori al di sopra della media.

4. Considerazioni conclusive

L’UE è molto decisa a comportarsi come soggetto responsabile della politica mondiale e per questa ragione ha affrontato – in consonanza con la scelta di cooperazione nella sicurezza multilaterale – la costruzione di capacità proprie, civili oltre che militari, di risoluzione dei conflitti e di ricostruzione degli stati nella fase successiva alla conclusione di un conflitto. L’analisi presentata in questo capitolo ha dimostrato che

1. L’UE ha lanciato un alto numero di missioni civili in Paesi che avevano bisogno di assistenza;
2. ma queste missioni civili hanno operato soprattutto nel continente europeo, alla periferia di questo e in Africa piuttosto che in zone lontane dall’Europa;
3. i costi economici delle missioni della PSDC sono sostenuti anche dal bilancio comune ma la maggior parte dei costi è sostenuta direttamente dagli membri in maniera largamente corrispondente alla loro grandezza e ricchezza;
4. nel complesso, i costi non solo economici sono stati finora sostenuti soprattutto dai vecchi Paesi membri;
5. ma i nuovi Paesi membri sono stati pienamente ammessi e socializzati alle operazioni della PSDC;
6. le posizioni di vertice delle missioni di pace europee sono state ricoperte quasi sempre da un piccolo gruppo di vecchi Paesi membri.

In conclusione, il crescente numero di operazioni della PSDC in Europa e fuori d'Europa dal 2003 ad oggi dimostra la volontà e la capacità dell'UE di agire come attore della sicurezza regionale europea e come attore della sicurezza globale. Bisogna domandarsi, quindi, quanto l'UE sia in sintonia con l'attuale pratica delle operazioni di pace a livello mondiale e se sia in grado di realizzare l'obiettivo prioritario di promuovere con efficacia le missioni civili? Queste richiedono capacità specifiche che l'UE possiede certamente in misura maggiore di altri attori della sicurezza multilaterale; nello stesso tempo, svolgere missioni di ricostruzione degli stati usciti da conflitti violenti comporta il rischio di essere rimproverati di imporre a quegli stati i propri modelli di organizzazione politica ed economica. La ricostruzione di stati comporta inevitabilmente alcune restrizioni alla loro sovranità. I responsabili europei delle capacità di gestione di crisi, quindi, devono tenere ben conto di queste implicazioni.

La prima sfida da affrontare è lo studio di strumenti poco intrusivi negli affari interni dei Paesi nei quali si interviene che le missioni di costruzione della pace e di ricostruzione statale devono adottare. Si tratta di strumenti ancora poco conosciuti e di un compito difficile. Le organizzazioni non-governative sono in genere apprezzate per i compiti che svolgono nei Paesi in crisi dando ascolto alle aspettative e ai bisogni politici, sociali e pratici degli attori locali (Irrera, 2010). La partecipazione delle organizzazioni non-governative nelle operazioni della PSDC dovrebbe, quindi, essere allargata per abbassare il livello di intrusione e per alzare l'efficacia di queste operazioni.

Un altro settore di riconosciuta importanza in questi ultimi anni è l'attività nota come "Riforma del settore della sicurezza". Esso si occupa della trasformazione delle forze di polizia, della riforma del sistema giudiziario, del controllo delle frontiere e di attività collaterali dalle quali dipende l'ordine, la democrazia e il rispetto dei diritti umani degli stati da ricostruire. Le missioni civili dell'UE dedicano a questo settore capacità importanti anche se ci si trova di fronte al serio problema di armonizzare organizzazioni e pratiche nazionali spesso molto differenti l'una dall'altra. La sfida in questo settore, inoltre, ha una doppia faccia. Da una parte, le capacità devono essere affidate ad esperti capaci di trasferire le pratiche del proprio stato a stati che hanno tradizioni e condizioni completamente diverse; dall'altra, ogni riforma della sicurezza deve tener conto della sua compatibilità con processi di democratizzazione che sono difficili e controversi.

Come abbiamo segnalato più sopra, infine, le missioni di ricostruzione soffrono quasi sempre di scarsità di risorse e richiedono uno sforzo prolungato nel tempo. Due condizioni che implicano una scelta difficile per i Paesi che si assumono la responsabilità dell'operazione. La propensione di un Paese a sopportare i costi dell'intervento deve, di conseguenza, essere accompagnata da una chiara definizione dell'agenda dei compiti da svolgere e dal forte impegno a superare ostacoli ed anche costi imprevisti, finanziari e politici, che queste missioni comportano. Sappiamo bene, purtroppo, che le democrazie europee – come ogni democrazia elettorale – si trovano inevitabilmente in circostanze difficili ogni volta che l'influenza della competizione politica interna ostacola gli impegni presi nella sicurezza multilaterale.

Bibliografia essenziale

- ANDERSSON ANDREAS (2002), *United Nations Intervention by United Democracies? State Commitment to UN Interventions 1991-99*, in "Cooperation and Conflict", 37, 4, 363-386.
- ANDERSSON ANDREAS (2006), *Democracy and susceptibility to UN intervention*, in "International peacekeeping", 13, 2, 184-199.
- ATTINÀ FULVIO (2010 a), *Global power competition and the rise of multilateralism*, in Attinà Fulvio and Daniela Irrera, eds., *Multilateral security and ESDP operations*, Farnham, Ashgate, 19-34.
- ATTINÀ FULVIO (2010 b), *European propensity to peacekeeping and multilateralism: a quantitative analysis of four EU countries and ESDP operations*, in Attinà Fulvio and Daniela Irrera, eds., cit., 105-124.
- ATTINÀ FULVIO and DANIELA IRRERA, eds. (2010), *Multilateralism and peace operations: trends and issues*, Farnham, Ashgate.
- BELLAMY ALEX J. and WILLIAMS PAUL (2005), *Who's keeping the peace? Regionalization and contemporary peace operations*, in "International Security", 29, 4, 157-195.
- DANIEL DONALD C.F. and CARAHER LEIGH C. (2006), *Characteristics of troop contributors to peace operations and implications for global capacity*, in "International peacekeeping", 13, 3, 297-315.
- HARBOM LOTTA & WALLENSTEEN PETER (2010), *Armed Conflict, 1946-2009*, in "Journal of Peace Research", 47, 4, 501-509.
- IRRERA DANIELA (2010), *NGOs' roles in humanitarian interventions and peace support operations*, in Attinà Fulvio and Daniela Irrera, eds., cit., 71-86.
- LEBOVIC JAMES H. (2004), *Uniting for Peace? Democracies and United Nations peace operations after the Cold War*, in "Journal of Conflict Resolution", 48, 6, 910-937.
- LÉGARÉ KATHIA (2010), *The 'schizophrenic' nature of peacebuilding operations: between external supervision and self-rule*, in Attinà Fulvio and Daniela Irrera, eds., cit., 35-50.
- MCDUGALL DEREK (2010), *The regionalization of peacekeeping and peacebuilding: lessons learnt in East Timor and the Southwest Pacific*, in Attinà Fulvio and Daniela Irrera, eds., cit., 51-70.
- RIESCHÉ SIMON (2010), *Bosnia, Darfur, and the 'Actorness' of Regional Organisations. Assessing the Performance of Regional(ised) Peace and Security Operations*, in Fulvio Attinà and Daniela Irrera, eds., cit., 125-144.
- SIDHU WAHEGURU PAL SINGH (2006), *Regionalisation of Peace Operations*, in Espen Barth Eide ed., *Effective Multilateralism: Europe, Regional Security and a Revitalized UN*, Foreign Policy Centre, British Council, 32-37.
- TORO CSABA (2010), *External state partners in ESDP missions: third country participation in EU crisis management*, in "European Foreign Affairs Review", 15, 325-345.
- WALLENSTEEN PETER and HELDT BIRGER (2008), *International peacekeeping: The UN versus Regional organisations*, in Hewitt J. Joseph, Wilkenfeld Jonathan, and Gurr Ted Robert, eds., *Peace and conflict 2008*, Boulder, Paradigm Publishers, 93-106.
- WILSON GARY (2003), *UN authorized enforcement: regional organizations versus "coalitions of the willing"*, in "International peacekeeping", 10, 2, 89-106.

Unificazione europea e globalizzazione

Abstract

European Unification and Globalization

The theoretical lens of historical materialism enables to identify a relationship between the mode of production and the state dimension, in particular between the agricultural mode of production and the city-state, between the first phase of the industrial mode of production (utilization of coal and the steam-engine) and the nation state, between the second phase of the industrial mode of production (utilization of electricity, oil and the internal combustion engine) and the federation of states which includes an entire region of the world. The scientific revolution of material production (and the revolution in telecommunications and transport) creates the conditions for the formation of a global civil society and for organizing it within the framework of new forms of statehood at the world level. European unification and globalization belong to two different stages of the evolution of the mode of production, respectively to the second phase of the industrial mode of production and the scientific mode of production. Both processes generate a tension between civil society, which tends to become European and global, and states, which remain national. The consequence is the erosion of state sovereignty, which can be stopped only by constitutionalizing international relations and creating new forms of statehood at the international level. The EU is the laboratory of a new form of statehood and a model for the other great regions of the world, which aspire to unification, and for the whole world (UN reform).

1. *Situare la globalizzazione nel corso della storia*

In uno dei più fortunati profili di storia contemporanea, Eric Hobsbawm afferma che la globalizzazione rappresenta "la trasformazione più significativa" del secolo scorso: "Fra il 1914 e i primi anni '90 il mondo è diventato un campo operativo unitario.

Soprattutto negli affari economici il mondo è ora l'unità operativa primaria e le unità più vecchie, come 'le economie nazionali', definite dalle politiche degli Stati territoriali, si sono ridotte a complicazioni delle attività transnazionali" (Hobsbawm, 1995, p. 28).

Eppure, malgrado il prestigio di cui gode *Il secolo breve*, il libro dal quale è tratto il giudizio sopra citato, il senso del processo di globalizzazione resta agli occhi del suo autore impenetrabile. Dopo avere riconosciuto la rilevanza del fenomeno per l'uomo contemporaneo, la conclusione cui perviene è deludente: "Il secolo breve è terminato lasciando aperti problemi per i quali nessuno ha o neppure dice di avere le soluzioni. Mentre i cittadini di questa fine secolo cercano nella nebbia globale che li avvolge la strada per avanzare nel terzo millennio, tutto ciò che sanno con certezza è che un'epoca della storia è finita. La loro conoscenza non va oltre" (Hobsbawm, 1995, p. 645). È l'ammissione di aver fallito in quello che è il compito più alto della storiografia: aiutare a scoprire il senso della storia contemporanea.

Poiché il futuro si sviluppa dal passato, la storia del passato dovrebbe individuare delle linee di tendenza che consentano di formulare previsioni circa gli avvenimenti futuri. È bene ricordare la lezione dello storico inglese John Robert Seeley,

il quale scrisse che "Dopo gli avvenimenti, tutti saremo saggi senza dubbio; noi studiamo la storia per essere saggi prima degli avvenimenti". E gli avvenimenti sono "il risultato dell'azione di quelle leggi, che spetta alla scienza politica scoprire. Quando il fatto accadrà [...] tutti vedranno più o meno chiaramente che ciò che è accaduto non poteva non accadere. Ma, se così è, lo studioso di scienza politica dovrebbe riuscire a prevedere, almeno a grandi linee, l'avvenimento quando è ancora lontano" (Seeley, 1928, p. 148).

L'esplosione della letteratura sulla globalizzazione illustra vari tentativi di adeguare la teoria politica alla novità del fenomeno. Sarà compito di una nuova generazione di studiosi aiutarci a comprendere la natura della globalizzazione e a rinnovare gli studi di economia internazionale, di diritto internazionale e di politica internazionale. Il processo di globalizzazione è un profondo cambiamento che muta i punti di riferimento della nostra vita quotidiana e ha un'importanza determinante per quanto riguarda il nostro avvenire. Eppure non sappiamo se i concetti che siamo abituati a usare quando analizziamo gli avvenimenti storici siano capaci di afferrare la sua natura e le sue implicazioni e siano sufficienti a dominare il fenomeno intellettualmente e politicamente.

Un primo essenziale chiarimento può venire dall'identificazione dei criteri per situare la globalizzazione nel corso della storia.

L'inadeguatezza di gran parte delle analisi fin qui proposte a comprendere il significato della globalizzazione è illustrata dal titolo di alcuni libri, i quali, pur avendo il merito di avere contribuito ad approfondire importanti aspetti del fenomeno, ne hanno messo a fuoco prevalentemente l'aspetto negativo, definendolo come la fine di un'epoca: la fine della storia (Fukuyama, 1992), la fine dello Stato-nazione (Omahe, 1996), la fine della democrazia (Guéhenno, 1994), la fine del lavoro (Drancourt, 1984 e Rifkin, 1995), la fine del Terzo Mondo (Harris, 1987). Nella stessa prospettiva si collocano altri autori che utilizzano le categorie di società post-industriale (Touraine, 1969 e Bell, 1973) o di mondo post-internazionale (Rosenau, 1995). Sono tutte espressioni che alludono a ciò che il mondo non è più, ma non a ciò che sta divenendo. È la tendenza che nei Paesi di lingua inglese è stata definita con il neologismo "endism", intraducibile in italiano. Questa parola si riferisce alle diagnosi del mondo contemporaneo che vogliono comunicare l'idea che un'epoca è finita. Si tratta di una visione limitata, perché prevalentemente rivolta al passato e insufficiente nella definizione dei caratteri distintivi del nuovo mondo che sta nascendo.

Gli studiosi sono divisi sulla stessa data di inizio del processo di globalizzazione. La maggior parte (ricordo tra gli altri Wallerstein, 1978, Sen, 2002 e Amin, 1997), considera la globalizzazione come un processo storico in corso da secoli, la cui data di inizio risalirebbe alla conquista dell'America, anche se il processo ha subito un'accelerazione negli ultimi decenni del XX secolo. Altri studiosi (tra cui Toffler, 1987 e Castells, 2002) sostengono la tesi che si tratta di un fenomeno recente, legato alle innovazioni che hanno rivoluzionato le tecniche produttive, le comunicazioni e i trasporti. Esse hanno cominciato a manifestarsi circa cinquant'anni fa.

Il dibattito, lungi dall'essere una questione accademica che divide due categorie di studiosi in una polemica di scarso rilievo, ha una grande portata teorica e interessa la stessa definizione del fenomeno. Chi colloca l'inizio del processo di globalizzazione cinquecento anni fa identifica indubbiamente una tendenza di lungo periodo che ha avuto come sbocco i grandi cambiamenti che sono in corso nella

nostra epoca. Certo nella storia non c'è mai nulla di assolutamente nuovo. Continuità e rottura sono aspetti costitutivi della nozione stessa di storia. Fa parte della storia ciò che cambia, ma anche ciò che resiste al cambiamento. È dunque vero che a partire dal Cinquecento cominciano a cadere le costrizioni imposte dalla geografia. Non esistono più continenti sconosciuti e quindi inaccessibili. Dopo la conquista dell'America la terra è diventata un universo chiuso. A questo proposito Cristoforo Colombo scrisse in una lettera del 7 luglio 1503: "Il mondo è piccolo" (Todorov, 1984, p. 8).

Bisogna però riconoscere che il grado di unità del mondo consentito dalle tecnologie dell'epoca ("velieri e cannoni", per prendere a prestito una brillante formula coniata da Carlo Cipolla) è incomparabile con quello che conosciamo oggi nell'epoca dell'aeronautica, della televisione e del computer.

2. *Modo di produzione ed evoluzione storica delle società umane*

A questo punto è necessaria una premessa metodologica relativa alla lente teorica che qui è utilizzata nell'analisi della globalizzazione sia dell'unificazione europea. Il concetto di modo di produzione, adottato dal materialismo storico, è una chiave per l'interpretazione della storia che permette di identificare la legge più generale del divenire delle società umane.

Si tratta di una tradizione di pensiero quasi del tutto dimenticata nella cultura contemporanea (tra le eccezioni sono da ricordare Albertini (2003) e Kupchan (2003)). Ciò dipende in parte dal fatto che essa è stata travolta dal discredito che ha colpito il marxismo dopo il crollo dei regimi comunisti. Si tratta di un grossolano errore, perché nel pensiero marxista dovrebbero essere distinti gli aspetti normativi (l'ideologia comunista) da quelli che hanno una portata teorica (il materialismo storico). Nel corpo del pensiero marxista si può infatti isolare il nucleo di una teoria scientifica – il materialismo storico – che permette di conoscere (e più precisamente di descrivere, spiegare e prevedere) una parte rilevante della realtà storica e sociale. La spiegazione dei fatti storico-sociali presuppone una teoria, vale a dire un insieme di uniformità tipiche di comportamenti empiricamente osservabili. Queste uniformità sono costruite attraverso un procedimento di astrazione, che isola, entro la inesauribile molteplicità del dato empirico, alcuni elementi e li coordina in un quadro coerente. Il risultato di questo procedimento di astrazione, che Max Weber ha chiamato *tipo ideale*, non coincide con la realtà, ma è lo strumento indispensabile per coglierne gli aspetti rilevanti rispetto al punto di vista adottato dal ricercatore. Il nucleo scientifico del materialismo storico può essere incluso secondo Weber nel contesto metodologico delle scienze storico-sociali contemporanee ed essere considerato come un concetto "tipico-ideale". Weber ha riconosciuto che questa teoria rappresenta uno dei più importanti tentativi di costruzione concettuale della storia delle scienze storico-sociali, che può aiutare l'uomo contemporaneo a ordinare il caotico fluire degli eventi nel corso della storia e a penetrare la realtà sociale. A proposito delle alterne fortune della concezione materialistica della storia, egli ha osservato che "dopo un periodo di illimitata sopravvalutazione, incombe su di essa il pericolo di essere sottovalutata nella sua capacità orientativa per il lavoro scientifico" (Weber, 1958, p. 81). Weber ha scritto questa riflessione nel 1904, dun-

que in un contesto politico e culturale molto distante da quello contemporaneo. Essa tuttavia mantiene tutta la sua attualità in un'epoca, come la nostra, che ha alle spalle la caduta dei regimi comunisti.

Ma c'è un'altra ragione che ha allontanato numerosi studiosi dal materialismo storico: la confusione tra un concetto di carattere generale, quello di modo di produzione, e un concetto meno generale, quello di economia. È stato lo stesso Marx ad aprire la via alla sopravvalutazione dell'influenza del fattore economico, quando nella *Prefazione* del 1859 a *Per la critica dell'economia politica* scrisse che "l'anatomia della società civile è da cercare nell'economia politica" (Marx, 1971, p. 4). In realtà, l'economia è uno dei diversi settori della società i cui caratteri variano quando cambia il modo di produzione. Mentre il punto di vista della scienza economica è settoriale, quello del modo di produzione è generale. Quest'ultimo definisce il contesto entro il quale si collocano i fenomeni economici, giuridici, politici, culturali ecc. In particolare la scienza economica analizza la realtà sociale a partire da uno specifico punto di vista, quello economico, che è uno dei tanti approcci possibili (insieme a quelli politico, giuridico, culturale ecc.) allo studio della società. Essa studia il comportamento degli individui, i quali scelgono, in un contesto (il mercato) caratterizzato da risorse scarse, i beni e i servizi necessari a soddisfare i loro bisogni.

La globalizzazione e l'unificazione europea non sono sospinte solo da incentivi economici, ma anche, e specificamente, da una forza storica irresistibile più potente della volontà di qualsiasi governo o di qualsiasi partito politico: la forza scatenata dall'evoluzione del modo di produrre. Essa impone a tutti i settori della vita sociale una dimensione molto più ampia di quella degli Stati sovrani, anche i più grandi. Si tratta di un processo di cambiamento che si può accelerare o ritardare, ma non accettare o respingere.

Se si sceglie l'approccio basato sull'analisi dell'evoluzione dei modi di produzione, si collocano i processi di unificazione europea e di globalizzazione nel contesto di una visione della storia che Braudel ha definito la prospettiva della "lunga durata" (Braudel, 1981, p. 26). È una prospettiva che dà rilievo alle forze profonde che determinano il corso della storia: le costrizioni imposte dalla geografia, dalle strutture della produzione materiale e del potere.

Se questa ipotesi è fondata, ne consegue che l'unificazione europea e la globalizzazione sono processi che influenzano tutti gli aspetti della realtà sociale (non solo l'economia, ma anche la politica, il diritto, la cultura ecc.) e interessano tutte le scienze storico-sociali (la storia, l'economia politica, la scienza politica, il diritto, la sociologia ecc.). Questi processi hanno creato una nuova realtà sociale – un mercato e una società civile sul piano europeo e globale –, su uno spazio che un tempo era il terreno di azione esclusivo degli Stati, quello delle relazioni internazionali.

Il materialismo storico si fonda sull'ipotesi che la prima condizione della storia umana consista negli individui concreti che producono i loro mezzi di sussistenza. La nozione di modo di produzione si presenta nel materialismo storico come la categoria che offre la prospettiva più generale rispetto agli altri possibili punti di vista che si possono adottare per conoscere la storia, i quali privilegiano la politica, il diritto, l'economia, la cultura ecc. Quando si parla di modo di produzione si intende sempre produzione in un determinato stadio di sviluppo sociale, quindi di evoluzione storica del modo di produrre. Non esiste che una produzione storicamente determinata, cioè dei modi storici di produzione o stadi di sviluppo della divisione del lavoro.

Dall'ipotesi della centralità del concetto di modo di produzione consegue che quest'ultimo rappresenti il criterio fondamentale per periodizzare la storia universale. Il filo conduttore della storia delle società umane consiste quindi in una successione di modi di produzione. Il materialismo storico consente di stabilire in quale fase della storia si collocano i processi di unificazione europea e di globalizzazione, di formulare ipotesi sulla linea di marcia della storia e di trarre le conseguenze che ne derivano "in ultima istanza" sul piano politico ed economico. Ogni stadio dell'evoluzione del modo di produrre cerca di soddisfare bisogni umani fondamentali, secondo una forma specifica della divisione del lavoro. Se si considera la globalizzazione nella prospettiva della concezione materialistica della storia, si può affermare che essa non è che l'ultimo e più recente stadio di evoluzione delle società umane, le quali hanno conosciuto nel corso della storia forme sempre più estese di integrazione sociale dalla tribù, alla città, alla nazione, alla macro-regione, e oggi sono giunte alla formazione di un'unica società civile globale.

Esiste una versione semplificata del materialismo storico: il determinismo economico o marxismo volgare, che utilizza uno schema di spiegazione, rigidamente meccanico che procede in una sola direzione. Più precisamente il modo di produzione è considerato come l'unico fattore che influisce sui caratteri dei fenomeni politici, giuridici, culturali, religiosi ecc. Ma è possibile un approccio differente. Se si utilizza il materialismo storico semplicemente come un "canone di interpretazione storica" – espressione coniata da Benedetto Croce (1918, p. 85) –, la determinazione esercitata dal modo di produrre non è concepita come il solo fattore che influenza la natura dei fenomeni politici, giuridici, culturali ecc. Secondo questo schema esplicativo, la determinazione non procede in una sola direzione (determinismo economico), ma è compatibile con l'influenza reciproca dei fattori politici, giuridici, culturali sulla produzione materiale. Per esempio, Max Weber, che ha definito il materialismo storico come un fruttuoso tipo ideale che può orientare il lavoro degli scienziati sociali, ha messo in luce nei suoi lavori sulla sociologia della religione come l'etica delle religioni abbia influenzato l'evoluzione dei sistemi economici (Weber, 1982).

3. *Modi di produzione ed evoluzione delle forme dello Stato*

Se si accetta l'idea di un'influenza reciproca tra differenti fattori che contribuiscono a determinare il corso della storia, si può considerare il modo di produzione come il fattore che ha un'influenza decisiva sulla sfera della politica, cioè sulla struttura e sulla dimensione dello Stato e sulle relazioni internazionali.

In modo schematico si può affermare che il materialismo storico consente di stabilire una relazione tra il modo di produzione agricolo e la città-stato, tra la prima fase del modo di produzione industriale (utilizzo del carbone e della macchina a vapore) e lo Stato nazionale, tra la seconda fase del modo di produzione industriale (utilizzo dell'elettricità, del petrolio e del motore a scoppio) e la Federazione di Stati che comprende un'intera regione del mondo. La rivoluzione scientifica della produzione materiale (e la rivoluzione nell'informazione e nelle comunicazioni) crea le condizioni per la formazione di una società civile globale e per organizzare quest'ultima nell'ambito di nuove forme di statualità a livello mondiale. In definitiva, l'evoluzione del modo di produrre, determinando il cambiamento della natura degli Stati, cambia anche la natura dei sistemi internazionali.

Alla luce di questa teoria diventa chiara anche la relazione tra l'unificazione europea e la globalizzazione. Sono processi che appartengono a due diverse fasi della storia: rispettivamente il secondo stadio del modo di produzione industriale, che richiede l'organizzazione dello Stato su spazi delle dimensioni di una grande regione del mondo, e il modo di produzione scientifico, che pone il problema dell'unificazione politica del mondo. L'unificazione europea indebolisce i governi nazionali, li spinge a cooperare perché possano risolvere insieme i problemi cui non sono in grado di fare fronte separatamente, crea una società civile europea a fianco delle società civili nazionali, crea delle istituzioni europee che rappresentano un meccanismo di formazione delle decisioni politiche che svuota progressivamente le istituzioni nazionali. Il processo è giunto a uno stadio così avanzato che la guerra tra gli Stati membri dell'Unione Europea è diventata impossibile e la Costituzione europea rappresenta l'aspetto centrale del dibattito politico contemporaneo in Europa.

D'altra parte, c'è un numero crescente di importanti problemi che anche gli Stati più potenti non sanno più risolvere da soli. Da ciò deriva la crisi di tutti gli Stati, anche di quelli che nel secolo scorso avevano lo status di superpotenze, e il bisogno di un governo mondiale. Mentre l'unificazione europea è in corso e tutte le grandi regioni del mondo sono coinvolte, con un ineguale grado di sviluppo, in un analogo processo di integrazione, si sviluppa contemporaneamente un processo di integrazione su scala globale che comprende tutte le regioni del mondo.

Va precisato che non c'è una relazione meccanica tra evoluzione del modo di produrre ed evoluzione delle forme di organizzazione politica delle società umane. Lo mostra il fatto che antiche formazioni politiche, come le città-stato (per esempio, Andorra, Liechtenstein, San Marino) sopravvivono nella nostra epoca e sono Stati membri dell'ONU. Oppure Stati di dimensioni macro-regionali, come la Cina, l'India, la Russia o gli Stati Uniti si sono formati quando il modo di produzione dominante era quello agricolo. Entrambi gli esempi mettono in evidenza l'autonomia che le istituzioni politiche possiedono rispetto all'evoluzione del modo di produrre. Nel primo caso l'autonomia della politica agisce come un ostacolo nei confronti dell'esigenza di superare vecchie forme di organizzazione politica. Il prezzo che le città-stato devono pagare per sopravvivere in un mondo composto da Stati di dimensioni molto più ampie è la subordinazione a questi ultimi e la irrilevanza nella politica internazionale. Il secondo caso mostra come l'autonomia della politica permetta di costituire determinate forme di organizzazione politica in anticipo rispetto all'evoluzione del modo di produrre. Ma gli Stati di dimensioni macro-regionali manifestano la loro superiorità solo quando si afferma la seconda fase del modo di produzione industriale.

4. *Erosione della sovranità dello Stato e fondamentalismo del mercato*

L'analisi delle relazioni tra l'evoluzione del modo di produrre e le strutture dello Stato permettono di illuminare il fatto che l'aspetto più significativo dei processi di unificazione europea e di globalizzazione riguarda la sfera della politica. Esso consiste nella contraddizione tra lo sviluppo delle forze produttive, che tendono a unificare l'Europa e il mondo, e il governo di quei processi, che è affidato a Stati che hanno mantenuto dimensioni nazionali. Questa contraddizione sottopone le strutture dello Stato a una tensione crescente, che richiede che quelle strutture si

adattino alle esigenze imposte dal modo di produzione, con la formazione di un governo europeo e di un governo mondiale.

A causa di questa contraddizione, negli scorsi trent'anni si è affermato un vasto movimento di idee non solo sul terreno del pensiero economico, ma anche su quello politico: il fondamentalismo del mercato, espressione resa popolare da George Soros. L'idea essenziale del fondamentalismo del mercato è che il libero gioco delle forze del mercato promuove la diffusione universale della ricchezza, della pace e della libertà. Secondo questa ideologia, i mercati sono capaci di autoregolarsi e quindi non hanno bisogno di essere governati da un ente pubblico, come lo Stato, che faccia prevalere gli interessi generali su quelli privati. In questa prospettiva, ogni intervento sui meccanismi del mercato è respinto. Pertanto, l'era della globalizzazione segnerebbe il deperimento dello Stato e della politica.

Questa ideologia ha goduto di grande popolarità nel mondo occidentale dopo l'ascesa al potere di Margaret Thatcher (1979) e di Ronald Reagan (1980). Questi leaders rappresentano l'espressione vivente della reazione nei confronti dell'attivismo politico, che fu un carattere dominante del periodo precedente. Essi non si limitarono infatti ad astenersi dall'intervenire sui meccanismi del mercato, ma praticarono anche un'attiva deregolamentazione. In questo modo, essi abdicarono alla responsabilità di governare il mercato e la società civile. La conseguenza è stata il trionfo dei potentati dell'economia e della società globale e il dilagare della violenza del crimine organizzato e del terrorismo internazionale.

L'unificazione europea e la globalizzazione hanno determinato uno spostamento dei confini fra la società civile e lo Stato: hanno aperto vasti spazi allo sviluppo della società civile, cioè a quella sfera pre-politica della vita sociale che è il terreno sul quale gli interessi privati si affermano e si scontrano, ma non produce quei meccanismi di mediazione fra gli interessi dai quali possa emergere il bene comune.

Coloro che sostengono che l'unificazione europea e la globalizzazione non rappresentano un fatto nuovo, considerano questi concetti equivalenti ad altri più generici come "interdipendenza" o "internazionalizzazione". Questi ultimi sono termini che designano un processo che moltiplica e intensifica le relazioni tra gli Stati. Ma si tratta pur sempre di un processo governato dagli Stati, i quali restano i protagonisti esclusivi della politica internazionale. In altre parole, la loro sovranità non subisce limitazioni apprezzabili dallo sviluppo dell'interdipendenza.

Diversa è la natura dell'unificazione europea e della globalizzazione, che non costituiscono semplicemente un incremento quantitativo delle relazioni sociali e degli scambi a livello internazionale. Sono invece di un cambiamento qualitativo che ha le radici rispettivamente nella seconda fase del processo di industrializzazione e nella rivoluzione scientifica che creano, accanto alle società e ai mercati nazionali, una società e un mercato globali. Si tratta, in altri termini, delle fondamenta sociali di istituzioni di governo sopranazionali.

5. La risposta dei governi: le organizzazioni internazionali

La risposta dei governi all'unificazione europea e alla globalizzazione è stata quella di perseguire la cooperazione internazionale, non per loro scelta, ma per mancanza di alternative. Non esiste infatti una risposta nazionale ai problemi con-

tinentali e globali. L'espansione del fenomeno delle organizzazioni internazionali rappresenta la strada intrapresa dai governi per trovare una soluzione a problemi che non possono risolvere da soli. Tra le organizzazioni internazionali, le più significative sono l'Unione Europea (UE), che si distingue per essersi spinta più avanti nella sperimentazione di nuove forme di statualità sul piano internazionale, e l'ONU per la sua vocazione all'universalità. È sufficiente un dato quantitativo per illustrare la rilevanza assunta dal fenomeno: il ritmo vertiginoso con il quale è cresciuto il numero delle organizzazioni internazionali nel corso del XX secolo. Secondo un'accezione estensiva, che include tra le organizzazioni internazionali non solo quelle istituite dagli Stati sul piano regionale e globale, ma anche quelle promosse dalle organizzazioni internazionali, mentre queste erano 37 nel 1909, nel 1997 sono salite a 1850. Se consideriamo le organizzazioni non governative, l'esplosione del fenomeno è ancora più stupefacente. Queste nel 1909 erano 176, nel 1997 hanno raggiunto la cifra di 15.965 (*Yearbook of International Organizations*, 2004-2005, tab. 2, vol. I).

Il punto debole delle organizzazioni internazionali risiede nelle procedure di formazione delle decisioni politiche – che sono basate sui principi dell'unanimità e del veto ed escludono il principio democratico delle decisioni a maggioranza – e nell'assenza di poteri esecutivi capaci di attribuire forza vincolante alle decisioni comuni. La definizione più diffusa di questo tipo di gestione della globalizzazione è l'espressione *global governance*. Questa formula giustifica l'ordine mondiale costituito, che pretende di affidare agli Stati sovrani il governo della globalizzazione, ma di fatto lo assegna ai poteri forti che esercitano il predominio sulla politica mondiale (le grandi potenze) e sul mercato mondiale (le multinazionali), ma anche a poteri illegali, come la criminalità organizzata e il terrorismo, e nello stesso tempo esclude i popoli dalla partecipazione alla formazione delle decisioni determinanti per il loro destino. A ragione George Monbiot ha osservato che "È stato globalizzato tutto, tranne il consenso. Soltanto la democrazia è stata relegata nello stato nazionale. Si trova al confine, con la valigia in mano, senza passaporto" (Monbiot, 2003, p. 7).

Nell'opinione pubblica si sta diffondendo la sensazione che le decisioni più importanti siano emigrate dalle istituzioni controllate dai cittadini verso centri di potere internazionali privi di ogni forma di controllo democratico. Infatti, le decisioni prese a livello nazionale, dove esistono le istituzioni democratiche, riguardano problemi di second'ordine. Invece le decisioni dalle quali dipende perlopiù il destino dei popoli sono prese a livello internazionale, dove non esistono istituzioni democratiche. Il pericolo che incombe sul mondo è lo svuotamento delle istituzioni democratiche. Più precisamente dovremmo domandarci per quanto tempo la democrazia potrà ancora sopravvivere in un mondo nel quale i cittadini sono esclusi dalle decisioni determinanti per il loro destino. L'alternativa di fronte alla quale ci troviamo è la seguente: o la globalizzazione si democratizza oppure essa finirà con il distruggere la democrazia.

6. La sfida della globalizzazione e i limiti della risposta dell'UE

I profondi cambiamenti tecnologici e sociali innescati dalla rivoluzione scientifica della produzione materiale e il poderoso sviluppo economico prodotto dal processo di globalizzazione hanno portato alla ribalta della storia intere regioni del

mondo finora condannate a restare ai margini del progresso a causa della condizione di dipendenza politica rispetto alle grandi potenze del mondo occidentale e del degrado sociale derivante dalla povertà, dalle malattie e dall'analfabetismo. La combinazione di scienza e globalizzazione ha rappresentato il più potente motore di sviluppo che la storia dell'umanità abbia mai conosciuto.

La prima fase della globalizzazione ha determinato l'abbattimento degli ostacoli che si opponevano alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali. Mentre nel 1946 le tariffe doganali ammontavano al 50% del valore delle merci importate, oggi sono ridotte a circa il 3%. La globalizzazione è stata sospinta dall'ideologia del mercato autoregolato, che ha aperto la via all'affermazione di potenti interessi privati, come le grandi concentrazioni produttive e finanziarie multinazionali, all'aggravamento delle disuguaglianze sociali tra i nuovi ricchi e gli strati sociali e i popoli esclusi dal progresso, alla distruzione dell'ambiente, al dilagare della violenza del terrorismo, alla prepotenza della criminalità organizzata e all'arretramento della civiltà del diritto. Questo processo ha eroso la sovranità degli Stati e ha portato alla ribalta della politica attori non statali che insidiano il potere di decisione degli Stati sul piano internazionale.

La prima fase della globalizzazione ha creato tensioni che non possono essere risolte senza adeguate risposte istituzionali. Gli Stati nazionali sono sempre più inadeguati a fare fronte alle grandi sfide globali della pace, della sicurezza, della proliferazione nucleare, della giustizia internazionale, della povertà e della protezione dell'ambiente. Non solo il nazionalismo, ma anche la cooperazione tra Stati sovrani si rivelano come modelli del passato. L'UE è una nuova forma di organizzazione politica che mostra come un nuovo ordine mondiale possa formarsi, oltre la logica della *balance of power*, delle relazioni egemoniche e della stessa cooperazione internazionale, all'insegna della costituzionalizzazione delle relazioni internazionali.

L'UE rappresenta lo stadio più avanzato di questo processo che cancella progressivamente i confini tra politica interna e politica internazionale e attribuisce funzioni statali alle organizzazioni internazionali, le quali manifestano così la tendenza a trasformarsi in Federazioni di Stati. Si tratta di un vero e proprio processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali. Infatti la politica commerciale è una competenza esclusiva dell'UE, così come la politica monetaria per i Paesi che hanno adottato l'euro. Inoltre la Commissione Europea è dotata di un potere anti-trust, che le permette di regolare il funzionamento del mercato europeo e di proteggere gli interessi dei consumatori europei. I fondi strutturali, per quanto modesta sia la loro entità, permettono di effettuare una redistribuzione delle risorse sul piano europeo. In questi settori l'UE si comporta più o meno come se fosse uno Stato. È in questa direzione che devono evolvere le organizzazioni economiche internazionali se si vuole governare la globalizzazione.

Inoltre, il Parlamento Europeo è il laboratorio della democrazia internazionale. Dopo la sua elezione diretta ha accresciuto i suoi poteri legislativi e di controllo sulla Commissione, intesa come potenziale governo europeo. Ciò significa che la democratizzazione dell'Unione Europea è stato un potente strumento per rafforzare le istituzioni europee e per farle evolvere verso il traguardo dell'unione federale. Nell'insieme, la lezione che possiamo trarre dalla storia (e utilizzare per una riforma dell'ONU) è che sia il rafforzamento delle istituzioni sia la loro democratizzazione hanno contribuito a promuovere l'unificazione europea.

Tuttavia, l'UE non ha istituzioni adeguate a proteggere i cittadini dalle minacce del processo di globalizzazione e dal senso di insicurezza che esso genera. Il no francese e olandese alla Costituzione europea e quello irlandese al Trattato di Lisbona, la costante diminuzione del tasso di partecipazione alle elezioni europee hanno messo in evidenza un cambiamento di orientamento dell'opinione pubblica e la caduta delle certezze nei confronti del progetto europeo soprattutto nei Paesi fondatori della Comunità europea. Per mezzo secolo l'obiettivo fondamentale del progetto europeo è stato la costruzione della pace attraverso la riconciliazione tra popoli che si sono combattuti prima nelle guerre mondiali, poi nella guerra fredda. La pace appare oggi un obiettivo acquisito e non più sufficiente a giustificare l'impegno per la costruzione dell'unità europea. D'altra parte, la prosperità, che grazie all'integrazione economica, l'UE ha permesso di generalizzare tra i suoi abitanti, è un obiettivo che non suscita l'entusiasmo degli europei.

Queste incertezze esigono che ci si interroghi di nuovo sulle finalità ultime del progetto europeo. La globalizzazione lancia sfide che sfuggono al controllo dell'UE e pone il problema dei limiti dell'Unione.

La formazione di un mercato globale aperto e di una società civile globale tende a cancellare i confini tra mercato europeo e mercato globale, tra società civile europea e società civile globale. L'UE è investita da flussi commerciali, finanziari e migratori che non riesce a controllare. Il protezionismo sarebbe un rimedio peggiore del male che si vuole combattere, perché priverrebbe l'UE dei benefici della globalizzazione. L'onere degli svantaggi comparativi, derivanti dalla necessità di competere con Paesi che non hanno gli standard sociali e ambientali vigenti in Europa, finisce col gravare sui lavoratori e sui consumatori in termini di smantellamento dello Stato sociale e di aumento del costo dei servizi sociali.

Un cambiamento di prospettive e una ridefinizione delle finalità del progetto europeo dipendono dal ruolo che l'UE può svolgere nel governo della globalizzazione e nella formazione di un nuovo ordine economico e politico globale. Sono sfide cui l'UE non può fare fronte da sola e che possono trovare una risposta soltanto nell'ambito di istituzioni globali. Mentre l'allargamento dell'UE è un processo che non può andare al di là dello spazio del continente, la politica estera e di sicurezza dell'UE può essere un veicolo della costruzione della pace nel mondo. La risposta alle tensioni e alle ingiustizie di una globalizzazione non governata va ricercata in nuove istituzioni e in nuove politiche mondiali. In particolare due istituzioni, create dopo la fine della guerra fredda l'Organizzazione Mondiale per il Commercio (1995) e il Tribunale Penale Internazionale (1998) sono espressione del tentativo di fondare su organi giudiziari, e quindi sul primato del diritto, il nuovo ordine mondiale. Non è un caso che entrambe le organizzazioni abbiano avuto il sostegno dell'UE. Si può anzi affermare che il sostegno unanime degli Stati membri dell'UE ha rappresentato un elemento indispensabile della loro istituzione.

7. La crisi del paradigma del realismo politico e il paradigma federalistico

Gli effetti congiunti della globalizzazione e dell'erosione della sovranità statale hanno indotto molti studiosi di relazioni internazionali a denunciare la crisi del paradigma del realismo politico (Modelski, 1972). Quest'ultimo è stato codificato

con la pace di Westfalia (1648) e con la formazione del sistema europeo delle potenze si è avviato al tramonto nel 1945, dopo la fine della seconda guerra mondiale, dal sistema mondiale composto da due superpotenze, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, di dimensioni macroregionali. La teoria realistica della politica poggia su due postulati: la subordinazione della società civile allo Stato e la centralità dello Stato sovrano nelle relazioni internazionali. La globalizzazione ha spezzato entrambe le colonne sulle quali si regge l'edificio della scienza politica tradizionale.

L'aspetto più discutibile del realismo politico consiste nell'ipotesi che la natura della politica non possa cambiare. Ha scritto Waltz in proposito: "La trama della politica internazionale resta assai costante, con modelli ricorrenti ed eventi che si ripetono senza fine. [...] Il perdurante carattere anarchico della politica internazionale spiega la sorprendente uguaglianza della qualità della vita internazionale attraverso i millenni" (Waltz, 1987, p.143). In realtà, i concetti di Stato, potere, interesse nazionale, sicurezza hanno carattere storico e la globalizzazione può essere interpretata come il processo che alimenta la tendenza al superamento della divisione del mondo in Stati sovrani e a costituzionalizzare le relazioni internazionali. Se questa è la tendenza di fondo della storia contemporanea, se ne può dedurre che stanno cadendo i presupposti sui quali si basa la scienza normale della politica: la separazione della politica interna dalla politica internazionale.

L'approccio stato-centrico impedisce di considerare le relazioni reciproche tra politica interna e politica internazionale e di studiare la politica nella sua unità. Esso rappresenta il punto di vista adeguato allo studio della politica in una determinata fase della storia: quella del sistema di Westfalia. Oggi esso è diventato un ostacolo al progresso della conoscenza, perché impedisce di comprendere il cambiamento che sta avvenendo nella vita politica: il superamento della separazione tra politica interna e politica internazionale. Nello stesso tempo è un ostacolo al governo della globalizzazione, perché non mette in discussione il dogma della sovranità degli Stati e quindi non consente di progettare forme di unità tra gli Stati che vadano al di là della cooperazione internazionale.

Chi dalla crisi dello Stato sovrano traesse la conclusione che il problema della sovranità sia superato e che ci si debba sbarazzare di questo concetto commetterebbe un tragico errore. Significherebbe rinunciare ad alcune delle più importanti conquiste di cui siamo debitori allo Stato moderno. Il monopolio della forza è la garanzia della pace e di una legge certa all'interno dei confini dello Stato. Esso deve essere trasferito alle Nazioni Unite. Ciò significa che il monopolio del potere di coercizione deve essere esercitato dalle Nazioni Unite in nome e per conto di tutti i popoli del mondo e di tutti gli abitanti della terra. È da ricordare che lo Statuto dell'ONU rivendica il potere di assicurare la pace mondiale. Ma lo fa senza successo, perché l'ONU è sprovvista dei poteri necessari a perseguire il fine per il quale fu istituita.

È frequente l'osservazione che lo Stato nazionale, che attribuisce il potere di decisione a un unico centro, è troppo piccolo per i grandi problemi e troppo grande per i piccoli problemi. Ha osservato Mortimer Adler in un importante libro sulla pace e la guerra, scritto mentre si stava progettando l'ONU, che lo Stato nazionale non è l'ultima (*last*) forma di organizzazione politica, ma solo la più recente (*latest*) (Adler, 1944, p. 205). Abbiamo visto che l'allargamento della dimensione dello Stato è un processo di pacificazione tra comunità umane sempre più ampie e

che le tappe fondamentali di questo processo sono la città, lo Stato nazionale, la Federazione. In altre parole, lo Stato è una forma di ordinamento politico che non è sempre esistita. Per di più il processo che porterà al suo superamento è già cominciato.

Gli antichi ignoravano la nozione di Stato. Essi chiamavano *politeia* (i greci) o *civitas* (i romani) le istituzioni politiche che li governavano. Sono gli studiosi moderni che hanno introdotto l'espressione città-Stato e hanno esteso il concetto di Stato a epoche precedenti a quella della sua formazione nel XVI secolo. Analogamente, l'espressione Stato federale rappresenta il tentativo di estendere la nozione di Stato all'epoca della crisi e del superamento dello Stato nazionale. In realtà, la Federazione è nello stesso tempo una nuova forma di Stato e una nuova forma di organizzazione internazionale. Essa è dotata di alcuni requisiti della statualità, ma non di tutti, per esempio la concentrazione delle competenze nel governo centrale. La novità del federalismo consiste nel tentativo di superare la divisione in Stati sovrani delle grandi regioni del mondo e, in ultima istanza, del mondo intero. L'obiettivo ultimo è l'abolizione della guerra. Mentre gli Stati Uniti appartengono all'epoca degli Stati nazionali (quando furono istituiti la divisione del mondo in Stati sovrani si presentava come una realtà insuperabile), l'UE è nata con il proposito di rinunciare alla politica di potenza e di costruire la pace. La pacificazione dell'Europa è intesa come un gradino sulla via della pacificazione del mondo.

Ridistribuire il potere verso nuovi livelli di governo, da organizzare sul piano internazionale o infranazionale, costituisce un imperativo includibile se si vuole migliorare l'efficienza delle istituzioni politiche, ma anche restituire alla democrazia il potere di decidere sulle questioni determinanti per il futuro dei popoli. Il modello federale, che articola la sovranità su più livelli di governo, da quello locale a quello globale, sembra il più adeguato a guidare la riorganizzazione dello Stato nell'epoca della globalizzazione. La sovranità, che gli Stati, travolti dal processo di globalizzazione, stanno perdendo, deve diventare mondiale, ma nello stesso tempo deve articolarsi su più livelli di governo "coordinati e indipendenti" (Wheare, 1997, p. 50), dalla comunità locale alle Nazioni Unite. Il punto di arrivo del processo di costruzione della pace non sarà uno Stato mondiale (che, come ha osservato Jaspers, 1953, pp. 197-198), sarebbe un impero), ma una Federazione di Federazioni di grandi regioni del mondo, le quali saranno Federazioni di Stati, questi ultimi a loro volta saranno Federazioni di regioni e così via. Questa articolazione della sovranità su più livelli di governo permette di evitare la concentrazione del potere in un unico organo costituzionale e di contrastare degenerazioni autoritarie.

Va sottolineato che il governo mondiale sarà espressione di una nuova forma di statualità, perché privo di politica estera. Non sarà quindi necessario conferirgli gli strumenti che tradizionalmente hanno consentito agli Stati di affermarsi sul piano internazionale con la politica di potenza. È da sottolineare che nel corso della storia il più potente impulso all'accentramento del potere, alla tirannide e al dispotismo è scaturito dalla presenza di una minaccia esterna. Le tendenze autoritarie maturano infatti in un clima di tensione internazionale e di preparazione alla guerra, che scomparirebbe con l'istituzione del governo mondiale.

In definitiva, la globalizzazione è un processo storico contraddittorio che, considerato sotto il profilo dell'evoluzione del modo di produrre, coincide con la direzione di marcia della storia. È un processo che deve essere governato dalla politica, la quale può sottoporlo alla programmazione umana, indirizzandolo verso la costruzione di nuove e più elevate forme di convivenza politica.

Bibliografia essenziale

- ADLER M. (1944), *How to Think about War and Peace*, New York, Simon and Schuster.
- ALBERTINI M. (2003), "Il corso della storia", *Il Federalista*, XLV, pp. 82-105.
- AMIN S. (1997), *Il capitalismo nell'era della globalizzazione*, Trieste, Asterios.
- BELL D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York, Basic Books.
- BRAUDEL F. (1981), *La dinamica del capitalismo*, Bologna, Il Mulino.
- CASTELS M. (2002), *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi, 2002.
- CIPOLLA C. (1971), *Velieri e cannoni d'Europa sui mari del mondo*, Torino, UTET.
- CROCE B. (1918), *Materialismo storico ed economia marxista*, Bari, Laterza.
- DRANCOURT M. (1984), *La fin du travail*, Paris, Hachette.
- FUKUYAMA F. (1992), *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli.
- GUÉHENNO J.-M. (1994), *La fine della democrazia*, Milano, Garzanti.
- HARRIS N. (1987), *The End of the Third World*, Harmondsworth, Penguin.
- HOBSBAW E. (1995), *Il secolo breve*, Milano, Rizzoli.
- JASPERS K. (1953), *The Origin and Goal of History*, London, Routledge & Kegan Paul.
- KUPCHAN C.A. (2003), *La fine dell'era americana*, Milano, Vita e pensiero.
- MARX K. (1971), *Per la critica dell'economia politica*, Roma, Editori Riuniti.
- MODELSKI G. (1972), *Principles of World Politics*, New York, The Free Press.
- MONBIOT G. (2003), *L'era del consenso*, Milano, Longanesi.
- OMAHE K. (1996), *La fine dello Stato-nazione*, Milano, Baldini & Castaldi.
- RIFKIN J. (1995), *La fine del lavoro*, Milano, Baldini & Castaldi.
- ROSENAU J., DURFEE M. (1995), *Thinking Theory Thoroughly*, Boulder, Westview Press.
- SEELEY J. R. (1883), *L'espansione dell'Inghilterra*, Bari, Laterza.
- SEN A. (2002), *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori.
- TODOROV T. (1984), *La conquista dell'America*, Torino Einaudi.
- TOFFLER A. (1987), *La terza ondata*, Milano, Sperling & Kupfer.
- TOURAINE A. (1969), *La società post-industriale*, Bologna, Il Mulino.
- WALLERSTEIN I. (1978), *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Bologna, Il Mulino.
- WALTZ K. N. (1987), *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino.
- WEBER M. (1958), *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi.
- WEBER M. (1982), *Sociologia della religione*, Milano, Comunità, 2 voll.
- WHEARE K.C. (1997), *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino.
- Yearbook of International Organizations. 2004-2005* (2004-2005), München, UIA and G. Saur Verlag, 6 voll.

«Unire l'Europa per unire il mondo»: il pensiero e l'azione di Mario Albertini

Abstract

"Uniting Europe to unite the world": the thought and action of Mario Albertini

Beginning in the 50s, Mario Albertini would devote his entire life to the federalist ideal, from his militancy in the MFE section of Pavia to the presidency of the European Federalist Movement in 1966 and the presidency of the European Union of Federalists from 1975 to 1984, becoming a well-known leader of European Federalism. This paper summarizes the main stages of his political and intellectual adventure, focusing in particular on the relation between political action and culture.

Mario Albertini incarna la figura del precursore politico: colui che opera, pensa, si muove in una realtà che non c'è ancora, ma che contribuisce a costruire. La sua personalità non è molto conosciuta né studiata. Docente presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pavia¹, non è un uomo di governo né un diplomatico, ma è un politico nel senso più profondo di questo termine. Per tutta la vita si spende per un ideale – il federalismo – con profonda etica della responsabilità e onestà intellettuale, nella convinzione che la politica sia un servizio (Guderzo 2007) e che pensiero e azione non possano andar disgiunti. I suoi insegnamenti teorici e pratici hanno fatto di lui un caposcuola riconosciuto, formando generazioni di federalisti europei. Albertini ha apportato un contributo fondamentale alla cultura del federalismo della seconda metà del XX secolo.

Nato a Pavia nel 1919, la sua formazione è profondamente segnata da episodi quali la dittatura fascista del periodo tra le due guerre, l'entrata in guerra dell'Italia nel '40 a fianco della Germania nazista, lo sbarco alleato in Sicilia, la caduta del fascismo il 25 luglio 1943 e la dichiarazione dell'armistizio l'8 settembre, la costituzione della Repubblica di Salò, la Resistenza, la Liberazione il 25 aprile 1945. Nonostante un precoce, documentato, antifascismo di tipo spontaneo che tanto deve al pensiero e alla passione civile di Benedetto Croce (Preda 1985 e Guderzo 2000 e 2007), obbedisce alla chiamata delle armi, partecipando come ufficiale alla seconda guerra mondiale. Rientrato fortunatamente da Rodi, per la malattia del padre, nei giorni dello sbarco alleato, rifiuta nel '43 di arruolarsi nelle milizie della neo costituita Repubblica sociale italiana. Nell'immediato dopoguerra si iscrive dapprima al partito liberale, attratto dalla "religione della libertà" di Croce, rimanendone presto deluso. A Pavia, dove diventa segretario della sezione nel '53, ha inizio la sua avventura europea intellettuale e politica (Preda 2010).

Il suo impegno scientifico, culturale e civile, per la vastità dei campi in cui si è dispiegato, è difficile da ricondurre a una ricostruzione giocoforza sintetica. È pos-

¹ Albertini conseguì la libera docenza di Dottrina dello Stato nel 1959. Insegnò Storia contemporanea (1959-1965), Scienza della Politica (1964-1967), Dottrina dello Stato (1967-1974), Filosofia della politica (1974-1979), diventando professore ordinario di quest'ultima disciplina nel 1980.

sibile tuttavia individuare alcuni elementi di lunga durata, fondamentali anche solo per avvicinarsi alla sua poliedrica personalità. Anzitutto il rapporto tra pensiero e azione, cultura e politica, tra uomo di studio e militante federalista. Poi la profonda consapevolezza dell'intima connessione tra storia e futuro, tra radici e prospettive *de iure condendo*, che da un lato fornisce la chiave di lettura adeguata per avvicinarsi alla sua riflessione teorica, dall'altro veicola l'idea del ruolo che il singolo è chiamato a giocare nella storia. Infine, il suo forte radicamento in Pavia, nell'ambiente cittadino, la centralità del rapporto tra centro e periferia in una matura concezione della democrazia, che a sua volta rappresenta un tutt'uno con il suo impegno, totale e appassionato, per la causa della federazione europea.

Sulla prima di queste caratteristiche si soffermerà in particolare il mio intervento, la cui documentazione si basa, per un verso, sulle carte recentemente raccolte e pubblicate da Nicoletta Mosconi in nove ponderosi volumi (Mosconi 2006-2010), per l'altro sui numerosi scritti dello stesso Albertini. Sullo sfondo, le vicende europee, ma soprattutto la storia del MFE, di cui ebbi modo di scrivere già a partire dalla mia tesi di laurea, e dell'UEF.

La prima attività politica di Albertini si svolge nel pieno della battaglia per la ratifica della CED e per la Comunità politica europea, al fianco dei partiti centristi, guidati in Italia dalla DC di De Gasperi, che quella battaglia stavano sostenendo. Ma presto, con la caduta della CED, nell'agosto del '54, e l'avvio del processo di distensione conseguente alla morte di Stalin, vengono meno i principali presupposti del sostegno dei governi all'azione federalista e si cercano strade nuove: il MFE conosce un travaglio interno da cui emergerà un profondo ripensamento teorico-pratico. In ottobre, Spinelli pubblica su *Europa Federata* un articolo programmatico, significativamente intitolato *Nuovo corso* (Spinelli 1954, ripubblicato in Spinelli 1960 e Levi-Pistone 1973), in cui teorizza la necessità, per i federalisti, di passare a un ruolo di opposizione non solo di governo, ma anche "di regime e di comunità". Ciò avrebbe comportato, da un lato, l'esigenza di un'organizzazione capillare, dall'altro quella di un efficace approfondimento teorico. Obiettivi primari dell'azione diventavano la convocazione di un'Assemblea Costituente eletta dai "liberi popoli europei", l'elaborazione di una Costituzione europea e la sua ratifica attraverso "referendum popolari". In questa prospettiva, si riteneva fondamentale la creazione di una forza federalista autonoma, disancorata dai partiti, la cui base portante veniva individuata da Spinelli nel "popolo europeo"².

Portato a coniugare prassi e teoria, per formazione e cultura, oltre che per passione personale, Albertini affianca Spinelli nel 'nuovo corso', apportandovi un contributo fondamentale e innovativo sia dal punto di vista teorico che pratico.

A metà degli anni Cinquanta³, due sono i punti fermi da cui egli prende le mosse. Il primo riguarda la constatazione dell'esistenza, per chiunque avesse volu-

² Spinelli avrebbe teorizzato per la prima volta il ruolo del popolo europeo nell'aprile 1955. Cfr. SPINELLI A. (1955), *Il popolo europeo*. L'articolo è stato pubblicato anche in SPINELLI A. (1960), *L'Europa non cade dal cielo*, pp. 223-226 e LEVI L. e PISTONE S. (1973), pp. 201-204. "Quando si dice popolo europeo - avrebbe affermato Albertini - lotta del popolo europeo per la Costituente europea (...) si pronunzia la discriminante sulla quale è possibile dividere i veri europei dai falsi europei". ALBERTINI M. (1955), *Scegliere l'Europa*, ora in *Tutti gli scritti*, cit., I, 1946-1955, Bologna 2006, pp. 885-890.

³ Albertini punta decisamente su un'idea, ancora in formazione, di autonomia politica a neanche un mese dalla caduta della CED. Cfr. ALBERTINI M. (1955), *La formula del Movimento*, e ID. (1955), *La formula del movimento oggi*, ora in *Tutti gli scritti*, I, cit., rispettivamente pp. 793-797 e pp. 849-854.

to cambiare lo stato di cose tradizionale, di una realtà – quella europea – che non si riconosceva in quella ufficiale e che i federalisti erano chiamati a consolidare “per darle coscienza del suo stato”⁴. Il secondo s’incentra sul ruolo che i federalisti avrebbero dovuto assumere per incidere su questa realtà e per cambiarla, ed ha effetti immediati sulla natura del Movimento. La loro opposizione doveva essere di lungo periodo, alternativa, non semplicemente ai governi, ma agli stessi Stati nazionali: in tal modo si sarebbero formati ‘quadri’ capaci di diventare protagonisti della lotta federalista (Albertini 1955, *La formula del Movimento oggi*). La figura del militante proposta da Albertini, totalmente impegnato e assorbito nell’azione federalista, s’inserisce in questa prospettiva: soltanto attraverso una preparazione approfondita e metodica i federalisti sarebbero potuti diventare, un giorno, l’avanguardia cosciente del popolo europeo.

Quella compagine politica autonoma, capace di ‘forzare’ i governi alla scelta della costituente europea (Pistone S. in Preda D. e Rognoni Vercelli C. 2005), vagheggiata da Spinelli, viene concretamente realizzata da Albertini tra il 1955 e l’inizio degli anni Sessanta sulla base di alcuni principali assunti: autonomia culturale, attraverso un’opera illuminante di approfondimento teorico del federalismo; autonomia politica, attraverso la non partecipazione ai partiti nazionali; autonomia organizzativa, tramite una rigida formazione e selezione dei militanti; autonomia finanziaria, attraverso l’autofinanziamento. A partire da questi presupposti, nel 1962, a latere del Congresso di Lione, sarebbe nata attorno ad Albertini, all’interno del MFE, la corrente di “Autonomia federalista”.

Nell’ottobre del ‘55 Albertini viene nominato responsabile della “Commissione Quadri”, che comprende Mario Da Milano e Ivo Murgia. La Commissione è costretta a sciogliersi per mancanza di fondi già nel maggio del ‘56, dopo aver promosso alcuni convegni interregionali e aver pubblicato due numeri di una “Lettera al militante” sul supplemento di *Europa Federata, Il federalista europeo* (Albertini 1956, *La lettera n. 2*). L’azione di Albertini, tuttavia, prosegue sia attraverso l’approfondimento teorico sulla figura del militante e sui suoi compiti⁵, sia attraverso l’organizzazione di scuole-quadri e il quotidiano e paziente dialogo con i giovani, reso agevole dalla sua personalità carismatica⁶. Egli plasma così una schiera di militanti il cui impegno a favore dell’Europa unita si sarebbe speso nei decenni a venire.

Se la base del movimento consisteva, per Albertini, in un’elaborazione teorica e culturale nuova e approfondita, era pur tuttavia l’azione politica a permettere l’inserimento nella realtà. Studiando il Federalismo, nella sua qualità di forza politica elementare, egli arriva a delineare tre diversi livelli di comportamento politico a cui è possibile far corrispondere tre tipi di scelte federaliste⁷. Al primo stadio, il

⁴ ALBERTINI M. (1955), *Dottrinari e realisti*, ora in *Tutti gli scritti*, I, cit., pp. 741-746.

⁵ Gli interventi di Albertini sul tema vengono pubblicati su *Europa Federata*. Cfr. in particolare ALBERTINI M. (1956), *Il piano della nostra azione*; ID. (1956), *Gli argomenti dei militanti*; ID. (1956), *Le letture dei militanti*, ora in *Tutti gli scritti*, cit., II, 1956-1957, Bologna 2006, rispettivamente pp. 169-172, pp. 207-211, pp. 233-236.

⁶ Riproduce così, su scala nazionale, quell’opera di proselitismo tra gli universitari che così bene aveva funzionato in ambito locale, nella sua Pavia. La ‘conversione’ al federalismo degli studenti pavesi è ricordata in GUDERZO G., *In ricordo di Mario Albertini*, cit.

⁷ ALBERTINI M. (1956), *I tre gradi dei militanti*, ora in *Tutti gli scritti*, II, cit., pp. 243-247.

più basso, troviamo una scelta di tipo 'morale', derivante dalla coscienza raggiunta della contraddizione tra i valori della democrazia e la realtà dello Stato nazionale. Un livello, questo, poco attivo⁸, che non avrebbe avuto un ruolo nella costruzione europea, corrispondente a quello che in altri suoi scritti Albertini avrebbe definito "europeismo diffuso"⁹. Al secondo stadio, quello centrale, corrisponde un atteggiamento per così dire 'intellettuale': la consapevolezza raggiunta che gli stati nazionali non hanno più il potere materiale di risolvere i grandi problemi. Anche in tal caso la concretezza è lontana. Sul terreno della lotta per l'Europa, questo comportamento corrisponde all'"europeismo organizzabile", formato dai cosiddetti "simpatizzanti"¹⁰. Al terzo stadio, il più alto, individuiamo la volontà federalista vera e propria, non più morale o intellettuale, bensì 'politica'. Solo i 'militanti' federalisti hanno raggiunto questo grado di consapevolezza europea, costituendo un'"avanguardia" sulla via dell'integrazione europea. Essi fanno parte dell'"europeismo organizzato", l'espressione tangibile del terzo livello di comportamento politico, quello comprendente pochi uomini "che fanno della politica il fine principale della loro vita". Solo a questo stadio si situa la comprensione dell'*impasse* che non permette lo sviluppo dell'azione democratica e della necessità di un'azione che superi le barriere nazionali, ossia di un'azione europea. Se, per Albertini, «l'europeisme diffus constitue la force populaire à engager dans la lutte pour l'Europe», «l'europeisme organisé et l'organisable constituent la classe politique de cette lutte, le guide de l'europeisme diffus»¹¹.

Il passaggio all'azione è ormai breve. Nella seconda metà degli anni Cinquanta, affiancando Spinelli, Albertini indica nella riunione di un Congresso del popolo europeo (CPE), sulla base di elezioni primarie da tenersi in varie città d'Europa, la formula di realizzazione concreta della battaglia politica da tempo sostenuta dai federalisti (Bolis L. 1992, Rognoni Vercelli C. 1996, Preda D. 2010). Si sarebbe così costituita dal basso un'organizzazione politica autonoma e sovranazionale di lotta federalista, l'organizzazione di una vita politica europea che avrebbe reso visibile l'opposizione del federalismo al sistema degli stati nazionali, mobilitando tutti e tre i livelli di partecipazione politica ("quello ristretto della compagine ferma dei militanti; quello, più largo, della vita associativa federalista; quello, senza confini, della partecipazione popolare al voto"¹²). Egli stesso s'impegna con fervore nell'azione politica del CPE, che tra il 1956 e l'inizio del '57 muove i primi passi: il 9 aprile

⁸ Questo, come i successivi livelli di comportamento, corrispondono alla teorizzazione dei comportamenti politici contenuta nel saggio ALBERTINI M. (1960), *La politica*, ora in *Tutti gli scritti*, cit., III, 1958-1961, Bologna 2007, pp. 497-520.

⁹ ALBERTINI M. (1965), *L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico*, versione rielaborata di una relazione dal titolo "Sviluppo dell'integrazione europea e relative influenze internazionali" presentata da Albertini al convegno delle Facoltà italiane di Scienze Politiche (Firenze, 11-12 maggio 1963). L'articolo è stato pubblicato anche in ALBERTINI M. (1965), *L'integrazione europea e altri saggi* e in LEVI L. e PISTONE S. (1973), pp. 24-25.

¹⁰ Il termine 'simpatizzante' era già presente nel *Manifesto di Ventotene*. "Dalla sfera via via crescente dei suoi simpatizzanti - scrivevano Spinelli, Rossi e Colomi - [il partito rivoluzionario] deve attingere e reclutare nell'organizzazione del Movimento solo coloro che hanno fatto della rivoluzione europea lo scopo principale della loro vita [i futuri "militanti" di Albertini]; che disciplinatamente realizzino giorno per giorno il necessario lavoro (...) e costituiscano così la solida rete che dà più consistenza alla più labile sfera dei simpatizzanti". SPINELLI A., ROSSI E., con prefazione di COLORMI E. (1941).

¹¹ *L'intégration européenne*, in *Le Fédéraliste*, cit., p. 159.

¹² ALBERTINI M. (1956), *I militanti e il Congresso*, ora in *Tutti gli scritti*, II, cit., pp. 257-259.

1956 viene annunciata la costituzione di un "Comitato d'iniziativa per il CPE"; in luglio, ha luogo a Stresa, contemporaneamente a quattro settimane di studio per la formazione dei militanti tenute da Albertini, un convegno che si sarebbe rivelato il primo passo fondamentale di messa in moto dell'azione; negli ultimi mesi dell'anno si tengono le manifestazioni pubbliche nelle città facenti parte del Comitato d'iniziativa; nell'aprile del '57 si svolge a Salice Terme (in provincia di Pavia), al termine del terzo *stage* tenuto dal MFE in quella località, un'assemblea preparatoria del Congresso. Poi, nell'autunno del '57, le elezioni ad Anversa, Ginevra, Lione, Maastricht, Milano, Strasburgo, Torino, dove, dal 6 all'8 dicembre, si sarebbe tenuto il primo Congresso del popolo europeo.

Nonostante i successi e il moltiplicarsi delle elezioni in varie città d'Europa, risulta presto evidente l'effettiva impotenza del CPE. Incideva negativamente, in particolare, la necessità di forti sostegni finanziari, reperibili solo là dove i federalisti avevano acquisito una consistente forza organizzata, presente, al tempo, solo in Italia. Solo qui, del resto, i federalisti avevano quella autonomia indispensabile a caratterizzare in termini contestativi e rivoluzionari l'azione. Il CPE, in sostanza, aveva successo dove esisteva un "precedente accumulo di energie", divenendo in ogni città "la copia fedele del federalismo ivi esistente", senza riuscire a modificarlo¹³. A cominciare dal 1960, una serie di riflessioni (la scissione dell'UEF nel '56 provocata dal 'nuovo corso' spinelliano, il fallimento del CPE come organizzazione separata, la trasformazione dell'UEF in MFE sovranazionale) fa maturare lentamente in Albertini la consapevolezza di una crisi generale dell'europesimo e del federalismo organizzato, inquadrabile in una più ampia crisi di orientamento politico del federalismo. In un'annotazione del marzo 1961, egli sottolinea la contraddizione esistente tra la politica autonoma del federalismo, l'ideale di opposizione allo stato nazionale proclamato all'indomani della caduta della CED e il mezzo di cui i federalisti avevano cercato di servirsi per propagandare le loro idee e raggiungere lo scopo: la pressione sui politici nazionali.

"La nostra politica pretende da tempo di ottenere risultati europei reclutando la sua forza nei campi nazionali. In effetti con il CPE essa chiede il voto ai cittadini e, con questo voto, organizza una pressione sui deputati mediante l'invio pubblico di cartoline ('operazione bancarella') perché essi assumano l'impegno di sostenere in parlamento la costituente europea. Come se il 'popolo europeo' esistesse già, e non fosse invece il traguardo di una lotta politica autonoma (...).

Orbene, c'è una flagrante contraddizione tra il giudizio sul quale fondammo il "nuovo corso" federalista alla fine del 1954 e le aperture nazionali"¹⁴.

Da qui il progressivo distacco da Spinelli, sino alla rottura, e la creazione della corrente di "Autonomia federalista". Il contesto storico delineato da Albertini è quello di una opposizione fra tendenze federalistiche e nazionalismi, esistenti, sia pur nel quadro di una loro "eclisse di fatto"¹⁵.

¹³ ALBERTINI M. (1961), *La crisi di orientamento politico del federalismo europeo* (in particolare pp. 233-237, *Aspetti tecnici della crisi del federalismo europeo*), ora in *Tutti gli scritti*, III, cit., pp. 737-760 (in particolare pp. 745-750).

¹⁴ *Ibidem*, pp. 750-753 (*Aspetti politici della crisi del federalismo europeo*).

¹⁵ Di "eclissi di fatto" Albertini scrive già in un articolo del novembre 1960 (*La "force de dissuasion" francese*, ora in *Tutti gli scritti*, III, cit., pp. 575-582); più compiutamente egli ne tratta in un articolo del marzo 1961 (*Quattro banalità e una conclusione sul Vertice europeo*, ora in *Tutti gli*

Muovendo dal principio dell'autonomia teorico-pratica del federalismo e identificando la Comunità come la fase confederale dell'integrazione economica, Albertini promuove in questo periodo una nuova azione di carattere prepolitico per la costruzione di una forza politica autonoma: il "Censimento volontario del popolo federale europeo per il riconoscimento del suo potere costituente"¹⁶.

Mentre s'impegna all'interno del MFE, egli avvia una riflessione approfondita sui maggiori temi collegati al federalismo. Consapevole della difficoltà del compito, attribuisce fondamentale importanza alla cultura ("la cultura è la politica del domani", amava ripetere) come base per l'azione politica e mezzo per suscitare energie morali che non mirano al successo immediato e al potere. Strumento importante di promozione e approfondimento culturale è la rivista *Il Federalista*, pubblicata a partire dal giugno 1959, di cui Albertini è direttore¹⁷. Ma certamente sono soprattutto le sue opere di approfondimento teorico a costituire le basi portanti della nuova impostazione culturale del federalismo europeo.

Punto di partenza della concezione federalista di Albertini è la critica all'idea di nazione, considerata non come preesistente allo stato nazionale, bensì come conseguenza dell'esistenza degli Stati nazionali affermatasi sul continente europeo dopo la Rivoluzione francese. Gli ultimi due decenni del '700 – quando due decisioni quasi concomitanti portano da una parte gli USA a conoscere un lungo periodo di pace e prosperità, dall'altra l'Europa ad imboccare la strada del nazionalismo sino alle sue estreme degenerazioni – gli paiono cruciali nella storia dell'Europa e del mondo. Da quel momento, infatti, con l'irruzione nella storia europea dell'idea di nazione, che andava a cancellare quelle che Albertini definisce le "nazionalità e le supernazionalità spontanee"¹⁸ del passato, e dell'idea di democrazia, che per la prima volta portava tutti gli uomini nella storia, iniziava "la storia del manifestarsi della contraddizione tra l'affermazione della democrazia nel quadro nazionale e la sua negazione nel quadro internazionale". Albertini espone le sue prime compiute teorizzazioni al riguardo nel 1960, nel volume *Lo Stato nazionale*¹⁹.

Il concetto di crisi dello stato nazionale si ripercuote sia sulla riflessione relativa alla politica interna sia su quella di politica estera.

Sul versante interno, qualsiasi tentativo di rinnovamento sociale concepito in termini puramente nazionali viene considerato come destinato al fallimento²⁰. An-

scritti, III, cit., pp. 675-684), che segna anche il momento in cui si delinea una diversa valutazione data da Albertini e da Spinelli riguardo ai tentativi di unione confederale europea promossi da De Gaulle (tentativi che Albertini considera positivi).

¹⁶ L'azione del Censimento viene ideata nel 1962, presentata al Comitato centrale del MFE di Parigi nell'ottobre di quell'anno, e viene di fatto avviata a fine 1963.

¹⁷ Dal 1962 la rivista viene edita anche in francese e dal 1985 in inglese.

¹⁸ Cfr., in particolare, ALBERTINI M. (1961), *Per un uso controllato della terminologia nazionale e supernazionale* (anche in *Le fédéraliste*, V (1963), n.3). Una versione leggermente diversa di questa riflessione è inserita nel primo capitolo del saggio ALBERTINI M. (1961), *Idea nazionale e ideali di unità supernazionali in Italia dal 1815 al 1918*, in *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, ripubblicato in ALBERTINI M. (1979), *Il Risorgimento e l'unità europea*, ora in *Tutti gli scritti*, III, cit., pp. 775-851 (in particolare pp. 779-791). Cfr. inoltre, ALBERTINI M. (1999), *Nazionalismo e federalismo*.

¹⁹ Cfr. ALBERTINI M. (1960), *Lo Stato nazionale*; ID. (1965), *L'idea di nazione* (in francese, in *Le Fédéraliste*, VII, n. 3), e in AA.VV. (1969), *L'idée de nation*. Sul tema cfr. LEVI L. (1995); PISTONE S. (1969).

²⁰ Appare evidente il riferimento alla linea di divisione tracciata da Spinelli nel Manifesto di Ventotene: "La linea di divisione tra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai non lun-

che la cosiddetta "apertura a sinistra" non era ritenuta un'alternativa valida all'immobilismo imperante. Albertini afferma che un governo, in Italia, avrebbe dovuto "eliminare la disoccupazione, colmare il fossato Nord-Sud, piegare alla legge dell'interesse generale i privilegi sezionali del capitale protetto e del lavoro protetto"²¹. Per raggiungere questi scopi «lo Stato-nazione italiano è fuori misura. Quindi la "via italiana del socialismo" non può possedere lo strumento per fare la politica del rinnovamento italiano. La possiederebbe la "via europea del socialismo"²². In un altro saggio, Albertini, delineato il rapporto tra governo e Stato, ne mette in luce il nesso inscindibile con la democrazia: «Un governo ha tanta possibilità di azione quante sono le possibilità di azione dello Stato. (...) Se ci sono problemi che per la loro soluzione esigono risorse, volontà, mezzi che stanno fuori dalle possibilità dello Stato, per questi problemi la democrazia non è libera, ma è condizionata da volontà politiche straniere. (...) La libertà della democrazia diventa apparente»²³. La chiave di interpretazione dei fatti di politica interna diventava quindi per lui la crisi dello Stato nazionale e, con essa, la crisi della democrazia. Solo nel riferimento al federalismo si poteva trovare la risposta a questa crisi²⁴.

Per quanto concerne la politica estera, Albertini fa proprio il concetto coniato da Dehio di "agonia del sistema europeo degli stati" (Dehio 1962), in base al quale con la seconda guerra mondiale ha termine l'interpretazione della storia europea come lotta tra equilibrio ed egemonia (Dehio 1954): «L'ultima guerra – scrive – ha portato a piena maturità gli spazi esterni, nei quali è emigrata, con la piena capacità di sviluppo e di crescita di potenza, l'iniziativa politica. Il mondo, che era l'Europa, è divenuto veramente il mondo. Finita la storia del sistema europeo, comincia la storia del sistema mondiale»²⁵. Il futuro dell'Europa sarebbe dipeso dalla volontà e capacità dei suoi uomini politici «di risolvere negli unici termini possibili il perduto equilibrio europeo, quelli federali» (Albertini 1956, *L'Europa nel nostro mondo*). Solo le istituzioni federali avrebbero permesso la creazione di un potere politico unitario e democratico su ampi spazi, garantendo nel contempo la diversità dei singoli stati membri, delle loro tradizioni e dei loro costumi. Da qui discendeva una coerente valutazione dei fatti internazionali. Così, la distensione era letta con sospetto perché portava con sé il consolidamento degli Stati nazionali europei e la progressiva, ma sempre più accentuata convinzione che, nel nuovo clima creatosi, una unificazione europea sarebbe diventata inutile se non nociva alla pace mondiale. Gli spazi esterni continuavano a fare da contrappeso contro la fusione del centro²⁶. Così, il fatto che USA e URSS potessero trovare una piattaforma alla disten-

go la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale (...) e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale". SPINELLI A., ROSSI E. (1941).

²¹ ALBERTINI M. (1956), *Fantasie socialiste*, ora in *Tutti gli scritti*, cit., II (1956-1957), pp. 283-287.

²² *Ibidem*.

²³ ALBERTINI M. (1956), *L'azione dei partiti italiani nel dopoguerra*, ora in *Tutti gli scritti*, II, cit., pp. 150-167.

²⁴ ALBERTINI M. (1955), *Le due Italie di Norberto Bobbio*, ora in *Tutti gli scritti*, I, cit., pp. 799-800.

²⁵ ALBERTINI M. (1956), *L'Europa nel nostro mondo*, ora in *Tutti gli scritti*, II, cit., pp. 129-150.

²⁶ PUBLIUS (ALBERTINI M. 1956), *Prospettive*, ora in *Tutti gli scritti*, II, cit. pp. 85-86.

sione veniva considerato marginale, nel momento in cui l'Europa rimaneva oggetto di tale accordo. I fatti d'Ungheria, che ispiravano ad Albertini un significativo articolo sull'*Ungheria tradita*²⁷, erano lì a dimostrare che la coesistenza pacifica avrebbe potuto attuarsi solo sulla base dello *status quo*, della balcanizzazione dell'Europa. Algeria, Ungheria, Suez rappresentavano per i federalisti altrettanti paradigmi dell'impotenza del Vecchio Continente.

Con l'elaborazione teorica che comincia nella seconda metà degli anni Cinquanta, il Federalismo tende a prospettarsi per Albertini, seppur in un primo tempo – si direbbe – inconsapevolmente, come il superamento delle vecchie ideologie. In realtà, i suoi primi scritti sull'argomento – due articoli pubblicati tra la fine del 1955 e l'inizio del 1958²⁸ – sono ben lontani dalla riflessione più matura. In essi il federalista pavese sostiene che il federalismo «indica soltanto un tipo di Stato: la federazione, cioè propone alla volontà umana un obiettivo preciso». Analizzando i limiti delle ideologie tradizionali, e in particolar modo la loro applicazione limitata ai singoli stati nazionali, tuttavia, egli comincia a cogliere il ruolo del federalismo in questo quadro: «Fare l'Europa – scrive – è compito unitario. Non si può fare l'Europa dei liberali, dei socialisti, dei democratici-cristiani; bisogna fare l'Europa di tutti, l'Europa dell'unità e della diversità» (Publius 1958, *Combattiamo le ideologie*). Solo più tardi, nel corso degli anni Sessanta, Albertini, sulla base di un'attenta analisi delle ideologie e del loro ruolo nella storia, arriverà all'identificazione del federalismo come nuova ideologia, superamento e compimento delle ideologie tradizionali, dottrina politica di uno stato – lo stato federale –, di un popolo – il popolo europeo –. Il passaggio alla concezione del federalismo come ideologia è possibile grazie al superamento del concetto marxiano della medesima (pensiero automistificato e giustificativo del privilegio) e la sua ridefinizione in termini di «pensiero politico attivo», capace di dar corpo ad attese profonde in seno alla società e orientarla verso il cambiamento decisivo.

A differenza di Spinelli, egli sosterrà cioè che il federalismo non è riconducibile a una mera dottrina costituzionale, ma è un'ideologia politica in senso pieno, diversa dalle grandi famiglie politiche liberale, democratica, socialista, caratterizzata da un aspetto di valore – la pace –, un aspetto di struttura – lo Stato federale – e un aspetto politico-sociale – il contesto storico contrassegnato dal superamento della divisione del genere umano in classi e nazioni antagonistiche²⁹.

Per quanto attiene all'aspetto di valore, Albertini recupera la visione filosofico-storica di Kant e il suo anelito alla pace perpetua, nella prospettiva della costruzione di una federazione mondiale. Per quanto riguarda l'aspetto di struttura, egli concentra il suo pensiero sulla creazione di una federazione di stati parzialmente sovrani, sulle orme di Hamilton. Quanto all'aspetto politico-sociale si rifà soprattutto alla scuola federalista britannica del periodo tra le due guerre (Rossolillo 1975, Preda 1991).

²⁷ ALBERTINI M. (1956), *Ungheria tradita*, ora in *Tutti gli scritti*, II, cit., pp. 271-272.

²⁸ ALBERTINI M. (1955), *Ideologismo ed opportunismo della democrazia nazionale*, ora in *Tutti gli scritti*, III, cit., pp. 877-881; PUBLIUS (ALBERTINI M. 1958), *Combattiamo le ideologie*.

²⁹ Cfr. ALBERTINI M. (1963), *Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione* (poi ALBERTINI M. (1979), *Il federalismo. Antologia e definizione*). Albertini aveva sostenuto questo punto di vista già alla fine degli anni Cinquanta nell'articolo ALBERTINI M. (1956), *Che cosa è il federalismo* (traduz. francese A ALBERTINI M. (1962), *Qu'est-ce que le fédéralisme*, in *Le Fédéraliste*, IV, n. 1, pp. 3-27).

Alla fine degli anni Settanta si apre una nuova fase nell'impegno politico e intellettuale di Albertini, che proietta l'esperienza europea a livello mondiale. Se la federazione europea continua a rimanere prioritaria, essa dovrebbe costituire la prima tappa di un processo il cui sbocco finale è rappresentato dalla Federazione mondiale (Terranova 2003). La riflessione del federalista pavese si concentra ancor più del passato, kantianamente, sui temi della pace e della federazione mondiale (Albertini 1984). Per diffondere la cultura federalista nel mondo, viene avviata l'edizione de *Il Federalista* in inglese e la pubblicazione di una nuova rivista, *Il Dibattito federalista*. Sul piano operativo, la scelta di aprirsi al mondo sfocia nella creazione del Movimento federalista mondiale italiano (MFM), inserito nella World Association for World Federation (WAWF) e, dal 1993, membro del World Federalist Movement.

Nel febbraio 1980, al congresso del MFE di Bari, su proposta dell'allora segretario del Movimento, Luigi V. Majocchi, viene approvata una nuova linea politica: "Unire l'Europa per unire il mondo". Nel mese successivo, questa linea viene presentata da Albertini al congresso dell'UEF di Strasburgo³⁰, in un rapporto nel quale egli afferma la necessità di pianificare a livello mondiale la soluzione di alcuni problemi fondamentali per il futuro del genere umano, dal momento che nell'epoca storica presente il mondo intero diventa teatro del conflitto dei valori. Per incamminarsi in questa direzione occorre prima di tutto, a suo giudizio, far cadere la barriera tra politica interna, cui è affidato il compito dell'emancipazione sociale, e politica estera, cui spetta il compito della sicurezza, far cadere cioè l'anacronistica barriera tra le nazioni. L'obiettivo da raggiungere doveva essere un governo del mondo gradualmente sottratto ai rapporti di forza tra le grandi potenze e affidato alla democrazia e al diritto, tramite la creazione di una Federazione mondiale. In questa prospettiva l'Europa era destinata a svolgere un ruolo fondamentale. Superando il nazionalismo al suo interno, attraverso la creazione di una Federazione continentale e la negazione delle grandi nazioni della storia, essa avrebbe negato la cultura politica della divisione del genere umano, fornendo un modello nuovo e determinando il clima culturale adatto alla nascita di federazioni regionali anche in altre parti del mondo, primo passo verso la creazione di una Federazione universale (Albertini 1973).

L'elaborazione teorica di Albertini non è mai disgiunta dall'azione.

Presidente dell'UEF dal 1975 al 1984, Albertini promuove numerose iniziative a favore della nascita di uno Stato federale europeo, che è possibile correlare alle diverse fasi della sua riflessione teorica. Mi sia consentito ricordarne almeno tre.

Prima di tutto, l'impegno a favore dell'elezione diretta del Parlamento Europeo, dalla metà degli anni Sessanta sino al 1979, che verrà sanzionato con la sua elezione alla presidenza di tutti i federalisti europei al congresso dell'UEF tenutosi a Bruxelles dal 18 al 20 aprile 1975. Contrario a ogni tipo di funzionalismo³¹, Albertini agirà in quel periodo sulla base della convinzione che la legittimazione

³⁰ ALBERTINI M. (1980), *Unire l'Europa per unire il mondo*, ora in *Tutti gli scritti*, cit., VIII, 1979-1984, Bologna 2009, pp. 291-296.

³¹ "Finché non ci sarà un potere politico dalla parte dell'Europa - aveva scritto nel '57 -, gli interessi nazionali comanderanno dappertutto, sia negli Stati, sia nelle organizzazioni 'europee'. Questa constatazione mostra chiaramente che tra l'obiettivo della Costituzione di un potere federale europeo ALBERTINI M. (1957), *La CECA, i cartelli e l'Europa*, ora in *Tutti gli scritti*, II, cit., pp. 713-716.

democratica avrebbe procurato al Parlamento Europeo la forza per rivendicare la federazione europea e la convocazione, all'uopo, di una Costituente europea. La Commissione italiana del MFE lanciò a Bologna, già nel gennaio 1967, una Campagna per l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento Europeo, che ebbe l'approvazione del Comitato Centrale europeo nel febbraio dello stesso anno. Per superare l'ostacolo rappresentato dall'opposizione gollista, il MFE decise di avviare unilateralmente in Italia la Campagna. L'azione, che avrebbe trovato seguaci nella Repubblica federale e in Francia, fu efficace, portando in Italia alla presentazione alle Camere nel 1969 di una proposta di legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta dei rappresentanti italiani nel PE (Majocchi 1996), ma non riuscì ad avere un seguito. Nel marzo 1975, facendo perno sulle decisioni prese dai capi di Stato e di governo al Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974, i federalisti italiani promossero una "Campagna di informazione e dibattito sull'elezione europea e sull'Unione Europea". Tale Campagna mirava alla realizzazione di tre obiettivi: accelerare i tempi dell'elezione europea; premere affinché il "rapporto Tindemans" indicasse strutture federali per l'Unione Europea; chiedere che la redazione dello Statuto dell'Unione Europea venisse affidata dai governi al Parlamento Europeo e in seguito sottoposta all'approvazione degli Stati (Majocchi 2000, Majocchi-Rossolillo 1979). In dicembre, in vista del Consiglio Europeo di Roma, i federalisti organizzarono un'imponente manifestazione popolare, presentando al Presidente di turno, Aldo Moro, un documento a favore dell'approvazione immediata del progetto di convenzione sull'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento Europeo, in modo che al più presto fosse possibile indire simultaneamente negli Stati della Comunità la prima elezione europea³². Quanto questa mobilitazione abbia influito sulle decisioni prese dal Consiglio europeo di Roma è difficile dire. È un fatto che i federalisti considerarono tali decisioni come il trampolino di lancio per portare a compimento la costruzione dell'Europa. L'elezione diretta – commenterà Albertini – avrebbe comportato «il passaggio del controllo dell'Europa dalle sole mani dei ministri, dei funzionari e degli esperti a quelle del popolo europeo e dei suoi legittimi rappresentanti» e, a seguire, «lo spostamento delle alternative istituzionali, politiche, economiche e sociali dal quadro degli Stati nazionali al quadro europeo»³³. L'obiettivo diventava ora la dislocazione a livello europeo della lotta politica e in questa prospettiva i partiti, in particolare, erano chiamati a elaborare programmi europei e proporre schieramenti europei. A tal fine fu avviata nel 1976 in Italia una "Azione sui partiti per un programma europeo democratico ed efficace", che prevedeva diverse iniziative: l'invio di cartoline ai responsabili dei partiti, la raccolta di firme in piazza, l'organizzazione di settimane di dibattito e d'informazione civica. Nel luglio del '77, l'UEF adottò un "Manifesto per l'elezione europea", redatto da John Pinder³⁴.

In secondo luogo, l'impegno a favore della moneta unica, cui sottendeva l'idea del "gradualismo costituzionale", sulla base della quale a ogni avanzamento effettuato sul terreno dell'integrazione deve conseguire un approfondimento in termini costituzionali, con la costruzione progressiva della statualità. Tra il '77 e il '78, ottenuto il voto europeo, l'UEF puntava sull'Unione economica e monetaria. Tra la

³² *L'Unità europea*, II n.s. (1975), n. 22 (dicembre), p. 5.

³³ *Ibidem*, p. 3.

³⁴ Il testo del Manifesto, con una nota introduttiva di Albertini, è pubblicato in *Il Federalista*, XIX (1977), n. 3 (ottobre), pp. 180-193.

fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta ci fu un breve periodo di tempo in cui, per dirla con parole di Albertini, il momento dell'«entrata» – quello in cui «chi si batte per il potere europeo può entrare in campo» a fianco dei governi – fu forse più accentuato di quello dell'«uscita» – quello in cui chi si batte per il potere europeo «deve invece uscire dal campo», denunciando il compromesso degli uomini di stato troppo legati al quadro nazionale³⁵. Pur rimanendo le istituzioni l'obiettivo strategico del Movimento, dal punto di vista della linea politica la Costituente era stata lasciata in sospeso. Nella moneta unica veniva individuato il punto decisivo di avanzamento del processo di unificazione: la moneta, infatti, avrebbe messo sul tappeto il governo dell'economia che, a sua volta, non sarebbe stato realizzabile senza capacità d'azione della Comunità. Temi quali occupazione, inflazione, riconversione industriale, dovevano diventare oggetto delle decisioni del Parlamento Europeo eletto, nella sua nuova prospettiva di «Costituente permanente». Sembrava in quel momento che il «gradualismo costituzionale»³⁶ potesse avere successo e che il fatto stesso di evocare un'azione immediata per la Costituente potesse mettere in pericolo la costruzione comunitaria. Nel novembre del '78, riproponendo un noto passo del memorandum di Monnet del maggio 1950, Albertini si chiedeva «qual è il punto sul quale si deve agire»³⁷. E individuava nella moneta il punto in grado di modificare i dati del problema, rovesciandolo, e sovvertendo così i termini delle maggiori questioni sul campo: «bilancio della Comunità, politiche comuni, convergenza delle politiche nazionali, ecc.»³⁸. Quanto su queste posizioni avesse influito il contrasto tra Spinelli e Albertini è problema tuttora aperto.

Nel 1980, Albertini chiarirà il rapporto tra gradualismo costituzionale e costituzionalismo, tornando a ribadire la centralità delle istituzioni: «Questo gradualismo – affermerà – ha bisogno di due pilastri – il voto europeo e il governo europeo – perché senza un governo democratico europeo non si può attribuire alla Comunità il controllo della politica monetaria né tutte le altre competenze indispensabili per progredire sulla via di una politica europea nel senso pieno del termine»³⁹.

Qui le premesse della terza azione di lunga durata sostenuta da Albertini (Preda 2000): il sostegno, all'inizio degli anni Ottanta, all'iniziativa di Spinelli e del Club del Coccodrillo destinata a sfociare nell'approvazione da parte del PE, nel febbraio 1984, di un progetto di trattato di Unione Europea. La sua impostazione continuava tuttavia a differire da quella di Spinelli e può essere chiarita attraverso la teoria della «sacca»: avendo Spinelli costituito la «sacca» nel fronte nemico, affinché la sua azione avesse successo occorreva che ad essa si ricongiungesse il grosso delle forze favorevoli all'unificazione dell'Europa. L'impegno dei federali-

³⁵ Cfr. ALBERTINI M. (1966), *La strategia della lotta per l'Europa*.

³⁶ «Con il diritto di voto europeo – scriveva Albertini – il gradualismo ha raggiunto il livello costituzionale e (...) la moneta, dopo il voto, rappresenta proprio il secondo passo su questa via». Rapporto di Mario Albertini al Comitato federale dell'UEF, Francoforte 10-11 giugno 1978, in *L'Unità Europea*, V n.s., supplemento al n. 54 (agosto), e in *Il Federalista*, XX, n. 2, ora in *Tutti gli scritti*, cit., VII, 1976-1978, Bologna 2009, pp. 601-613.

³⁷ Rapporto di Albertini al Comitato federale dell'UEF, Bruxelles 4-5 novembre 1978, in *L'Unità Europea*, V, n. 57 (novembre), ora in *Tutti gli scritti*, VIII, cit., pp. 655-665.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Rapporto di Mario Albertini al Comitato federale dell'UEF, Milano 29-30 novembre 1980, in *L'Unità Europea*, VII, n. 82 (dicembre), ora in *Tutti gli scritti*, VIII, cit., pp. 365-371.

sti doveva dunque concentrarsi nell'organizzazione di queste forze, sollecitarne la sensibilità sulle tematiche europee, avvicinare alle posizioni di Spinelli personalità politiche e opinione pubblica.

Nel giugno 1980, il Comitato federale dell'UEF, riunito a Lussemburgo, approvava una mozione in cui veniva affermata la centralità della riforma istituzionale nel processo d'integrazione e una risoluzione in cui lo stesso Comitato proclamava il proprio sostegno all'iniziativa Spinelli, chiedendo la creazione di «un governo europeo capace di agire»⁴⁰; in agosto veniva lanciata una campagna di mobilitazione popolare a favore di un governo europeo⁴¹. Il *Bureau Exécutif* dell'UEF, riunito a Ostenda, avrebbe poi messo a punto gli strumenti per la Campagna: una petizione popolare al Parlamento da lanciare contemporaneamente in tutti i Paesi della Comunità, la costituzione di Comitati per il Governo europeo a tutti i livelli per sensibilizzare ambienti politici e opinione pubblica, coinvolgendoli nella lotta⁴². Le nuove priorità individuate non apparivano in contraddizione con il passato recente: «Noi dobbiamo occuparci dei problemi politici, economici e sociali dell'Europa nel contesto mondiale (...), ma facendo constatare ogni volta che essi non possono essere risolti in modo efficace (...) senza un governo europeo»⁴³. Da questo momento veniva avviata un'azione decisa, incalzante di organizzazione del consenso dell'opinione pubblica a favore delle riforme costituzionali, che sarebbe culminata nella manifestazione di Milano, in occasione del Consiglio Europeo del 28 e 29 giugno 1985, cui parteciparono migliaia di persone, convenute da tutta Europa (Rognoni Vercelli 2000).

Le iniziative dei movimenti non si limitarono peraltro in quel frangente storico a una semplice opera di sensibilizzazione e mobilitazione, ma investirono ben presto anche il settore più specifico degli studi costituzionali, mirando a sostenere l'azione di Spinelli anche nella stesura del progetto di Trattato di Unione Europea, con suggerimenti, riflessioni, documenti. Il dibattito sulla riforma delle istituzioni veniva aperto all'interno del MFE nel corso di una riunione della Direzione (14 febbraio 1981) che incaricava Albertini, Lucio Levi e Andrea Chiti-Batelli di studiare il problema e riferirne al Comitato Centrale. Albertini affrontava la questione nel suo rapporto al Comitato federale dell'UEF, il mese successivo, a Strasburgo, affermando che occorreva iniziare la discussione, anche tecnica, sulle possibili forme di governo. Il 28 marzo, a Roma, dopo aver ascoltato la relazione della Commissione di studio per le riforme istituzionali, il CC del MFE dava mandato alla Direzione di elaborare un documento istituzionale che indicasse, in una prima parte, le ragioni di fondo della riforma istituzionale della Comunità e precisasse, nella seconda, le scelte fondamentali sostenute dal MFE (allargamento delle competenze dell'unione a moneta, bilancio, fiscalità; poteri legislativi al PE ed esecutivi

⁴⁰ Cfr. Mozione e risoluzione in *L'Unità Europea*, VII (1980), n. 78 (agosto).

⁴¹ Cfr. *Un governo per l'Europa con poteri limitati ma reali e responsabile davanti al Parlamento eletto*, in *ibidem*.

⁴² Si trattava di coinvolgere nell'azione per la riforma democratica dell'Unione Europea, portandole su posizioni federaliste, quelle sfere dell' "europeismo diffuso" che avevano influenza sugli ambienti politici, economici e sociali. Ciò avrebbe permesso a Spinelli di non rimanere isolato nella sua azione. Cfr. ALBERTINI M. (1982), *L'obiettivo strategico dei federalisti: stanare i partiti, ora in Tutti gli scritti*, VIII, cit., pp. 575-577.

⁴³ *Ibidem*.

a un governo europeo responsabile verso il primo e designato dal Consiglio Europeo nella veste di presidenza collegiale dell'Unione; struttura bicamerale del parlamento, esecutivo di legislatura, stabile; ecc.).

La Direzione, il 16 maggio, approvava infine un documento sulla riforma delle istituzioni europee presentato da Mario Albertini, che veniva inviato a tutte le sezioni per l'apertura del dibattito. Dopo aver delineato un quadro della situazione europea, il documento sottolineava l'impossibilità di applicare all'Europa modelli federali precostituiti, già impiegati altrove. Si trattava di affrontare il problema concreto della Comunità europea e del suo sviluppo, il cui nodo primario risultava quello di rendere efficace il funzionamento delle istituzioni, nella prospettiva del gradualismo costituzionale. «L'idea del governo europeo implica necessariamente l'idea di uno stato europeo (...). Ma la costruzione di uno stato europeo non si può effettuare con un solo atto costituzionale e costituente. In ogni caso, anche la fase costituzionale dell'unificazione europea (...) avrà un carattere graduale»⁴⁴. La filosofia sottesa al progetto di Albertini teneva conto, da un lato, della necessità di compiere un salto istituzionale per superare la crisi profonda da cui la Comunità da tempo era attanagliata, dall'altro, dell'opportunità di non dilapidare le conquiste già fatte e mantenere pertanto un riferimento costante alle solide basi dell'*acquis communautaire*.

Questo impegno forte, costante, deciso per la costruzione del potere europeo non fece mai dimenticare ad Albertini il significato ultimo di questa lotta. In un delizioso saggio sul tema dell'identità europea scrisse: «Dopo aver tolto di mezzo, con il superamento della cultura politica della divisione del genere umano, la base stessa della presentazione europea della cultura umana, cioè dopo aver soppresso la cultura europea per realizzarla come cultura universale, l'Europa si troverebbe di fronte al compito di sopprimere sé stessa per realizzarsi nel mondo. Questo mi pare il senso dell'affermazione secondo la quale la Federazione europea aprirà la via alla Federazione mondiale. E questo a me pare il senso dell'identità europea: l'europeo in conflitto con il suo essere sociale per diventare, con gli altri, ciò che è, un uomo»⁴⁵.

⁴⁴ ALBERTINI M. (1981), *La proposta del MFE per il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità*, ora in *Tutti gli scritti*, VIII, cit., pp. 475-480.

⁴⁵ ALBERTINI M. (1977), *L'identità europea*. La citazione a p. 429.

Bibliografia essenziale

- AA.VV. (1969), *L'idée de nation*, Paris, PUF.
- ALBERTINI M. (1955), *Scegliere l'Europa*, in *EF*, VIII, 15 dicembre.
- ALBERTINI M. (1955), *La formula del movimento oggi*, VIII, 16-30 ottobre.
- ALBERTINI M. (1955), *Le due Italie di Norberto Bobbio*, in *EF*, n. 16 (15-30 settembre).
- ALBERTINI M. (1955), *Ideologismo ed opportunismo della democrazia nazionale*, in *EF*, VIII, n. 19-20 novembre.
- ALBERTINI M. (1956), La lettera n. 2, in *Il federalista europeo*, supplemento a *EF*, agosto, n. 13-14.
- ALBERTINI M. (1956), *Gli argomenti dei militanti*, in *EF*, IX, n. 12 (30 luglio).
- ALBERTINI M. (1956), *Le letture dei militanti*, in *EF*, IX, n. 13-14 (agosto).
- ALBERTINI M. (1956), *I tre gradi dei militanti*, in *EF*, IX, n. 15 (settembre).
- ALBERTINI M. (1956), *I militanti e il Congresso*, in *EF*, IX, n. 17 (15 ottobre).
- ALBERTINI M. (1956), *Fantasie socialiste*, in *EF*, IX, n. 20 (1 dicembre).
- ALBERTINI M. (1956), *L'azione dei partiti italiani nel dopoguerra*, in *RS Servire*, marzo-maggio, pp. 46-47.
- ALBERTINI M. (1956), *L'Europa nel nostro mondo*, in *RS Servire*, marzo-maggio.
- ALBERTINI M. (1956), *Ungheria tradita*, in *EF*, IX, n. 19 (15 novembre).
- PUBLIUS (ALBERTINI M. 1956), *Prospettive*, in *EF*, IX, n. 4 (25 febbraio).
- ALBERTINI M. (1956), *Che cosa è il federalismo*, in *Il Politico*, pp. 580-597.
- ALBERTINI M. (1966), *La strategia della lotta per l'Europa*, in *Il Giornale del Censimento*, II, nn. 1 e 2.
- ALBERTINI M. (1957), *La CECA, i cartelli e l'Europa*, in *EF*, X, n. 13 (12 luglio).
- PUBLIUS (ALBERTINI M. 1958), *Combattiamo le ideologie*, in *Popolo Europeo*, I, n. 4 (aprile).
- ALBERTINI M. (1960), *Lo Stato nazionale*, Milano, Giuffrè.
- ALBERTINI M. (1960), *La "force de dissuasion" francese*, in *Il Federalista*, II, n. 6.
- ALBERTINI M. (1960), *La politica*, in *Il Federalista*, II, n. 1 (gennaio), pp. 31-34.
- ALBERTINI M. (1961), *Per un uso controllato della terminologia nazionale e supernazionale*, in *Il Federalista*, III, n. 1.
- ALBERTINI M. (1961), *Idea nazionale e ideali di unità supranazionali in Italia dal 1815 al 1918*, in *Nuove questioni di storia del Risorgimento e dell'unità d'Italia*, Milano, Marzorati.
- ALBERTINI M. (1961), *Quattro banalità e una conclusione sul Vertice europeo*, in *Il Federalista*, III, n. 2.
- ALBERTINI M. (1961), *La crisi di orientamento politico del federalismo europeo*, in *Il Federalista*, III, n. 5 (novembre), pp. 226-245.
- ALBERTINI M. (1963), *Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè.
- ALBERTINI M. (1965), *L'idea di nazione*, in *Giornale del Censimento*, I (novembre), n. 4.
- ALBERTINI M. (1965), *L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico*, in *Le Fédéraliste*, VII, n. 3-4, pp. 149-168.
- ALBERTINI M. (1965), *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia, Il Federalista.
- ALBERTINI M. (1973), *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo*, in ALBERTINI M., CHITIBATELLI A. e PETRILLI G. (a cura di), *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI.
- ALBERTINI M. (1977), *L'identità europea*, in *Il Federalista*, XIX, n. 2, ora in *Tutti gli scritti*, VII, cit., pp. 423-431.
- ALBERTINI M. (1979), *Il federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino.
- ALBERTINI M. (1979), *Il Risorgimento e l'unità europea*, Napoli, Guida.
- ALBERTINI M. (1980), *Unire l'Europa per unire il mondo*, in *L'Unità Europea*, VII n.s. (marzo), n. 73 e in *Il Federalista*, XXII, n. 1.
- ALBERTINI M. (1981), *La proposta del MFE per il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità*, in *L'Unità Europea*, VIII, n. 88 (giugno) e in *Il Federalista*, XXIII, n. 2 (luglio), pp. 111-117.
- ALBERTINI M. (1982), *L'obiettivo strategico dei federalisti: stanare i partiti*, in *L'Unità Europea*, IX, n. 95-96 (gennaio-febbraio).
- ALBERTINI M. (1984), *Cultura della pace e cultura della guerra*, in *Il Federalista*, XXVI, pp. 10-32.
- ALBERTINI M. (1999), *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino.
- BOLIS L. (1992), *Le Congrès du Peuple Européen*, in BOSCO A. (a cura di), *The Federal Idea*, vol. II, *The History of Federalism since 1945*, London-New-York, Lothian Foundation Press, pp. 257-284.

- DEIHO L. (1962), *L'agonia del sistema degli Stati*, in *La Germania e la politica mondiale del XX secolo*, Milano, Edizioni di Comunità (opera originale DEIHO L. (1955), *Deutschland und die Weltpolitik im 20. Jahrhundert*, Munchen., Verlag R. Oldenbourg).
- DEIHO L. (1954), *Equilibrio o egemonia*, Brescia, La Morcelliana (opera originale DEIHO L. (1948), *Gleichgewicht oder Hegemonie*, Krefeld, Sierpe, 1948).
- GUDERZO G. (2007): *Mario Albertini dalla sinistra liberale all'impegno federalista (1946-1957)*, in *Il Politico*, LXXII (2007), n. 214 (gennaio-aprile), pp. 201-218.
- GUDERZO G. (2007), *Compagni di viaggio*, Milano, Unicopli, pp. 19-31.
- GUDERZO G. (2000), *In ricordo di Mario Albertini*, in LANDUYT A. e PREDI D. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, tomo I, pp. 23-36.
- LEVI L. (1995), *Lecture su Stato nazionale e federalismo*, Torino, CELID.
- LEVI L. e PISTONE S. (1973), *Trent'anni di vita del MFE*, a cura di, Milano, Franco Angeli.
- MAJOCCHI L.V. (1996), *L'azione per il riconoscimento del diritto di voto europeo*, in Id., *La difficile costruzione dell'unità europea*, Milano, Jaca Book, pp. 181-207.
- MAJOCCHI L.V. (2000), *La lotta per l'elezione diretta del Parlamento Europeo*, in LANDUYT A. e PREDI D. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, tomo I, pp. 403-435.
- MAJOCCHI L.V. e ROSSOLILLO F. (1979), *Il Parlamento Europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida.
- MOSCONI N. (2006-2010), *Mario Albertini. Tutti gli scritti*, (a cura di), 9 volumi, Bologna, Il Mulino.
- PISTONE S. (1969), *F. Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli.
- PISTONE S. (2008), *L'Unione dei Federalisti Europei. Dalla fondazione alla decisione sull'elezione diretta del Parlamento Europeo (1946-1974)*, Napoli, Guida.
- PISTONE S. (2005), *Altiero Spinelli e Mario Albertini: la Costituente europea*, in PREDI D. e ROGNONI VERCELLI C. (2005), (a cura di) *Storia e percorsi del federalismo*, Bologna, Il Mulino, tomo II, pp. 893-913.
- PREDI D. (1982-'83), *Per una storia del MFE. La nascita dell'autonomia federalista e il contributo pavese*, tesi di laurea, Università di Pavia.
- PREDI D. (1985): *All'avanguardia dell'Europa. I primi vent'anni del Movimento federalista europeo a Pavia*, in *Bollettino della Società pavese di Storia patria*, 1985, pp. 153-215.
- PREDI D. (1991), *Le débat fédéraliste dans le Royaume-Uni entre les deux guerres*, in BOSCO A. (a cura di), *The Federal Idea, I, The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*, London-New York, Lothian Foundation Press, pp. 273-290.
- PREDI D. (2000), *La Commissione istituzionale del Movimento Europeo e le proposte per la riforma istituzionale dell'Unione Europea dei federalisti*, in LANDUYT A. e PREDI D. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, tomo I, pp. 569-602.
- PREDI D. (2010), *Mario Albertini, le prime battaglie per l'unità europea*, in *La Cittadinanza europea*, Milano, FrancoAngeli, n. 1-2, pp. 67-83.
- PREDI D. (2010), *Il Congresso del popolo europeo*, in Id., *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità europea*, Padova, Cedam, pp. 67-103.
- ROGNONI VERCELLI C. (1996), *Il Congresso del popolo europeo*, in PISTONE S. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Pavia, PIME, pp.373-397.
- ROGNONI VERCELLI C. (2000), *L'Europa a Milano. La manifestazione federalista del 28-29 giugno 1985*, in LANDUYT A. e PREDI D. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, tomo I, pp. 603-642.
- ROSSOLILLO F. (1975), *La scuola federalista inglese*, in PISTONE S. (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda Guerra mondiale*, Torino, pp. 59-76.
- SPINELLI A., ROSSI E., con prefazione di COLORNI E. (1941), *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, Ventotene, pubblicato clandestinamente a Roma nel 1944 col titolo *Problemi della federazione europea*, ripubblicato in seguito più volte, ultima rist. fot. Roma 2006.
- SPINELLI A. (1954), *Nuovo corso*, in *Europa Federata*, VII, n. 10 (ottobre).
- SPINELLI A. (1955), *Il popolo europeo*, in *Europa Federata*, VIII, n. 7 (1 aprile).
- SPINELLI A. (1960), *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino.
- TERRANOVA F. (2003), *Il federalismo di Mario Albertini*, Quaderni della Rivista *Il Politico*, Milano, Giuffrè.

Il governo dell'interdipendenza

Il Mediterraneo, tra strategie europee e interessi nazionali

Abstract

The Mediterranean region, between European strategies and national interests

From both a political and a politological perspective, the various actions and policies of the EEC/EU towards the Mediterranean might seem the outcome of either grand strategies or of narrow national interests of the big Mediterranean countries. In order to fully understand changes and continuity in the relations between the two sides of the Mediterranean, going from the concept of Eurafrica to the Union for the Mediterranean, it is necessary to rely on the analysis from the historical perspective which highlights, beyond anything else, a fundamental but little investigated pattern of the EEC/EU external relations: a minor interest of the Community in the Mediterranean. It is a difficult relationship, also at a bilateral level, that hardly meets the economic, political and international strategic interests involved, as the cases of North Africa, Turkey and Western Balkans prove. This paper, entirely based upon documents from the Historical Archives of the European Communities, outlines the many considerable but ineffective policies for the Mediterranean and it depicts the national interests of France, Spain and Italy, along with the endeavors, above all on behalf of the Parliament and the Commission, to foreshadow a comprehensive regional policy.

1. *Le relazioni esterne della CEE/UE e la politica mediterranea: una prospettiva storica*

Se viste a livello politico e politologico, le varie azioni e politiche della CEE/UE sul Mediterraneo possono apparire di volta in volta frutto di grandi strategie o di limitati interessi nazionali delle grandi potenze mediterranee. Soltanto analizzando attraverso una prospettiva storica le relazioni tra le due sponde del Mediterraneo, dal concetto di Eurafrica all'Unione per il Mediterraneo è possibile coglierne cesure, cambiamenti e continuità che mantengono comunque, aldilà di tutto, un dato fondamentale e poco studiato delle relazioni esterne della CEE/UE: un interesse limitato, mai centrale della Comunità verso il Mediterraneo. Un rapporto complesso, anche a livello bilaterale, che concilia con grande difficoltà interessi economici, politici e strategico-internazionali, come gli esempi del Nord Africa, della Turchia e, soprattutto, dei Balcani Occidentali stanno a dimostrare. Il saggio, interamente strutturato sulla documentazione degli archivi storici delle Comunità europee, tratteggia le numerose, anche innovative e rilevanti, ma quasi totalmente inefficaci, politiche per il Mediterraneo, facendo emergere gli interessi nazionali soprattutto di Francia, Spagna e Italia e i tentativi, voluti soprattutto dal Parlamento e dalla Commissione, di prefigurare una politica regionale complessiva.

La politica mediterranea della CEE/UE non ha conosciuto uno sviluppo diverso rispetto alla politica estera in generale e la sua evoluzione degli ultimi anni va pienamente nella direzione delle scelte effettuate da alcuni stati membri, i cui interessi nazionali spingono in questa direzione più o piuttosto che in altre [Marsh - Mackenstein 2003]. Sono infatti soprattutto alcuni stati membri mediterranei, in particolare Francia, Spagna e Italia, che tentano di rafforzare e implementare il loro

spazio vitale in quest'area, creando una "specificità mediterranea" che permetta loro di mantenere una sfera d'influenza nazionale e un ruolo internazionale. Un'attenzione al Mediterraneo è presente nelle relazioni esterne comunitarie sin dai primi anni della CEE e ha conosciuto una molteplicità di proposte e fasi alterne, di accelerazione e ristagno; è una politica alla quale la CEE/UE ha sempre dedicato importanza e attenzione, ma che non è mai riuscita a diventare una priorità per le relazioni esterne comunitarie [Gomez 2003].

Per comprendere appieno le relazioni euro-mediterranee è necessario analizzare le relazioni esterne della CEE/UE attraverso una prospettiva storica, per capire come, se e quando è nata una politica estera comunitaria, all'interno della quale collocare una politica per il Mediterraneo. Si tratta, cioè, di capire se la CEE/UE ha operato nel Mediterraneo attraverso strategie e politiche formalizzate o se, come in tutta l'azione esterna sino alla fondazione della PESC, attraverso singole azioni e relazioni bilaterali.

Fino agli anni Novanta la Comunità ha vissuto in un contesto di relazioni politiche internazionali dominate dal bipolarismo, che hanno inizialmente favorito l'integrazione e la cooperazione per far fronte alla minaccia sovietica, ma, alla fine, ne hanno complicato la piena realizzazione. Il ruolo egemone degli Stati Uniti sul mondo occidentale e sul sistema internazionale ha infatti circoscritto la possibilità di espressione pienamente autonoma della Comunità europea e la sua affermazione internazionale come Europa integrata. Certo è che, comunque, la Comunità nei suoi cinquant'anni di storia ha sviluppato una crescente dimensione esterna, in grado di influenzare la politica e l'economia di Paesi terzi; ha intessuto relazioni internazionali con ogni continente; è presente, anche se spesso in modo non unitario e un po' caotico, in tutte le crisi e le riunioni internazionali. In sostanza, l'UE è oggi una presenza riconoscibile nel sistema internazionale [Bitumi - D'Ottavio - Laschi 2008]. Sulla possibilità o meno di definire politica estera questa azione internazionale dell'UE è tuttora in corso un interessantissimo e acceso dibattito negli studi storici europei [Bossuat 2006]. Ci si chiede quando e come sia nata una politica estera, se veramente possa essere definita tale l'azione esterna dell'UE, chi veramente la produce, quali istituzioni, e via dicendo. Soprattutto ci si interroga sulla possibilità di produrre ed esprimere una politica estera senza essere una vera e propria comunità politica. Una parte rilevante del dibattito storiografico sulla dimensione internazionale della Comunità, infatti, si concentra sui numerosi tentativi comunitari di proporre e creare una comunità politica. Tali tentativi hanno spesso occupato lunghi anni di trattative e negoziati tra i Paesi membri ed impegnato in lunghe discussioni le istituzioni europee, spesso però arrivando solo a risultati parziali, riduttivi rispetto alle proposte e alle aspettative iniziali.

Se non è possibile quindi definire politica estera in tutti i casi e in ogni periodo storico l'azione esterna della Comunità, possiamo comunque parlare di intense relazioni esterne [Laschi - Telò 2009]. La Comunità europea ha esercitato sin dall'inizio una rilevante influenza internazionale, in primo luogo per il semplice motivo che era stata creata ed esisteva a livello internazionale. L'interrogativo, implicito o esplicito, ma quasi sempre presente nei dibattiti sull'UE è se la Comunità esercita ed ha esercitato questa sua influenza solo per il fatto di esistere o perché agisce come un vero e proprio attore del sistema internazionale. In realtà la risposta è complessa e richiede una collocazione temporale. Sicuramente la Comunità ha avu-

to un'influenza sui Paesi terzi, soprattutto su quelli in via di sviluppo, e ancor più precisamente sull'Africa, sino dalla sua creazione [Bitsch - Bossuat 2005]. Inizialmente si trattava però di un'influenza di riflesso, poco comprensibile dall'esterno; tanto che una parte rilevante degli sforzi delle istituzioni comunitarie, a partire dal Consiglio, andò nei primissimi anni proprio verso l'informazione esterna sull'esistenza della Comunità, con la presentazione di un nuovo soggetto, il più possibile unitario. Alla pura e semplice "presenza" internazionale si è aggiunto un crescente "ruolo" esterno, espresso attraverso la competenza esclusiva in alcune politiche interne, che avevano ed hanno però un forte impatto anche sui Paesi terzi, soprattutto la politica commerciale e la politica agricola comune. Non è quindi in discussione il fatto che la Comunità abbia sempre giocato un forte ruolo internazionale, che però si è espresso in forma anomala rispetto al sistema internazionale, come per gran parte delle azioni comunitarie, ma non per questo è stato meno forte e rilevante.

La vera e propria politica estera della Comunità invece è stata soprattutto una miscela, una continua mediazione tra le politiche estere degli stati membri. Si è quindi espressa in alcune scelte del Consiglio, anche se più di frequente si è rivelato impossibile trovare una posizione comune. Inoltre, nella CE sono sempre stati presenti i due livelli, nazionale e comunitario, non immediatamente riconducibili a politiche e obiettivi assimilabili. Così, accanto all'esistenza di relazioni esterne forti e di un ruolo effettivo (inizialmente soprattutto economico) della Comunità nel sistema internazionale, dovuto al livello comunitario nelle relazioni con i Paesi terzi, si accompagnava l'altro, spesso di direzione opposta o non facilmente mediabile con quella comunitaria, rappresentato dalla posizione assunta dai singoli stati membri. Questo doppio livello, spesso sottovalutato nelle analisi più frettolose, permette di indicare politiche esterne della CE completamente diverse tra loro e questo è particolarmente rilevante per quanto attiene alla politica mediterranea della Comunità. Si può così sostenere, al contempo, che la CE tenti di creare un modello di sviluppo alternativo o che invece mantenga una politica colonialista, se guardiamo ai tentativi delle prime convenzioni di Lomè o alla politica imperiale soprattutto di Francia e Gran Bretagna [Migani 2008]. L'analisi deve cioè distinguere tra UE e stati membri, soprattutto quelli maggiormente imperialisti e più fortemente legati a logiche colonialiste. Le forme che hanno preso i due livelli sempre presenti nelle relazioni esterne della Comunità, possono essere investigate con particolare attenzione dagli storici, come emerge dalla recente storiografia.

Date le premesse, è evidente che non è possibile ricondurre le relazioni esterne comunitarie, che hanno assunto forme inedite nella storia delle relazioni internazionali, a una politica estera comune. Il significato reale dell'azione comunitaria nel sistema internazionale, la profondità delle relazioni, dei conflitti, degli interessi comunitari, si leggono meglio se controllati attraverso le politiche, che sono le azioni reali della Comunità, al di là delle aspirazioni e degli obiettivi politici, veri o semplicemente conclamati [Laschi 2007]. In mancanza di una vera e propria politica estera, infatti, alcune politiche, tra le quali sin dall'inizio la politica commerciale e la politica agricola, hanno delineato le relazioni esterne della CEE/UE, rendendo particolarmente difficili le importazioni dai Paesi terzi, a causa di un vero e proprio muro tariffario. Proprio l'alta tariffa esterna comune è stata addirittura causa di scontri e guerre commerciali con il potente alleato statunitense, nonché di faticose

e ineguali relazioni con i Paesi in via di sviluppo. È quindi certo che l'azione della Comunità si sia espressa in primo luogo attraverso la politica commerciale e poi attraverso molte altre politiche e tale azione potrà non essere considerata politica estera nel senso pieno e tradizionale del termine, ma è certamente azione politica ed è certamente rivolta verso l'esterno.

2. *Il Mediterraneo nella costruzione europea*

Il Mediterraneo è parte integrante dell'Europa e al tempo stesso confine e, adesso, muro di cinta, nonostante la UE abbia cercato di aprire un dialogo più fruttuoso con i Paesi con i quali confina attraverso il Mediterraneo, dando un apporto costruttivo alle principali questioni internazionali [Varsori 2007].

La linea parallela che divideva a metà il Mediterraneo tra gli stati del sud e quelli del nord si è inspessita nei decenni successivi alla seconda guerra mondiale. Gli interessi nazionali degli stati membri, le politiche comunitarie e un ventennio di azioni e di relazioni non hanno sviluppato un mutamento e un miglioramento delle relazioni reciproche. Anzi, potremmo dire che di anno in anno si sono alzati muri e barriere; mentre il gap economico, sociale e politico tra le due sponde del mare si è accresciuto, sono aumentati timori e chiusure da parte della Comunità. Questo perché, sebbene la riva sud del Mediterraneo sia legata all'Europa attraverso vincoli culturali e identitari, è comunque una zona in via di sviluppo ed economicamente depressa, seppur ricca di materie prime. Quindi, anche se la Comunità ha assunto una fisionomia sempre più mediterranea, grazie ai successivi allargamenti a Grecia, Spagna e Portogallo, l'insieme delle relazioni nel Mediterraneo con le aree in via di sviluppo sono rimaste, in molti casi, di impostazione neo-coloniale [Habeb 2003]. Alcuni Paesi sono entrati a far parte del gruppo di Paesi dell'Africa, Caraibi, Pacifico (ACP), con i quali dal 1957 la Comunità ha creato una relazione di cooperazione, nata però proprio dalle relazioni coloniali, che soprattutto la Francia manteneva con alcuni dei Paesi coinvolti [Migani 2008]. Si è trattato, in sostanza, dello sviluppo del concetto francese di Eurafrica, nato su un'idea fortemente colonialista degli anni Quaranta [Calandri 2003; Melchionni 2005]. Tuttora quindi pesa moltissimo su tutta la politica mediterranea della Comunità la memoria di una storia drammatica marcata da un colonialismo multiforme [Mehdi 2005].

Tuttavia nonostante queste difficoltà e il fatto che la Comunità europea sia nata prevalentemente come gruppo di Paesi dell'Europa centrale, per il semplice fatto che un Paese membro, l'Italia, sia quasi per intero immerso in questo mare e la Francia sia, seppur in parte, Paese rivierasco, il mare nostrum è stato sempre presente nella storia e nella progettualità della CEE/UE, pur senza però diventare mai una priorità strategico-internazionale.

La mancanza di priorità della politica mediterranea è sicuramente anche il risultato delle contingenze storico-internazionali e del fatto che l'Europa non sia mai riuscita ad entrare pienamente nei negoziati di pace sul Medio-Oriente. Infatti la crisi arabo israeliana è stata sicuramente uno dei motivi principali del fallimento delle politiche mediterranee comunitarie, concepite, a livello politico, sempre in modo collettivo, attraverso lo spazio regionale, anche se gestite poi in modo bilaterale nella prassi.

Fino ai primi anni Settanta la Comunità aveva pressoché subito la politica mediterranea impressa dallo scontro bipolare della guerra fredda, senza avere la capacità di sviluppare un'azione autonoma. Infatti, anche la scelta relativa ai primi accordi di associazione degli inizi degli anni Sessanta segue una logica pienamente bipolare, dato che furono firmati con la Grecia e la Turchia, e subito dopo con Israele e Libano. Dopo un periodo di blocco dovuto alla crisi causata dal Generale de Gaulle, i negoziati ripresero nel 1966 e portarono alla firma di altri accordi con Marocco, Tunisia, Spagna, Malta, Cipro, Egitto e un secondo accordo con Israele. Sostanzialmente, nel 1972 la gran parte dei Paesi mediterranei del sud aveva sottoscritto accordi con la Comunità, ad eccezione di Libia, Siria e Giordania. Fino alla fine della guerra fredda è rimasto come un vuoto nella carta geografica dei Paesi rivieraschi, rappresentato dai Balcani Occidentali, che sono entrati nella politica estera UE solo negli anni novanta, per rimanere sempre e comunque un corpo quasi estraneo alle politiche mediterranee.

La fitta rete di accordi bilaterali con i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo non implica però che essi facciano parte di una visione generale e comunitaria della politica europea in tale area. Potremmo anzi dire che tali accordi hanno in comune soltanto il fatto che sono stati firmati con Paesi del Mediterraneo, ma che ognuno di essi abbia rappresentato una storia a sé, con obiettivi e strumenti separati dagli altri, perché ogni accordo ha una sua specificità e non segue modalità o linee generalizzabili agli altri. Inoltre, si può aggiungere che tali differenze si rispecchiano anche in un diverso peso che Paesi e accordi hanno per la Comunità, tanto da poter parlare di una gerarchia di importanza che segue una struttura piramidale, al cui vertice si trovano Grecia e Turchia, Paesi di importanza vitale durante la guerra fredda. Si tratta dei primi due Paesi che hanno sottoscritto trattati di associazione, ma anche gli unici due per i quali i trattati prevedevano un futuro allargamento. La loro centralità ha anche reso possibile un'inclusione maggiore di politiche e obiettivi nell'accordo e una maggiore spesa a loro favore. In tutti gli altri casi, gli accordi hanno previsto materie diverse oppure molteplici soluzioni, con il risultato finale di avere una gamma di trattamenti estremamente differenziati per i vari Paesi.

La mancanza di priorità della politica europea per il Mediterraneo cela anche e comunque una forte differenziazione negli interessi nazionali in politica estera dei diversi membri della Comunità; in realtà Francia e Italia, con la Spagna dal 1986, hanno sempre dimostrato di considerare il bacino mediterraneo il luogo sul quale imprimere i maggiori sforzi comunitari. È stata poi la mediazione degli interessi dei Paesi mediterranei con quelli dei Paesi del centro-nord, che sono poi la maggioranza, Germania in testa, a diminuirne in maniera sostanziale la priorità e le azioni ad esso rivolte. Questo non ha comunque mai comportato una vera e propria mancanza di interesse per quest'area; anzi, la continua attenzione si è accresciuta negli anni novanta per quanto riguarda i Balcani Occidentali, e si è ulteriormente incrementata nell'ultimo decennio, dato che è fonte (reale ed alimentata) di due fenomeni sui quali l'UE ha concentrato gran parte dei suoi sforzi per la sicurezza: il terrorismo internazionale e l'immigrazione. Questi due elementi sono di per sé necessari e sufficienti per spiegare l'interesse e "l'uropeizzazione" sviluppatasi sull'ultima proposta di politica mediterranea, introdotta da Sarkozy nel 2007.

La proliferazione di proposte più o meno formalizzate sulle relazioni tra le due sponde del Mediterraneo è dovuta all'insoddisfazione per i risultati delle varie poli-

tiche che negli anni sono state implementate. La frammentarietà delle proposte dei primi decenni della Comunità europea aveva portato al grande e ambizioso progetto di Partenariato euromediterraneo, attraverso il cosiddetto "Processo di Barcellona" che, ad obiettivi differenziati ed approfonditi, aveva tentato di unire gli strumenti e la struttura istituzionale necessari al loro raggiungimento. Il Partenariato era stato salutato con soddisfazione dalla gran parte dei governi rivieraschi e stava soprattutto a dimostrare un interesse forte e un impegno esplicito da parte dell'intera Unione Europea. Per vari motivi, però, il Partenariato euromediterraneo ha segnato il passo ed ha raggiunto soltanto una minima parte degli obiettivi posti, creando forti insoddisfazioni sia nei Paesi della riva sud, che nei Paesi europei e, in particolare, nella cosiddetta troika del Partenariato stesso, ossia Francia, Spagna e Italia. Per salvaguardare l'interesse europeo sull'area, mantenere la fitta rete di relazioni che comunque esistono tra i Paesi mediterranei, e nel timore che l'Unione venisse totalmente assorbita, politicamente ed economicamente, dal grande progetto di allargamento all'Europa centro-orientale, su iniziativa di Francia e Spagna e con l'appoggio italiano, è stata inserita nella Politica europea di vicinato (PEV) anche l'area mediterranea. Se la politica di vicinato ha permesso al Mediterraneo di rimanere perlomeno tra i temi fondamentali delle relazioni esterne dell'Unione, certo l'intensità politica ed economica di tali relazioni è stata assai più bassa di quella impressa ai Paesi dell'Europa Centro-orientale. Eppure, proprio sul tema dell'allargamento, i confini europei nel Mediterraneo tornano ad essere al centro dell'attenzione e a porre questioni problematiche, come l'inclusione degli stati balcanici e della Turchia.

3. *Dalle prime politiche mediterranee al processo di Barcellona*

Il primo decennio di accordi mediterranei non è stato quindi il frutto di una scelta politica lineare effettuata dalla Comunità, bensì una sorta di patchwork [Gomez 2008] di iniziative in gran parte scollegate tra loro ed infatti non ci sono documenti d'archivio tali da far presupporre che si siano svolti vertici o riunioni per stabilirne *framework* e obiettivi. In mancanza di una strategia comune e complessiva, i singoli stati membri hanno lavorato ad accordi nazionali bilaterali, presupponendo dal livello comunitario. Il fatto che gli accordi rimanessero di ambito bilaterale e non vi fossero stati tentativi di creazione di una politica mediterranea di area è indice della scarsa attenzione che gli stati membri dedicavano al Mediterraneo. Del resto, nei primi decenni di costruzione della guerra fredda, le priorità strategico-internazionali erano altre, gli Stati Uniti avevano dato la priorità a Grecia e Turchia e quindi gli interessi comunitari verso la riva sud del Mediterraneo erano fondamentalmente di carattere economico. Di qui l'interesse francese a mantenere relazioni privilegiate e forti con l'Algeria decolonizzata, a stabilire relazioni economiche con la Spagna e, soprattutto, l'interesse tedesco verso l'intera area, con una crescita esponenziale di relazioni economiche con Turchia, Grecia, Malta, Cipro, Portogallo, che la portarono ad essere nei primi anni Settanta la più grande potenza economica dell'area. L'interesse nazionale in alcuni casi si espresse invece in modo sostanzialmente negativo, nel tentativo di impedire o perlomeno ritardare alcuni accordi. Si trattava prevalentemente di problemi economici e gli stati membri che

contrastarono maggiormente tali accordi furono l'Italia, preoccupata di difendere le proprie produzioni mediterranee e, seppur in misura minore, l'Olanda, nel tentativo di salvaguardarsi dalla concorrenza industriale, ma anche dai negoziati internazionali del commercio, ad iniziare dal GATT [Shlaim - Yannopoulos 1976].

Il primo tentativo di creazione di una vera e propria politica per il Mediterraneo risale ai primi anni Settanta, ad un periodo, quindi, durante il quale la Comunità stava elaborando una politica estera all'interno del nuovo strumento della Cooperazione Politica Europea. La "Global Mediterranean Policy", degli anni 1972-1974 consisteva nella creazione di una rete tra la CEE ed i Paesi mediterranei non membri, che fosse in grado di sviluppare il commercio e la cooperazione allo sviluppo [Bicchi 2007]. Influi molto sulla necessità di sviluppare una politica mediterranea anche la dura fase dello scontro israelo-palestinese, che proprio in quegli anni irruppe sulla scena europea con violenza durante le Olimpiadi di Monaco. La centralità di tale crisi, e la percezione della insicurezza che ne derivò, si manterrà una costante, sino ai nostri giorni, della politica mediterranea comunitaria.

Negli anni Ottanta il cambiamento maggiore nell'assetto mediterraneo della Comunità è stato causato dall'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo. I nuovi stati membri rafforzarono l'Europa meridionale e aumentarono notevolmente i confini mediterranei con gli stati della riva sud, rendendo la geografia europea sempre più mediterranea. D'altra parte, però, l'allargamento assorbì la maggior parte delle energie dedicate dalla Comunità al Mediterraneo, di fatto emarginando i Paesi non membri anche a livello economico, dato che, grazie ai nuovi membri, la CEE riusciva a rispondere ancora meglio al suo fabbisogno di produzioni mediterranee.

Nonostante i mutamenti e le azioni del primo trentennio comunitario, la svolta nella politica mediterranea è avvenuta negli anni Novanta, con la fine della guerra fredda, mediante il Processo di Barcellona del 1995. Le motivazioni principali di tale svolta risiedono nel timore che il Mediterraneo perdesse rilevanza per l'UE e venisse diluito in una politica estera che iniziava a avere una dimensione globale [Khader 1995]. L'elemento strategico fondamentale dell'UE del dopo guerra fredda diventava infatti l'Europa centro-orientale, la sua transizione economica e politica. Per alcuni stati membri questo spostamento di priorità avrebbe potuto creare pesanti contraccolpi nazionali, in termini di sfera d'influenza politica ed economica. In particolare fu la Spagna ad operare con tenacia affinché venisse creata una connessione forte tra la costruzione europea e la stabilità e la sicurezza nel Mediterraneo, riuscendo a condurre l'Unione Europea verso il Processo di Barcellona. L'intenso lavoro diplomatico della Spagna fu accompagnato da un immediato appoggio di Italia e Francia, che temeva non soltanto l'abbandono di uno degli obiettivi strategici della propria politica estera, ma anche un rafforzamento eccessivo della Germania come potenza europea, che avrebbe sbilanciato l'equilibrio dell'asse franco-tedesco. In effetti, la Germania aveva dimostrato tutta la propria potenzialità in seguito alla caduta del muro, non soltanto attraverso la riunificazione del Paese, ma anche come potenza di riferimento dell'area e come ponte tra Europa centro-orientale e UE. La potenza della Germania era tale da permettere al Paese di costringere l'UE ad "europeizzare le politiche tedesche", come dimostrò il riconoscimento diplomatico di Slovenia e Croazia nel 1991.

Agli stati membri mediterranei sembrò necessario legare insieme l'est e il sud d'Europa, data la nuova centralità della strategia orientale della Comunità. Il nuovo

legame non implicava comunque una strategia comune per le due aree, così diverse tra loro e anche in relazione agli interessi nazionali degli stati membri, si trattava semplicemente di tamponare lo spostamento delle priorità geografico-strategiche dell'Unione. Non essendovi tuttavia una comunanza di obiettivi, era veramente difficile creare un collegamento tra queste due aree e, al contempo, farlo diventare uno degli obiettivi fondamentali dell'azione esterna dell'UE e, infatti, non ha funzionato molto bene [Barbé 1998]. In realtà infatti il Mediterraneo è rimasto sostanzialmente in ombra rispetto all'est, non soltanto perché ha ricevuto finanziamenti assai minori, ma anche perché, tramite l'allargamento, l'est è effettivamente entrato a pieno titolo nell'UE. Con l'allargamento la frontiera si è di nuovo spostata e, adesso, l'est che è unito al Mediterraneo attraverso la politica di vicinato, è assai più ad est della regione considerata in seguito alla caduta del muro di Berlino. Inoltre, benché la politica per il Mediterraneo abbia assunto carattere di maggiore urgenza in seguito all'11 settembre 2001, non c'è né un interesse comune vero e proprio su questa area, né esiste un blocco compatto tra gli stati membri meridionali, a causa dei diversi e contrapposti interessi nazionali, soprattutto di Spagna e Francia, benché per entrambi i Paesi il rapporto con l'altra sponda del Mediterraneo sia sostanziale e vitale.

Il processo di Barcellona è nato essenzialmente, dunque, come risposta alla necessità di mantenere il bacino mediterraneo all'interno di uno spazio di sicurezza e di pace, in seguito ai mutamenti impressi dalla fine della guerra fredda. Si tratta di una risposta dell'Unione che va nella direzione della sua prevalente azione internazionale, che tenta di mantenere la sicurezza attraverso strumenti inclusivi, quali lo sviluppo economico e sociale. La nuova politica mediterranea era mirata alla creazione di un'area il più possibile speculare all'UE stessa, in grado di arginare la marginalizzazione verso la quale stava procedendo la riva sud [Bicchi 2006]. Così, nel dicembre del 1994 il Consiglio di Essen aveva individuato il Mediterraneo quale obiettivo strategico fondamentale dell'UE, stabilendo che la pace, la stabilità e la prosperità dell'area erano priorità comunitarie. Nel marzo del 1995 la Commissione produsse una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo, relativa all'istituzione di un Partenariato euro-mediterraneo, su iniziativa del Vice-Presidente spagnolo Manuel Marin [Crawford 2004]. In apertura dei lavori, il 27 novembre 1995, Marin ricordò che ricorreva il nono centenario della prima crociata di Papa Urbano II contro gli infedeli, cioè gli arabi [Collotti 2005] e che quindi il PEM voleva rappresentare un cambiamento definitivo nelle relazioni tra il nord e il sud del Mediterraneo. L'obiettivo finale della conferenza di Barcellona fu quindi quello di: "Turning the Mediterranean basin into an area of dialogue, exchange and cooperation guaranteeing peace, stability and prosperity"¹.

Nonostante il tentativo del PEM di rafforzare una posizione comune degli stati membri nei confronti del Mediterraneo, le profonde differenze tra stati settentrionali e meridionali sono rimaste inalterate. È però importante sottolineare che il PEM era riuscito a formalizzare e a mantenere la centralità del Mediterraneo come obiettivo comune, compresa la necessità di agire sulla modernizzazione, stabilizzazione e democratizzazione dell'intera area [George 2007]. Questa era la grande innova-

¹ Barcelona Euro-Mediterranean Ministerial Conference, Final Declaration, Barcelona, 27-28 November, 1995.

zione, o perlomeno il tentativo effettuato a Barcellona. Se la scelta era comunitaria, rimanevano comunque marcati alcuni interessi nazionali, fatto che ha permesso che la leadership del PEM sia stata assunta dagli stati meridionali e rivieraschi. Particolarmente attive in tutta la politica del partenariato sono state la Francia e la Spagna e, in misura minore, Italia, Grecia e Portogallo.

Nonostante la carica innovativa del PEM, i risultati della sua azione sono stati sicuramente insoddisfacenti, sia a livello politico, che economico [Marchetti 2005]. Le cause di tali difficoltà e fallimenti sono molte e complesse, ma a mio avviso gli elementi fondamentali sono da rintracciarsi in tre direzioni specifiche [Comelli 2004]. La prima, sistemico internazionale, dovuta all'asestamento del dopo guerra fredda, al tentativo della UE di costruirsi per la prima volta un forte ruolo internazionale e, dal 2001, i profondi cambiamenti a livello di sicurezza internazionale. Il secondo elemento attiene molto di più all'ambito prettamente europeo e riguarda l'enorme sforzo, anche se non perfettamente riuscito, compiuto dall'UE nella preparazione del grande allargamento ad est. Infine, ma non ultimo, lo sconvolgimento europeo creato dalla crisi e dalle guerre dell'ex Jugoslavia, che ha avuto ricadute dirette anche sul PEM e sul ruolo delle relazioni tra UE e Balcani Occidentali, cambiando in profondità le priorità della politica mediterranea stessa. Inoltre, se le due anime geografiche del PEM erano sempre state profondamente diverse e distinte, diventavano con la crisi della ex-Yugoslavia impossibili da gestire in una grande unità, perché era evidente che veniva a mancare alla politica mediterranea un'area rilevante. Su tutte queste difficoltà, cause principali del fallimento della politica mediterranea di Barcellona, troneggiavano le crisi interne alla sponda sud del Mediterraneo, in primis la crisi arabo-israeliana, ma anche quella del Sahara Occidentale [Kelley 2006]. Certo è che senza la soluzione definitiva del conflitto arabo-israeliano è perlomeno velleitario parlare di sicurezza nel Mediterraneo. D'altra parte è anche vero che attraverso il PEM è nata una rete diplomatica stabile che, seppur non in grado di essere risolutiva, ha stabilito e mantenuto un lavoro diplomatico in grado di prevenire ulteriori conflitti [Pace 2005 e Aliboni 2008].

Un importante, successivo cambiamento della politica mediterranea si è avuto nel 2004 quando, in seguito ad una fortissima pressione di Francia, Spagna e Italia sulla Commissione Prodi, fu deciso di inserire anche il Mediterraneo all'interno della nascente Politica europea di vicinato [Cameron 2007], che prevede direttrici e regioni tanto profondamente diverse tra loro che per questo faticano ad essere concepite in un'unica, efficace politica [E. Barbé and E. Johansson-Nogués, 2008]. Più che interessi comuni volti a creare un partenariato e politiche di forte reciprocità, l'affinità sta nella possibile risposta all'obiettivo tutto europeo di stabilità economica, politica ed energetica, in grado di mantenere e rafforzare la sicurezza del continente [Bosse 2007; Del Sarto - Schumacher 2007]. Una politica, quindi, che guarda ad obiettivi e risultati sostanzialmente interni: creare intorno all'Unione un anello di stati ben governati che siano garanzia di stabilità e sicurezza [Balfour - Rotta 2005; Smith - Webber 2008]. La PEV è diretta a quei Paesi che non vogliono o non si aspettano di diventare membri dell'Unione, almeno in tempi ravvicinati, ma che instaurano con l'UE un rapporto particolare, diverso e più profondo rispetto alla politica estera consueta, prevedendo uno speciale status nelle relazioni con l'Unione, legami politici ed elementi di graduale integrazione economica [Dannreuther 2006]. Uno dei risultati più rilevanti della PEV è che ha separato gli stati membri

della politica mediterranea, per cui adesso alcuni fanno parte della PEV mentre altri, come ad esempio i Balcani Occidentali, sono all'interno di specifiche politiche d'area [Ortega 2003].

L'insoddisfazione generale rispetto all'impegno e all'interesse per tale zona, considerata comunque strategica dall'Unione Europea, ha spinto i Paesi membri maggiormente interessati al mantenimento di una priorità dell'area a cercare nuove soluzioni. L'ultima, in ordine di tempo, è quella avanzata dal Presidente della Repubblica francese Sarkozy di un'Unione per il Mediterraneo, proposta che, con i cambiamenti apportati dagli altri stati membri, è diventata poi una vera e propria politica europea.

4. *Balcani Occidentali*

La prospettiva dei Balcani Occidentali di diventare parte integrante del progetto europeo è nata sia da una motivazione storica che da un fallimento politico [Gori 2007]. Se infatti, da un lato, l'UE ha dimostrato una drammatica incapacità nel gestire la crisi prodotta dalla disgregazione della Jugoslavia e dai conflitti che l'hanno dilaniata negli anni Novanta, dall'altro nella storia contemporanea la questione della sicurezza rappresenta una costante nelle relazioni tra i Balcani Occidentali e il nostro continente, dato il forte e costante nesso tra la stabilità della regione e la sicurezza dell'intera Europa. Benché anche la maggior parte dell'attenzione comunitaria sul Mediterraneo sia da ascrivere ai temi della sicurezza europea, gli stati balcanici rivieraschi non sono mai entrati a far parte della politica mediterranea. L'Unione si è occupata dell'area molto tardi, come risposta colpevole all'incapacità di gestire la crisi che ha condotto alla guerra nell'ex-Yugoslavia e, quando si è finalmente decisa a creare legami più solidi, lo ha fatto concependo un'apposita politica regionale, che coinvolge tutti gli stati dell'area, ma che non è direttamente legata ad altre politiche del Mediterraneo. Se il concentrarsi sull'area ha sicuramente avuto, o avrebbe potuto avere, risvolti positivi, l'assenza dei Balcani occidentali crea una sorta di vuoto nella strategia mediterranea della UE.

Nel 1991 l'Europa si era presentata divisa, incerta e distratta davanti alle dichiarazioni di indipendenza della Slovenia e della Croazia e alla guerra nella ex Jugoslavia. I governi degli stati membri assunsero posizioni diverse riguardo al riconoscimento dell'indipendenza di Lubiana e Zagabria, fatto che permise alla Germania di imporre la propria posizione, attraverso un repentino riconoscimento. La Francia e la Gran Bretagna si divisero rispetto all'azione da intraprendere nel conflitto; soprattutto sull'opportunità di impiegare la UEO in Croazia, come proposto dalla Francia nell'agosto del 1991, rifiutata con decisione dalla Gran Bretagna, assolutamente contraria all'intervento armato. L'Unione si scontrò anche con gli Stati Uniti riguardo all'impiego di forze NATO nella guerra scoppiata in Bosnia Erzegovina. Insomma, nonostante negli stessi anni il Trattato di Maastricht avesse formalizzato una politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea e che quest'ultima cercasse un ruolo internazionale anche sul continente europeo, in competizione con gli Stati Uniti, i tentativi di gestione della crisi jugoslava furono un fallimento dalle conseguenze drammatiche. L'incapacità di gestione di questa crisi, il fallimento delle prime azioni della PESC e l'oggettiva instabilità politica della ex Jugoslavia,

spinsero l'Unione a inserire i Balcani Occidentali in una prospettiva europea, tra la fine del 1995 e l'inizio del 1996 [Gori 2007]. Si trattava di una sorta di rapporto privilegiato con l'area, che ancora non prefigurava l'adesione degli stati dell'area all'UE². Questa nuova attenzione, nata per necessità e per senso di colpa e non per una chiara decisione politica, generò un approccio ambiguo e dall'intensità altalenante.

L'approccio regionale del 1996 fu la prima politica europea verso i Balcani Occidentali in seguito alla crisi jugoslava. Fu soltanto in seguito alla crisi albanese e del Kosovo che l'Unione decise il rafforzamento della sua azione nei Balcani ed iniziò a parlare, anche se ancora in modo indiretto, di una non meglio definita aspirazione di tali Paesi ad entrare nell'area europea. In seguito al massacro di Račak, del fallimento di Rambouillet e l'inizio dei bombardamenti NATO, l'UE operò un'accelerazione e nel 1999 decise di avviare la preparazione di un Patto di Stabilità per l'Europa sud-orientale, con una concreta prospettiva di integrazione nelle strutture euro-atlantiche. Per la prima volta gli obiettivi di un'azione nei Balcani Occidentali riguardavano la loro adesione all'Unione e fino al 2005 la concretizzazione della prospettiva europea ricevette un impulso forte e dinamico, nonostante l'attenzione sulle aree di crisi si fosse ormai spostata su altri scacchieri strategico internazionali, anche all'interno del Mediterraneo. Il Pacchetto Allargamento presentato dalla Commissione nel 2005 riguardava anche i Balcani Occidentali, ma non fu accolto positivamente né dall'Olanda, né dalla Francia, Paesi che, con la bocciatura del Trattato Costituzionale, avevano mostrato forti tensioni riguardo al processo di allargamento. Chiesero ed ottennero che fosse previsto un dibattito sull'allargamento nel 2006 e che venisse posto il principio della capacità di assorbimento dell'UE. In tale dibattito si ribadisce il principio della possibile adesione dei Balcani all'UE, con la conferma dell'adesione prevista per Croazia e ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, ma la strada si fa più difficile per gli altri Paesi, come dimostrano anche le difficoltà incontrate dal processo di pre-adesione della Turchia, a cui alcuni governi europei, quale il francese, sono oramai dichiaratamente contrari.

Le aspettative di adesione dei Balcani Occidentali invitano ad una riflessione sul ruolo dell'Unione Europea nel mondo, che è oggi uno dei principali temi di riflessione dell'agenda europea e mostrano la natura peculiare dell'Unione: un attore internazionale la cui identità non nasce dallo scontro internazionale, ma origina dalla scelta di rifiutare l'uso della forza come strumento principe delle relazioni internazionali, preferendo a questa strumenti di dialogo e relazione molto impegnativi, come, per quanto riguarda i Paesi europei, la politica di adesione e la politica di vicinato. L'allargamento è stato per lunghi anni uno degli strumenti principali che la Comunità ha adoperato per un'azione di politica estera *sui generis*. Quando cinquant'anni fa furono firmati i trattati di Roma e nacque l'Europa a Sei, fu denominata la Piccola Europa, a evidenziare che l'obiettivo non era una comunità chiusa, una élite limitata, un club esclusivo di Paesi, bensì una comunità che fosse in grado di essere tanto ampia da essere veramente europea. I firmatari del Trattato di Roma accettavano l'idea della piccola Europa come primo passo verso qualcosa di profondamente diverso, per ampiezza e capacità di potenza e intendevano

² La politica di approccio regionale non coinvolse la Slovenia, che seguì un iter diverso dai paesi della ex Jugoslavia, mediante le politiche per i paesi dell'Europa centrale ed orientale, sino all'adesione all'UE del 2004.

dotare la Comunità dei poteri di carattere internazionale necessari a realizzare il mercato comune, ritenendo che, in quanto espressione del mondo libero, dovesse diventare un attore dinamico del sistema internazionale. Ed infatti, possiamo affermare che uno degli strumenti fondamentali della politica estera europea è stata sin dall'inizio la politica dell'allargamento, che è anche quella che ha avuto maggior successo [Laschi 2006]. Nonostante le difficoltà che gli ultimi due allargamenti hanno creato all'UE, o forse sarebbe meglio dire che l'UE si è creata non preparandosi adeguatamente, è innegabile che l'allargamento della Comunità, dai sei Paesi iniziali alla ricomposizione continentale attuale sia stato uno dei successi principali e maggiormente riconosciuti all'esterno.

Nonostante l'Unione Europea contenga nel suo DNA l'allargamento, teoricamente valido per tutti i paesi del continente europeo, il processo di adesione è oggi in difficoltà. Benché le procedure di pre-adesione siano state avviate per Turchia, Croazia ed ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e molti altri paesi dei Balcani Occidentali, tra i quali la Repubblica del Montenegro (oltre a Bosnia Erzegovina, Serbia e Albania), abbiano manifestato interesse per una possibile adesione, sembra evidente da molti fattori che nessuno a Bruxelles voglia affrettare nuove adesioni (dopo quella, già decisa, della Croazia nel 2011), auspicando invece una fase di assorbimento degli ultimi allargamenti, che hanno già portato nella Comunità ben 12 nuovi paesi. Questo periodo di rallentamento ha anche riaperto in Europa un dibattito strettamente legato all'identità europea, già ripreso con toni accesi durante la fase che potremmo definire costituzionale dell'UE. In particolare, è molto controverso il dibattito relativo ai confini dell'Unione perché sono assai diverse le risposte rispetto al quesito su quali paesi possano essere considerati europei e quindi ammissibili ad un processo di adesione.

Il dibattito sull'allargamento e l'insistenza sull'assorbimento dei precedenti allargamenti prima di procedere a realizzarne di nuovi, allenta maggiormente i già leggeri vincoli tra UE e Balcani Occidentali, rendendo più complesso e lontano un loro completo riconoscimento all'interno dell'Europa.

Bibliografia essenziale

- ALIBONI, R. (2008), *L'iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 85.
- BALFOUR, R. - ROTTA, A. (2005), *Beyond Enlargement: The European Neighborhood Policy and its Tools*, in *The International Spectator*, vol. 40, n. 1.
- BARBÉ, E. - JOHANSSON-NOGUÉS, E. (2008), *The EU as a modest 'force for good': the European Neighbourhood Policy*, in *International Affairs*, Vol. 84, n. 1, 2, pp. 81-96.
- BARBÉ, E. (1998), *Balancing Europe's Eastern and Southern Dimension*, in J. ZIELONKA (a cura di), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Den Haag, Kluwer Law International, pp. 117-30.
- BICCHI, F. (2006), *Our Size Fits All: Normative power Europe and mediterranean*, in *Journal of European public Policy*, vol. 13, n. 2.
- Bicchi, F. (2007), *European foreign policy making toward the Mediterranean*, New York, Basingstoke, Palgrave, MacMillan.
- BITSCH, M.-T. - BOSSUAT, G. (2005): (a cura di), *L'Europe unie et l'Afrique: de l'idée d'Eurafrrique à la Convention de Lomé I: actes du Colloque International de Paris, 1^{er} et 2 avril 2004*, Bruxelles, Bruylant.
- BITUMI, A. - D'OTTAVIO, G. - LASCHI, G. (2008): (a cura di), *La Comunità europea e le relazioni esterne 1957-1992*, Bologna, CLUEB.
- BOSSE, G. (2007), *Values in the EU's Neighbourhood Policy: Political Rethoric or Reflection of a Coherent Policy?*, in "European Political Economy Review", n. 7, pp. 38-62.
- BOSSUAT, G. (2006): (a cura di), *L'Europe et la mondialisation*, Paris, Editions Soleb.
- CALANDRI, E. (2003), *Il Mediterraneo nella politica estera italiana*, in GIOVAGNOLI A., PONS S. (a cura di), *L'Italia Repubblicana nella crisi degli anni Settanta*, vol. I: *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- CAMERON, F. (2007), *An Introduction to European Foreign Policy*, London and New York, Routledge.
- COLLOTTI, G. (2005), *L'Oriente di un nuovo umanesimo*, in "Le Monde Diplomatique", in <http://www.monde-diplomatique.it/LeMonde-archivio/Febrero2005/pagina.php?cosa=0502lm22.01.html&titolo=L'oriente%20di%20un%20nuovo%20umanesimo>
- COMELLI, M. (2004), *The Challenges of the European Neighbourhood Policy*, in "The International Spectator", vol. 3, pp. 97-110.
- CRAWFORD, B. (2004), *Why the Euro-Med Partnership? European Union Strategies in the Mediterranean Region*, in AGGARWAL, V.K. - FOGARTY, E.A.: (a cura di), *EU Trade Strategies between Regionalism and Globalism*, Basingstoke, Palgrave, pp. 93-117.
- DANNREUTHER, R. (2006), *Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, pp. 183-201.
- DEL SARTO, R. - SCHUMACHER, T. - LANNON, E. - DRIS A. (2007), *Benchmarking Democratic Development in the EuroMediterranean Area. Conceptualising Ends, Means and Strategies*, EuroMesSCo Annual Report n. 4.
- HABIB, H. (2003), *Le partenariat euro-méditerranéenne, apportes et limites: le point de vue arabe*, Paris, Publisud.
- GEORGE, J.H. (2007), *The EU and the Mediterranean: Open Regionalism or Peripheral Dependence?*, in M. TELÒ (ed), *European Union and New Regionalism*, Ashgate, Aldershot, pp. 255-277.
- MARSH, S. - MACKENSTEIN, H. (2003), *The International relations of the European Union*, in Gomez R., *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership: Strategic Action in EU Foreign policy?*, Adershot, Ashgate.
- GOMEZ, R. (2008), *The EU's Mediterranean Policy: Common Foreign policy by the Back Door?*, in PETERSON, J. - SJURSEN, H.: (a cura di), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London/New York, Routledge.
- GORI, L. (2007), *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali. La prospettiva europea della regione (1996-2007)*, Catanzaro, Rubettino.
- KHADER, B. (1995), *Dalla cooperazione al partenariato*, in "Politica Internazionale", n. 4-5.
- KELLY, J. (2006), *New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n.1, pp. 29-55.
- LASCHI, G. (2006), *Gli allargamenti in prospettiva storica: il caso spagnolo*, in D. PASQUINUCCI, *Dalla piccola alla grande Europa*, Bologna, CLUEB.
- LASCHI, G. (2007), *La nascita e lo sviluppo delle relazioni esterne della Comunità dalle Colonie alla Cooperazione allo sviluppo*, in LASCHI G. - TELÒ M. (2007), *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi ad una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, Bologna, Il Mulino.

-
- LASCHI, G. - TELÒ M. (2009): (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, Il Mulino.
- MEHDI, R. (2005), *Le dialogue interculturel, facteur de relance d'un partenariat entre l'Union et son voisinage méditerranéen*, in MELCHIONNI M.G. (a cura di), *Le relazioni trans mediterranee nel tempo presente*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- MIGANI, G. (2008), *La France et l'Afrique sub-saharienne, 1957-1963. Histoire d'une décolonisation entre idéaux eurafricains et politique de puissance*, Bruxelles, Peter Lang.
- ORTEGA, M. (2003), *A New Policy on the Mediterranean?*, in BATT, J., *Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe*, Chaillot paper, n. 64, Paris, European Union Institute for security Studies, pp. 86-101.
- PACE, M. (2005), *Imagining Co-presence in Euro-Mediterranean Relations: The Role of Dialogue*, in "Mediterranean Politics", vol. 10, n. 3, pp. 291-312.
- SHLAIM, A. - YANNOPOULOS G.N. (1976): (a cura di), *The EEC and the Mediterranean Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITH, M.E. - WEBBER M. (2008), *Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: The virtues and Limits of the 'New Partnership Perspectives*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, n. 1, pp. 73-95.
- VARSORI, A. (2007), Introduzione, in *Alle origini del presente. L'Europa occidentale nella crisi degli anni Settanta*, Milano, FrancoAngeli.

Gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e i Paesi della CEE alla prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo

Abstract

The United States, European countries and the United Nations Conference on Trade and Development

Since the second half of the 1950's the industrialized countries had to face LDCs demands for more equitable rules for international trade. In 1964, the UN conference on Trade and Development represented the first discussion and negotiation forum related to this issue where deeply different positions emerged. The first Unctad meeting actually did not produce concrete results: new principles for international trade were not established and no treaty was signed. Furthermore, different visions emerged also among the industrialized countries, especially between the Six, on one side, and Great Britain and the United States, on the other. Now, after more than fifty years since the first multilateral discussions on trade issues and in a changed international environment, the question of how international trade could affect economic development in the countries of the South remains one of the most challenging issue in North-South relations.

1. *Il commercio internazionale come strumento di sviluppo*

Nel settembre 2009, alla vigilia della riunione dei Paesi del G 20 a Pittsburgh, il quotidiano *La Repubblica* pubblicava un articolo a firma di Kofi Annan, Amartya Sen e Michel Camdessus intitolato *"Il prezzo pagato dai Paesi poveri"*. In esso si chiedeva ai Paesi riuniti a Pittsburgh una maggiore attenzione ai problemi economici dei Paesi in via di sviluppo e, fra le strade da intraprendere in questa direzione, si indicava «la discussione sulle numerose regole del commercio non eque, sui regimi dei sussidi gonfiati, sulle regole della proprietà intellettuale e su altre forme distorte dei mercati che rappresentano un pesante svantaggio per il mondo in via di sviluppo». Si chiedeva poi un maggiore impegno, nel contesto del Doha Round, per «la riduzione dei dazi, delle tariffe e delle quote per le esportazioni dai Paesi meno sviluppati e la graduale eliminazione di sussidi nazionali»¹.

A più di cinquanta anni dalle prime discussioni multilaterali sul tema, in un contesto politico ed economico profondamente mutato con la fine della guerra fredda, la questione di come il commercio possa incidere sui problemi di sviluppo dei Paesi del sud del mondo rimane sulla scena internazionale come uno degli elementi centrali del confronto Nord-Sud, con cui l'Occidente è ancora chiamato a confrontarsi.

I Paesi industrializzati conoscono i termini del problema fin dalla seconda metà degli anni Cinquanta, in modo particolare dal 1958, quando venne pubblicato il Rapporto Haberler², redatto sotto gli auspici del Gatt che, successivamente, sulla

¹ KOFI ANNAN, AMARTYA SEN, MICHEL CAMDESSUS, *Il prezzo pagato dai Paesi poveri*, "La Repubblica", 25 settembre 2009, p. 1.

² *Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts*, Geneva, Gatt, 1958. Il rapporto rilevava che fin dalla metà degli anni Cinquanta i prezzi delle materie prime erano diminuiti del 5%,

base di esso si impegnò ad analizzare le possibilità di espansione delle esportazioni del terzo mondo, attraverso i noti strumenti dell'eliminazione graduale degli ostacoli al commercio. Le discussioni all'interno del Gatt progredivano però con lentezza, segnate dalla reticenza dei Paesi industrializzati ad andare oltre analisi statistiche o mere dichiarazioni di intenti. Una volta riconosciuta la necessità, per i Paesi del terzo mondo, di aumentare le loro esportazioni, il tema divenne uno degli elementi del Programma di espansione del commercio internazionale, lanciato dal Gatt nel 1958: per la sua attuazione vennero creati tre comitati, due dei quali direttamente impegnati nell'analisi dei problemi commerciali dei Paesi in via di sviluppo (PVS)³. Nel 1961 si arrivò all'adozione della Dichiarazione sulla promozione del commercio dei Paesi in via di sviluppo⁴ e, successivamente, all'approvazione del Programma di Azione del Gatt, del 1963, proposto da 18 Paesi in via di sviluppo⁵ e accettato con riserve dalle Parti Contraenti⁶, che definiva i tempi di una graduale rimozione delle barriere al commercio dei prodotti del Sud⁷. Nonostante tali cambiamenti, il Gatt continuava ad essere percepito dai PVS come un "club di Paesi ricchi" i cui principi e funzionamento mal si adattavano alle necessità delle economie emergenti⁸. Per sua natura, infatti, il Gatt non era un organismo in grado di

mentre quelli dei prodotti industriali erano aumentati del 6%: il danno che ciò provocava ai Paesi produttori in termini di mancanza di introiti a volte superavano il totale degli aiuti che essi ricevevano dai Paesi industrializzati. Inoltre, le esportazioni dei Paesi in via di sviluppo non riuscivano a crescere allo stesso ritmo di quelle dei Paesi industrializzati: vi era dunque la necessità di individuare meccanismi di stabilizzazione dei prezzi e di aprire i mercati dei Paesi industrializzati alle merci provenienti dai Paesi in via di sviluppo, in modo da permettere loro di aumentare le esportazioni. Cfr. JOHNSON H.G. (1967), *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, New York, Praeger, pp. 17-19.

³ Il primo Comitato aveva il compito di incoraggiare la riduzione generale delle tariffe, il secondo fu incaricato di esaminare gli ostacoli al commercio dei prodotti agricoli, mentre il terzo si occupò dei problemi generali del commercio dei PVS. Cfr. WELLS, S. (1969), *The Developing Countries, Gatt and Unctad*, International Affairs, XLV, n. 1, pp. 67-68.

⁴ *Promotion of Trade of Less-Developed Countries*. Declaration of 7 December 1961, E/CONF.46/PC.14, Annex A. La dichiarazione venne approvata come base dei futuri lavori del Gatt nel campo del commercio con i PVS. Essa conteneva l'accettazione dell'idea che le Parti contraenti più sviluppate avrebbero dovuto tenere conto delle necessità di quelle in via di sviluppo muovendosi attraverso: la riduzione degli ostacoli al commercio dei prodotti tropicali; la riduzione delle tariffe e delle tasse al consumo su questi prodotti; la riduzione dei sussidi alle esportazioni per i prodotti dei Paesi industrializzati; un'attenzione più attenta dei surplus agricoli, per salvaguardare i mercati dei PVS.

⁵ Argentina, Brasile, Birmania, Ceylon, Cile, Cuba, Ghana, Haiti, India, Indonesia, Israele, Malesia, Nigeria, Pakistan, Perù, Tanganika, Uruguay, Jugoslavia.

⁶ Le maggiori riserve vennero dai Paesi CEE, che accettarono in linea di principio il fine generale a cui il Programma tendeva, ritenendo però le misure in esso contenute inadeguate allo scopo.

⁷ E/CONF.46/PC.14, Annex B. Il Programma di Azione prevedeva: che i Paesi industrializzati non erigessero ulteriori barriere tariffarie e non tariffarie alle esportazioni dei PVS, in prodotti indicati come di particolare interesse per questi ultimi; eliminazione delle restrizioni quantitative entro un anno; libero accesso dei prodotti tropicali nei mercati dei Paesi industrializzati; l'eliminazione delle tariffe sui prodotti primari; la riduzione ed eliminazione delle tariffe per le esportazioni di prodotti semilavorati dei PVS; la riduzione progressiva della tassazione al consumo. I Paesi membri della CEE dichiararono di accettare in via di principio gli obiettivi del Programma di Azione, ma criticando il fatto che ci si occupasse solo della rimozione degli ostacoli e non della promozione di misure positive, mentre gli altri Paesi industrializzati accettarono il programma, con la riserva della salvaguardia dei loro diritti e obblighi nel Gatt. JOHNSON, *Economic Policies Toward...*, cit., pp. 19-21.

⁸ L'unico articolo dell'Accordo Generale che poneva una qualche attenzione alle economie dei Paesi del terzo mondo era l'articolo XVIII, che autorizzava i PVS a introdurre restrizioni quantitative

creare opportunità di crescita per il commercio dei PVS, non potendo andare oltre la rimozione degli ostacoli agli scambi. In secondo luogo, la maggior parte delle discussioni sui problemi delle materie prime aveva luogo al di fuori del Gatt e, dal momento che i livelli e le fluttuazioni dei prezzi delle materie prime erano le preoccupazioni principali dei PVS, il Gatt poteva incidere molto poco sull'andamento dei loro proventi da esportazione. Inoltre, la *membership* del Gatt era, e sarebbe rimasta, meno ampia di quella dell'Onu, escludendo i Paesi comunisti, mentre alcuni PVS non erano in grado di accettare le condizioni che derivavano dall'accordo; questo significava che in quel forum i PVS non avrebbero potuto discutere i problemi del loro commercio con il blocco sovietico. Infine, il Gatt non poteva occuparsi efficacemente delle interrelazioni fra "aid and trade", dal momento che non aveva alcun potere decisionale rispetto alla concessione di aiuti⁹.

In un contesto internazionale caratterizzato da una crescente attenzione per i problemi dello sviluppo, stimolata dalle incalzanti richieste dei Paesi di nuova indipendenza e dall'azione degli Stati Uniti, i Paesi del terzo mondo iniziarono a interrogarsi – e a interrogare la comunità internazionale – circa il peso relativo che avevano gli aiuti, da una parte, e il commercio internazionale, dall'altra, nei loro programmi di sviluppo¹⁰. Essi riuscirono ad esprimere – nonostante le inevitabili differenze nei loro interessi economici nazionali – una notevole unità di intenti e una inattesa solidarietà, di cui la Conferenza del Cairo sui problemi economici dei Paesi in via di sviluppo, del luglio 1962, fu la prima importante espressione. La conferenza, svoltasi al di fuori delle strutture dell'Onu, vide riuniti 36 PVS da tre continenti, che chiesero per la prima volta con un'iniziativa comune, la convocazione di una conferenza internazionale per discutere le questioni del commercio, delle materie prime e, più in generale, delle relazioni economiche fra i Paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo¹¹. La crescente presa di coscienza da parte dei

per ragioni di sviluppo o ricostruzione. Ma i Paesi che intendevano ricorrere a questo articolo dovevano ottenere il consenso delle altre Parti Contraenti che valutavano la coerenza di queste misure con altri accordi esistenti e potevano anche limitarne la portata. Dal 1948 al 1954, quando l'articolo venne modificato, solo Quattro Paesi lo invocarono. GOSOVIC, B. (1972), *Unctad. Conflict and Compromise. The Third World's Quest for an Equitable World Economic Order through the United Nations*, Sijthoff, Leiden, pp. 11-12.

⁹ Note by the Board of Trade, *Gatt Policy Committee, Unctad- Second Meeting of the Preparatory Committee*, 10 Apr. 1963, p. 4, National Archives, UK [d'ora in avanti NA], FO 371/172272, f. Unctad, 2nd Session of the Preparatory Committee.

¹⁰ Nel dicembre del 1961, nella stessa sessione in cui venne approvata la risoluzione sul Decennio per lo Sviluppo, l'AG adottò anche una risoluzione sul commercio internazionale, in cui si chiedeva agli stati membri sviluppati dell'Onu di tener conto nel formulare le loro politiche commerciali, degli interessi dei PVS e di perseguire, "as a matter of great urgency, bilateral, multilateral and/or regional negotiations [...] to facilitate the necessary expansion of their trade". La risoluzione chiedeva inoltre al Segretario Generale di valutare al possibilità di convocare una conferenza sui problemi del commercio "riguardanti in modo particolare i mercati delle materie prime". Ris. n. 1710 (XVI), *United Nations Development Decade: A programme for international economic co-operation*, 19 Dicembre 1961; Ris. n. 1707 (XVI), *International trade as the primary instrument for economic development*, 19 December, 1961.

¹¹ TOYE, J. and TOYE R. (2004), *The UN and Global Political Economy. Trade, Finance, and Development*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 187-189. La Conferenza economica del Cairo e il ruolo di Tito in essa vennero seguiti con attenzione dai Paesi occidentali. Si vedano, ad esempio: Letter, Creswell (Belgrade) to Foreign Office, 7 Feb. 1962; Tel. n. 123, Belgrade to FO, 14 Mar. 1962, tutti in NA, FO 371/166984. Klatt to FO, 23 May 1962, *Forthcoming Economic*

PVS che il sistema degli aiuti non poteva essere sufficiente a permettere loro di realizzare i piani nazionali di sviluppo, intrecciatisi con l'accelerarsi e il radicalizzarsi del processo di decolonizzazione, divenne dunque rivendicazione economica e politica e sfociò nella convocazione della prima Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo, che si svolse a Ginevra dal 23 marzo al 16 giugno 1964¹².

Si trattò della più imponente conferenza intergovernativa mai tenuta fino ad allora; ad essa presero parte i rappresentanti di 120 Paesi, insieme a rappresentanti delle Nazioni Unite e di organizzazioni intergovernative; la prima conferenza concepita, negli anni della guerra fredda, in termini di confronto fra il Nord e il Sud del mondo, e non fra Est e Ovest. Ma quel che più conta, fu una conferenza che i Paesi del terzo mondo consideravano, dal loro punto di vista, l'evento di maggiore significato mai realizzatosi all'Onu dalla Conferenza di San Francisco che diede vita all'Organizzazione¹³. Tutti intuirono che, in un quadro internazionale dominato dal confronto bipolare sui modelli di sviluppo, il Paesi del terzo mondo avrebbero giudicato la sincerità dell'impegno dei Paesi industrializzati nel loro progresso economico anche alla luce di ciò che essi erano disposti a fare nel campo del commercio internazionale, e non solo in quello degli aiuti. Per i Paesi industrializzati si trattava di una sfida innanzitutto politica: nessuno di essi desiderava che i PVS uscissero dalla Conferenza troppo disillusi rispetto alle loro aspettative.

I problemi del commercio dei PVS avevano acquisito infatti dimensioni tali che una loro ristrutturazione sembrava l'unica possibilità per avviare serie politiche di sviluppo.

L'agenda dei lavori e i temi più importanti da discutere vennero indicati dal rapporto preparato dal Segretario Generale della Conferenza, l'economista argentino Raúl Prebisch, che aveva guidato dal 1950 al 1963 la Commissione Economica per l'America Latina delle Nazioni Unite¹⁴. Il tema principale del rapporto era la necessità di dare vita a una nuova politica commerciale internazionale finalizzata allo

Conference of Non-Aligned Countries; Despatch n. 37, FO to various posts, 12 June 1962; Minutes, *Cairo Economic Conference*, 20 June 1962; Tel. n. 314, Belgrade to FO, 27 June 1962, NA, FO 371/166985; Minutes, *Cairo Economic Conference*, 2 July 1962; Tel. n. 43, UK Delegation to Oecd to FO, 2 July 1962, NA, FO 371/166986.

¹² Solo dopo molte resistenze, gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e i Paesi CEE accettarono la decisione dell'Ecosoc del 3 agosto del 1962 di convocare la Conferenza. Decisione che in seguito venne ripresa e approvata dall'AG con la risoluzione 1785(XVII), dell'8 dicembre del 1962. L'opposizione dei Paesi industrializzati, in questa fase, si concentrò soprattutto sulla questione della data della Conferenza, che un primo progetto di risoluzione della II commissione (bocciato) fissava a non oltre il settembre del 1963, e sulla questione di aprire la partecipazione a tutti i paesi (proposta sovietica), e non solo a tutti i paesi membri dell'Onu, consentendo così anche la partecipazione della RDT e della Cina comunista. I PVS desideravano avere però un voto unanime, evitando contrapposizioni che avrebbero pregiudicato l'esito della Conferenza fin dall'inizio con una mancanza di impegno nei lavori da parte di coloro che, di fatto, costituivano i loro principali interlocutori. Tali valutazioni portarono anche le delegazioni più intransigenti ad accettare emendamenti di compromesso e a permettere, così, il voto pressoché unanime della risoluzione (91-0-1). Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale Affari Economici [d'ora in avanti MAE-DGAE], Tel. in uscita, n. 49/25255, 17 dic. 1962, *Conferenza internazionale del commercio*, Archivio Centrale dello Stato, Roma [d'ora in avanti ACS], Carte Moro, b. 64, f. Conferenza per il commercio mondiale.

¹³ UN, *Yearbook of the United Nations*, 1963 (1966), New York, United Nations, pp. 195-202.

¹⁴ *Towards a New Trade Policy for Development*, Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development (1964), E/CONF.46/3, in *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, vol. II - Policy Statements, New York, United Nations.

sviluppo dei Paesi emergenti e improntata a principi e regole diverse da quelle previste nel Gatt, che si limitavano a indicare la strada della rimozione degli ostacoli al commercio. La premessa del nuovo approccio "positivo" prospettato da Prebisch stava invece in una decisione essenzialmente politica da parte dei Paesi industrializzati di sostenere i PVS nei loro sforzi di crescita economica. Secondo Prebisch, il nodo da sciogliere stava nel cosiddetto "gap commerciale", cioè il divario fra la fra la valuta estera che i PVS potevano ottenere dalle loro esportazioni, e quella di cui avevano bisogno per raggiungere il ritmo di crescita del 5% all'anno, indicato come obiettivo minimo dalla risoluzione sul Decennio per lo Sviluppo. Le cause di questo divario erano da attribuirsi, in parte, ai cambiamenti nei sistemi produttivi dei Paesi industrializzati che avevano portato a una diminuzione del volume delle esportazioni dei PVS¹⁵, in parte al deterioramento dei termini di scambio fra materie prime (di cui i PVS erano i maggiori esportatori) e manufatti, che si era verificato nei precedenti quindici anni. La situazione era poi peggiorata dagli ostacoli che i Paesi industrializzati ponevano alle esportazioni del terzo mondo, nella forma di tariffe, restrizioni quantitative, regolamenti amministrativi e tassazione sul consumo. Il problema riguardava non solo le esportazioni di materie prime e prodotti agricoli, ma anche quelle dei manufatti, che incontravano particolari resistenze nei Paesi industrializzati, intenzionati a proteggere lavoratori e produttori nazionali.

Le soluzioni che Prebisch proponeva rispetto al problema delle materie prime erano: un utilizzo più ampio di accordi internazionali per prodotto o gruppi di prodotti, finalizzati a garantire condizioni eque di accesso ai mercati e di prezzi remunerativi ai Paesi esportatori; un sistema di finanziamenti compensativi, cioè di trasferimento ai PVS di somme adeguate a compensarli della perdite causate loro dall'abbassamento dei prezzi delle loro esportazioni. Per i manufatti, invece, proponeva un sistema di preferenze tariffarie fra PVS con la creazione di gruppi economici regionali e, soprattutto, la concessione da parte dei Paesi industrializzati di preferenze temporanee non reciproche per i manufatti del sud, necessarie a proteggere industrie appena nate e non competitive sul mercato internazionale. Dal momento che il deterioramento dei termini di scambio rappresentava, di fatto, un trasferimento di reddito dai produttori del terzo mondo ai consumatori dei Paesi industrializzati (tipo di trasferimento che i Paesi industrializzati cercavano di evitare nelle loro economie sostenendo i prezzi di alcuni prodotti), essi avrebbero dovuto riconoscere l'esistenza di una sorta di obbligo politico a ritrasferire verso i PVS i guadagni che ottenevano a causa della diminuzione costante dei prezzi delle materie prime che importavano, a fronte di un aumento dei prezzi dei manufatti.

Altri temi erano trattati nel rapporto del Segretario Generale: gli aiuti, per i quali si chiedeva un aumento del volume e un miglioramento delle condizioni a cui venivano concessi; il problema del debito, per il quale si raccomandava di procedere sulla strada del consolidamento e dell'estensione dei tempi di restituzione; l'aumento del commercio con i Paesi del blocco sovietico.

¹⁵ Il progresso tecnologico nei Paesi industrializzati aveva permesso, da una parte, un notevole risparmio di materie prime e, dall'altra, aveva portato alla produzione di sostituti sintetici. Inoltre, la crescente autosufficienza agricola di molti Paesi industrializzati aveva portato a un minore fabbisogno di importazioni. Cfr. SINGER H.W., *The Geneva Conference on Trade and Development*, in SWIFT, R.N. (ed.): *Annual Review of United Nations Affairs, 1963-64* (1965), New York, Oceana Publ., pp. 46-57.

Per realizzare questa nuova politica commerciale finalizzata a promuovere le esportazioni dei PVS, Prebisch chiedeva infine modifiche alle regole del Gatt e suggeriva la creazione di un nuovo organismo, sotto l'egida dell'Onu, che si occupasse delle questioni commerciali dal particolare punto di vista della promozione dello sviluppo. Infine, va rilevato che il rapporto toccava anche la questione della responsabilità delle classi dirigenti dei PVS nell'attuare le riforme interne necessarie; si sottolineava però che queste ultime non dovevano essere considerate un'alternativa all'impegno dei Paesi industrializzati.

In sostanza, si trattava di ridefinire i principi del commercio internazionale, attraverso il superamento della filosofia del Gatt, che era quella di una progressiva e generalizzata liberalizzazione dei mercati, basata sui principi di non discriminazione e reciprocità.

Seguendo le proposte del rapporto di Prebisch, i lavori della conferenza vennero organizzati in cinque commissioni che si occuparono rispettivamente dei problemi delle materie prime; del commercio dei manufatti e dei semilavorati; del finanziamento dello sviluppo; dell'espansione del commercio internazionale e del suo ruolo nel processo di sviluppo; delle questioni istituzionali¹⁶.

2. *Gli Stati Uniti all'Unctad: "To display patience but do not talk nonsense"*¹⁷

Gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e i Paesi CEE guardarono fin da subito con sospetto alla richiesta dei PVS di discutere in ambito Onu le questioni commerciali e cercarono di opporsi alla convocazione della conferenza, finendo per votare a favore della risoluzione 1785 dell'Assemblea Generale solo dopo molte resistenze e alla luce della consapevolezza che un atteggiamento ostile sarebbe stato, di fatto, inutile e, politicamente, inopportuno¹⁸. I Sei temevano che «l'iniziativa, a sfondo politico-propagandistico e tendenzialmente anti-mercato comune», si sarebbe risolta sostanzialmente in un forum di denuncia delle politiche occidentali e, in particolare modo, dei Trattati di associazione, e cercarono di procrastinare le discussioni sul commercio a una data successiva all'adesione della Gran Bretagna alla CEE (che si negoziava in quei mesi), quando sarebbe stato possibile convocare «una conferenza economica della comunità ampliata, che avrebbe potuto dare un'impostazione più concreta e più confacente ai problemi del mondo sottosviluppato»¹⁹.

Ma la posizione di più rigida chiusura, soprattutto nel merito delle questioni, fu quella espressa dagli Stati Uniti; rigidità solo in parte mitigata dalla consapevolezza che fosse opportuno smussare le critiche e cercare una partecipazione costrut-

¹⁶ *Yearbook of the United Nations*, 1963, (1965), cit., pp. 195-196.

¹⁷ Memorandum, Ball to Kennedy, 12 Nov. 1963, *United Nations Conference on Trade and Development*, National Archives and Records Administration, College Park (MA) [d'ora in avanti NARA], RG 59, Records of the Under Secretary of State G. Ball, 1961-66, box 31, f. UN Trade Conference, p. 10.

¹⁸ Tel., Couve de Mourville aux Représentants diplomatique de France à Tananarive et Dakar, 20 jan. 1963, Documents Diplomatique Français [d'ora in avanti DDF] (2000), 1963, t. I, Paris, Imprimerie National, pp. 66-68.

¹⁹ MAE-DGAE, tel. in uscita n. 49/24781, 12 dic. 1962, *Conferenza economica mondiale*, ACS, Carte Moro, b. 64, f. Conferenza per il commercio mondiale, citazioni a p. 2.

tiva, per esercitare una qualche influenza sui lavori di una conferenza che si sarebbe comunque svolta.

Le principali preoccupazioni di Washington erano di tipo politico, in quanto non si riteneva che una conferenza internazionale così "affollata" e dall'agenda piuttosto impegnativa potesse produrre risultati capaci di modificare realmente la struttura delle relazioni economiche fra PVS e Paesi industrializzati. Innanzitutto, l'idea che stava alla base della conferenza assomigliava troppo alle proposte propagandistiche e "di disturbo", più volte avanzate dall'Unione Sovietica, di una conferenza ONU sulle questioni economiche, e Washington non intendeva offrire a Mosca l'ennesimo palcoscenico per i più duri attacchi ai Paesi occidentali, né l'occasione per discutere i problemi del commercio est-ovest²⁰. In secondo luogo, si temeva che una conferenza di quel tipo, con le proposte di riforma istituzionale avanzate da Prebisch e sostenute da Mosca e da alcuni PVS (con in testa il Brasile), rischiava di mettere in crisi l'esistenza stessa del Gatt. Infine, gli Stati Uniti ritenevano che il forum naturale di discussione dei problemi commerciali dovesse continuare ad essere quest'ultimo e che la Conferenza avrebbe potuto interferire negativamente sui negoziati del Kennedy Round.

Gli Stati Uniti si presentarono all'apertura dei lavori con grande scetticismo sulle teorie di Prebisch, che consideravano un Segretario Generale eccessivamente "militante", che aveva incantato i Paesi in via di sviluppo «meno esperti» spingendoli ad appoggiare le sue «trovate»²¹, formulate «con un elegante linguaggio economico»²².

Nella loro rigidità, le posizioni americane sui vari temi in discussione erano chiarissime.

Gli Stati Uniti non avrebbero mai accettato in via di principio l'idea della creazione di un sistema di preferenze, né generalizzate, né selettive. Ritenevano che i Paesi in via di sviluppo dovessero muoversi sulla strada indicata dal Gatt e cercare

²⁰ Nel 1954 l'Unione Sovietica chiese una conferenza mondiale di esperti nel campo del commercio; nel 1955 chiese la ratifica della Carta dell'Avana; nel 1956, la convocazione di una conferenza internazionale sul commercio. A partire dal 1961 appoggiò, naturalmente, ogni proposta che andava nella direzione di una discussione in ambito Onu dei temi commerciali, sostenendo le richieste dei Paesi della conferenza del Cairo e accompagnando tale sostegno con attacchi alla Comunità Europea. Cfr. TOYE J. and TOYE R. (2005), *From New Era to Neo-liberalism: US Strategy on Trade, finance and Development in the United Nations, 1964-1982*, Forum for Development Studies, XI, n. 1, pp. 152-153; RUBINSTEIN, A.Z. (1964), *The Soviets in International Organizations: Changing Policy toward Developing Countries, 1953-1963*, Princeton, Princeton University Press, pp. 170-171.

²¹ «Dr. Prebisch, who has been working on this Conference for over a year, has managed to whip up a high degree of enthusiasm among his clients. The less sophisticated of the less-developed countries have been led to regard the Conference as the dawn of a golden age. [...] In the next few weeks the deceptively solid position of the less-developed countries will crumble as they begin to realize that their individual interests widely differ. As the chief Indian representative has already told me, we can also expect a spreading recognition that the Prebisch gimmickry is not the answer to their problems». Memorandum, Ball to JOHNSON, *United Nations Trade and Development Conference*, 30 March 1964, Foreign Relations of the United States [d'ora in *Avanti Frus*], 1964-68, Vol. XXXIII, doc. 290, < <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v33/d292> > (ultima consultazione: febbraio 2011).

²² Memorandum, Bundy to Ball, *Unctad*, 3 March 1964, NARA, Rg 59, Records of the Under Secretary of State G. Ball, 1961-66, box 31, f. UN Trade Conference, p. 1.

in quella sede le soluzioni ai loro problemi economici. Erano convinti che le preferenze non rappresentassero un approccio utile al problema del necessario aumento delle esportazioni dei PVS e indicavano altre strade: l'incoraggiamento alla creazione di accordi regionali fra i PVS (che avrebbero permesso di sfruttare economie di scala per la disponibilità di mercati più ampi e di realizzare un'utile divisione del lavoro); la disponibilità a fornire assistenza tecnica nel campo della formazione e consulenza sulla promozione delle esportazioni; l'impegno a spingere anche altri Paesi industrializzati a eliminare le discriminazioni contro i prodotti industriali dei PVS²³. In generale, Washington cercò di spostare l'attenzione sulla necessità di adeguate riforme economiche e politiche interne e sulle responsabilità in questo senso dei governi dei PVS. Erano proposte che gli Stati Uniti avanzarono al Comitato Preparatorio della Conferenza²⁴ e che ritenevano andassero discusse, invece di derogare a principi per l'affermazione dei quali avevano investito tempo e notevoli sforzi nei precedenti trenta anni²⁵. Accompagnavano però all'opposizione di principio argomentazioni economiche: le preferenze avrebbero inevitabilmente provocato discriminazioni fra i PVS, perché solo alcuni Paesi ne avrebbero beneficiato realmente; avrebbero portato, di risposta, all'introduzione di restrizioni quantitative per proteggere le industrie dei Paesi industrializzati; avrebbero creato nei PVS un interesse nell'esistenza di alte tariffe fra i Paesi industrializzati, per assicurarsi un margine di vantaggio²⁶. Si confrontavano due concezioni diverse delle regole del commercio internazionale: gli Stati Uniti, anche attraverso il Trade Expansion Act del 1962 che apriva la strada ai negoziati del Kennedy Round, continuavano a muoversi esclusivamente nella direzione di una graduale eliminazione degli ostacoli al commercio. I PVS, da parte loro, ritenevano questa strada impossibile da percorrere e, invece che il libero accesso ai mercati occidentali, chiedevano un accesso in qualche modo "garantito" per i loro manufatti, con preferenze non reciproche. Vi erano però anche ragioni di politica interna per le quali gli Stati Uniti mantennero una posizione di chiusura rispetto alle preferenze: vi era infatti il rischio di screditare i lavori del Kennedy Round proprio sul fronte interno e di prestare il fianco agli attacchi dei produttori nazionali, che si moltiplicavano di fronte alle richieste di preferenze e, ancora di più, in anni elettorali. Scriveva George Ball: «Non riesco a pensare a nulla di meglio per i protezionisti che l'opportunità – proprio poco prima dell'avvio del Kennedy Round e all'inizio di una campagna presidenziale – di poter accusare l'amministrazione di guardare con favore a proposte che darebbero preferenze commerciali nel mercato americano ai [...] prodotti asiatici, o che darebbero a Hong Kong la preferenza rispetto al New England nei mercati dei Paesi terzi. Che tipo di spettacolo daremmo se mentre cerchiamo di circoscrivere le atte-

²³ Memorandum, Dos to the President, December 1963, *Unctad*, NARA, Rg 59, Records of the Under Secretary of State G. Ball, 1961-66, box 31, f. UN Trade Conference.

²⁴ Il Comitato Preparatorio si riunì in tre sessioni nei periodi gennaio-febbraio e maggio-giugno 1963, e gennaio-febbraio 1964.

²⁵ Memorandum, Ball to Kennedy, 12 Nov. 1963, *United Nations Conference on Trade and Development*, cit., p. 9.

²⁶ Briefing Paper Prepared by the Department of State and the Department of the Treasury, December 4, 1964, *Visit of Prime Minister Harold Wilson. International Economic Situation*, Frus, 1964-68, vol. VIII, doc. 19, <<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v08/d19>> (Ultima consultazione: febbraio 2011).

se all'Unctad, fossimo costretti a rassicurare il Congresso sul fatto che siamo del tutto contrari alle preferenze?»²⁷.

Lo stesso discorso valeva per le soluzioni proposte rispetto alla stabilizzazione dei prezzi delle materie prime. Anche se dall'inizio dell'amministrazione Kennedy la posizione americana verso i *commodity agreement* era passata dalla «tradizionale opposizione dottrinarista» a una valutazione più favorevole di questo strumento²⁸, restava il fatto che Washington aveva un'idea completamente diversa, rispetto ai PVS, di quali dovessero essere i fini che tali accordi dovevano perseguire. Gli Stati Uniti ritenevano che, nel numero limitato di casi in cui era possibile negoziare accordi per prodotto, essi dovessero rappresentare uno strumento per evitare fluttuazioni cicliche dei prezzi delle materie prime, e quindi contribuire a garantire la stabilità delle riserve di valuta ai Paesi produttori. I PVS, come la Francia e altri Paesi CEE, interpretavano invece gli accordi come uno strumento per tenere artificialmente alti i prezzi delle materie prime e, dunque, per fornire ai Paesi produttori una sorta di sussidio (pagato, in ultima analisi, dai consumatori del nord) per finanziare i loro piani di sviluppo²⁹.

La stessa chiusura si registrava sulle questioni istituzionali: i problemi commerciali, anche quelli dei PVS, dovevano essere discussi in sede Gatt e non vi era alcun bisogno di creare una nuova organizzazione internazionale che ne avrebbe soltanto duplicato i compiti, indebolito le funzioni, e in cui il potere decisionale su questioni vitali sarebbe stato nelle mani del 90% dei Paesi che detenevano però poco più del 10% della ricchezza mondiale³⁰.

Più possibilisti, gli Stati Uniti erano soltanto sulla questione dell'aumento del flusso di aiuti da parte di tutti i Paesi occidentali, tema su cui peraltro l'amministrazione Kennedy aveva a lungo pressato l'Europa, impegnandosi in una ridefinizione del programma di assistenza americano, con l'idea di esportarne agli alleati filosofia e meccanismi³¹.

Gli Stati Uniti seguirono una tattica attendista, convinti che le idee di Prebisch si sarebbero rivelate presto al terzo mondo per quello che erano, illusioni, e che, dopo il caos iniziale di lavori interminabili condotti in commissioni ampissime, sarebbero emerse divisioni di interessi e intenti fra i PVS che avrebbero fatto chiudere la riunione in un nulla di fatto. Si trattava solo di parlare chiaramente ed evitare il rischio di incoraggiare eccessive aspettative. «Il mio discorso alla conferenza – scriveva Ball, vice Segretario di Stato al Presidente Johnson – è stato il primo passo verso questo processo di educazione [alla realtà] e di deflazione delle aspettative»³². Washington riteneva infatti che sarebbe stato controproducente cercare di accattivarsi le simpatie dei PVS con promesse che non sarebbero stati in grado di mante-

²⁷ Memorandum, Ball to Kennedy, 12 Nov. 1963, *United Nations Conference on Trade and Development*, RG 59, Records of the Under Secretary of State G. Ball, 1961-66, box 31, f. UN Trade Conference, p. 8.

²⁸ Ivi, p. 1.

²⁹ Ivi, p. 2.

³⁰ TALKING PAPER, *United Nations Conference on Trade and Development*, 5 Nov 1963, NARA, Rg 59, Conference Files, 1949-66, box 331, f. The Undersecretary Trip to Europe, November 1963, pp. 3-4.

³¹ TOSONE L. (2008), *Aiuti allo sviluppo e guerra fredda. L'amministrazione Kennedy e l'Africa sub-sahariana*, Padova, Cedam.

³² Memorandum, Ball to Johnson, *United Nations Trade and Development Conference*, 30 March 1964, cit.

nere, creando così i maggiori risentimenti. Un basso profilo e un atteggiamento realista, anche se non ostile, avrebbero permesso invece di controllare i lavori della conferenza, per stemperare i maggiori punti di frizione e fare in modo che essa si concludesse senza decisioni dannose per gli interessi dei Paesi industrializzati, e soprattutto senza rotture clamorose con i più radicali, «with a whimper and not with a bang»³³.

Anche in questo caso l'interpretazione americana della conferenza si scontrava con quella dei PVS: questi ultimi attribuivano ad essa una grande importanza per il futuro delle loro economie e ritenevano di dover discutere ogni punto con il massimo impegno, senza permettere strumentalizzazioni a fini di propaganda da parte dei due blocchi. Di questa convinzione i PVS diedero dimostrazione fin dalla prima sessione del Comitato Preparatorio: furono essi stessi a impedire ai rappresentanti sovietici di trasformare la "loro" Conferenza in un ennesimo terreno di scontro fra i due blocchi imponendo alla discussione i temi politici a loro più cari (commercio est-ovest, applicazione ai Paesi del blocco sovietico della clausola della nazione più favorita, aggressione economica dell'occidente, conseguenze del disarmo sugli scambi internazionali, formulazione di principi commerciali di cooperazione economica internazionale, gli effetti dei monopoli privati sul commercio internazionale, la creazione di una nuova organizzazione del commercio)³⁴.

A Washington però non si riuscì ad andare oltre l'idea che la conferenza non fosse altro che «an organized pressure campaign designed to force a massive transfer of resources from the industrialized countries to the less-developed countries by pegging prices and manipulating world trading patterns»³⁵.

3. La Gran Bretagna e i Paesi della CEE

Invece di produrre il caos e le divisioni fra i PVS prospettate dagli americani, la conferenza mostrò la tanto compatta quanto inaspettata unità del Gruppo dei 77, con il quale i Paesi industrializzati si trovarono a negoziare, più disorientati che coesi. Sia le riunioni del Comitato Preparatorio sia quelle delle Commissioni in seno alla Conferenza non solo misero in evidenza le differenze di approccio che esiste-

³³ Memorandum, Ball to Kennedy, *United Nations Conference on Trade and Development*, 12 Nov. 1963, RG 59, Records of the Under Secretary of State G. Ball, 1961-66, box 31, f. UN Trade Conference, p. 3.

³⁴ «The LDCs view the Conference as *theirs*, designed to deal with *their* trade problems in the context of *their* economic development». Report of the United States Delegation to the Second Session of the Preparatory Committee for the Unctad, May 21- June 23 1963, June 1963, p. 2, NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Records Relating to Oecd and Dac, 1959-67, b. 24, f. Unctad. La rappresentanza permanente italiana alle Nazioni Unite commentava: «Ma quanto più chiaramente l'Urss rivela gli orientamenti che intende dare alla conferenza, tanto più si irrigidisce nei suoi confronti anche la grande maggioranza dei Paesi sottosviluppati. Questi, infatti hanno fatto comprendere che considerano che la conferenza internazionale debba essere la loro conferenza e che l'obiettivo dell'intensificazione degli scambi è fondamentale per il loro sviluppo». Tel. in uscita n. 6269, MAE-DGAE, *Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo*, 25 mar. 1963, ACS, Carte Moro, b. 64, f. Conferenza per il commercio mondiale.

³⁵ Memorandum, Ball to Johnson, *United Nations Trade and Development Conference*, 30 March 1964, cit.

vano fra il gruppo dei Paesi del blocco sovietico e quelli occidentali, ma fecero emergere anche i contrasti fra questi ultimi.

I Paesi occidentali cercarono di coordinare le loro posizioni in seno all'OCSE dove alla fine del 1963 venne creato un gruppo di lavoro a questo scopo, guidato dal belga Pierre Forthomme³⁶. L'obiettivo era non tanto quello di raggiungere un consenso difficile, quanto quello di coordinare le rispettive posizioni e di conoscere in anticipo le proposte degli altri Paesi membri, per evitare posizioni imbarazzanti e la ripetizione del caos di proposte che si era verificato alla prima e seconda sessione del Comitato Preparatorio³⁷. Nonostante gli sforzi, però, i Paesi OCSE riuscirono ad accordarsi solo su temi piuttosto marginali: i temi istituzionali, la questione del commercio con i Paesi del blocco sovietico, le tecniche di promozione delle esportazioni dei PVS, l'organigramma della Conferenza. Rimasero invece in piedi, fin quasi alla vigilia della seconda riunione dell'Unctad, nel 1968, forti divisioni sulle questioni centrali delle preferenze e del commercio delle materie prime, soprattutto fra gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, da una parte, e la Francia e gli altri Paesi CEE, dall'altra.

Alla seconda sessione del Comitato Preparatorio, la Gran Bretagna propose che fosse adottato, come base delle discussioni alla Conferenza, un Programma di Azione elaborato sulla falsariga di quello approvato poche settimane prima al Gatt, ma riformulato in modo da rendere possibile la sua attuazione anche da parte dei Paesi a economia pianificata. Il programma del Gatt era infatti pensato per essere applicato naturalmente solo dai Paesi occidentali a economia capitalista, che si servivano soprattutto delle tariffe come strumento principale delle loro politiche commerciali. Tuttavia, sosteneva Londra, la diversità dei sistemi economici non doveva rappresentare un ostacolo al contributo che i Paesi socialisti potevano fornire alla crescita del commercio con i PVS. La proposta dell'Action Programme rivolta ai Paesi del blocco sovietico invitava, in sostanza, questi ultimi ad assumersi impegni verso i PVS equivalenti a quelli accettati dai Paesi membri del Gatt³⁸.

³⁶ L'obiettivo del gruppo era quello di raggiungere un accordo fra i Paesi OCSE sui temi dove ciò era possibile; di coordinare gli approcci dove non era possibile raggiungere un accordo oppure, come obiettivo minimo, informare gli altri stati membri su iniziative degli altri quando non fosse stato possibile neanche arrivare a un coordinamento. Il tentativo era quello di minimizzare la ripetizione dei contrasti nelle posizioni dei Paesi occidentali che si era verificato alla prima e alla seconda sessione del Comitato Preparatorio, soprattutto alla luce della coesione dei PVS nel gruppo dei 77. Memorandum, OECD, *Meetings on the united Nations conference on Trade and Development. Forthomme Group*, January 1964, p. 1, NARA, RG 59, Records Relating to the OECD and DAC, 1959-67, box 3, f. Unctad.

³⁷ Tel. in uscita n. 6269, MAE-DGAE, *Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo*, 25 marzo 1963, ACS, Carte Moro, b. 64, f. Conferenza per il commercio mondiale.

³⁸ La proposta inglese chiedeva ai Paesi socialisti: di astenersi dall'introdurre nuove misure di restrizione al commercio nei loro scambi con i PVS, non introducendo ulteriori tariffe e quote; di diminuire il margine fra il prezzo di importazione e quello di vendita all'interno dei prodotti dei PVS; di non ridurre le quantità acquistate rispetto alle previsioni del piano; di rimuovere le restrizioni quantitative sui prodotti che potevano essere importati e di aumentare gradualmente le quantità di quelli previsti dal piano; di rimuovere tutte le misure che limitavano le importazioni di tè, legname e di altri prodotti tropicali; di ridurre i margini fra il prezzo di importazione e quello di ri-esportazione delle materie prime e dei manufatti dei PVS, in modo che il margine risultasse costituito solo dai costi di distribuzione. *A United Nations Action Programme*, 24 May 1963, Unctad - Preparatory Committee, 2nd Session, E/CONF.46/PC/32, pp. 7-10.

La proposta inglese aveva due obiettivi: innanzitutto Londra intendeva collegare strettamente i lavori della Conferenza a quelli del Gatt, sottolineando più volte che esso aveva fatto importanti passi in avanti nella direzione di una maggiore attenzione ai problemi commerciali dei PVS. Il lavoro del Gatt dunque, non doveva essere ignorato; al contrario, doveva essere considerato come un punto di partenza per un'ampliamento delle concessioni e una generalizzazione degli impegni. In questo modo, si tentava di rendere credibile l'azione dei Paesi occidentali in seno al Gatt e, implicitamente, si sosteneva l'inopportunità della proposta (caldeggiata soprattutto da Mosca) di creare un nuovo organismo internazionale che si occupasse di commercio. In secondo luogo, con la proposta della "universalizzazione" dell'Action Programme, la Gran Bretagna mirava a far uscire gli occidentali dall'atteggiamento difensivo che avevano tenuto fino a quel momento, con una proposta che avrebbe costretto Mosca a prendere una posizione che andasse oltre la propaganda o che, almeno, avrebbe portato alla luce, nelle inevitabili discussioni, il carattere discriminatorio e autarchico del sistema economico sovietico e, soprattutto, quanto poco l'Urss avesse fatto fino a quel momento per favorire la crescita dei PVS³⁹.

La proposta inglese venne accolta con favore dai PVS, spiazzò Mosca e i Paesi del blocco sovietico⁴⁰, e suscitò le critiche della Francia e degli altri Paesi CEE, «che non avevano alcuna intenzione di dare una qualche dignità all'Onu al programma Gatt, appoggiando un programma parallelo rivolto ai Paesi del blocco»⁴¹. I Paesi CEE, infatti, mantennero verso la nuova versione dell'Action Program la stessa posizione che avevano avuto al Gatt: si trattava di misure il cui obiettivo generale poteva essere accettato in via di principio, ma la semplice liberalizzazione dei commerci restava una misura insufficiente a rispondere in modo adeguato alle richieste dei PVS; occorreva un'azione "positiva", il liberoscambismo non bastava.

La Francia, infatti, appoggiata in modo più o meno convinto dagli altri membri della Comunità (con l'Olanda e la Germania più sensibili alle argomentazioni inglesi), si presentò alla Conferenza con una serie di proposte che riecheggiano, non solo nei contenuti, ma anche nel linguaggio, le rivendicazioni del terzo mondo e il rapporto Prebisch, sposandone mezzi e obiettivi. L'approccio francese era in netto contrasto con quello inglese e, soprattutto, con quello americano: per Parigi non si trattava tanto di ridiscutere le regole del commercio internazionale perché ad

³⁹ Note by the Board of Trade, *Gatt Policy Committee, Unctad- Second Meeting of the Preparatory Committee*, 10 Apr. 1963, FO 371/172272; Letter, Schaetzel to Bell, 12 Aug. 1963, cit.

⁴⁰ La risposta alle sollecitazioni inglesi fu presentata da un membro della delegazione cecoslovacca, che sottolineò che i Paesi CEE avevano accettato l'Action Programme al Gatt con riserva. Ripeté, come i francesi, che si trattava di un programma "minimo" e insufficiente, e sostenne che i Paesi a economia pianificata avevano già messo in atto e anche superato i contenuti di esso. Mise l'accento sul fatto che il problema non stava tanto nella decisione di imporre restrizioni quantitative alle importazioni dal terzo mondo, quanto nella disponibilità di valuta straniera per pagarle, richiamando così l'attenzione sulla necessità di discutere le discriminazioni occidentali verso il commercio con i Paesi del blocco sovietico. Report of the United States Delegation to the Second Session of the Preparatory Committee for the Unctad, May 21-June 23 1963, June 1963, p. 37, NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Records Relating to Oecd and Dac, 1959-67, b. 24, f. Unctad; Tel. n.16, Geneva to FO, June 8, 1963, *Second meeting of Preparatory Committee for Unctad*, p. 2, NA, FO 371/172274, f. Report on Second Meeting of Preparatory Committee.

⁴¹ Report of the United States Delegation to the Second Session of the Preparatory Committee for Unctad, Geneva, May 21-June 29, 1963, s.d., NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Records Relating to Oecd and Dac, 1959-67, b. 3, f. Unctad.

esso potessero prendere parte, con maggiori benefici, anche i PVS, ma piuttosto di individuare i meccanismi più adatti per trasferire reddito ai Paesi produttori attraverso gli scambi commerciali⁴².

La maggior parte delle misure contenute nella proposta francese erano, dichiaratamente, in conflitto con i principi del Gatt di reciprocità e non discriminazione, ma Parigi le presentava come un'innovazione necessaria alle regole del commercio internazionale. D'altra parte, ricordava, lo stesso Gatt prevedeva in alcuni casi delle eccezioni a tali principi⁴³.

Parigi si opponeva alle posizioni «puramente liberoscambiste» di Stati Uniti e Gran Bretagna, convinta che la politica commerciale liberista esistente, che metteva l'accento solo sull'aumento delle quantità e non sul livello dei prezzi per aumentare i proventi da esportazioni dei PVS, fosse inadeguata ad aiutare Paesi dalle economie fragili a far decollare il loro sviluppo⁴⁴. La proposta francese prevedeva l'"organizzazione dei mercati" per i prodotti agricoli tropicali e accordi internazionali sulle materie prime al fine di produrre un aumento dei prezzi a livelli equi e remunerativi; l'organizzazione del commercio dei manufatti, cioè creazione di un sistema di preferenze non generalizzato, come quello proposto dalla Gran Bretagna, ma organizzato per Paese e per prodotto; il sostegno alla creazione di gruppi economici regionali (unica proposta, quest'ultima, condivisa anche da Stati Uniti e Gran Bretagna)⁴⁵. La Francia andava oltre nel contrastare le posizioni degli alleati

⁴² «Oggi tutti i Paesi riconoscono l'opportunità di realizzare trasferimenti di reddito nazionale in modo da attenuare, o almeno non accentuare, le disparità di reddito fra diversi Paesi. Solo il volume di questi trasferimenti e i metodi per realizzarli sono ancora in discussione, ed è a queste questioni che sarà dedicata la Conferenza Mondiale sul Commercio e lo Sviluppo [...]. Sembra che vi sia ormai un consenso intorno all'idea che il commercio debba essere utilizzato come meccanismo di trasferimento di reddito, in sostituzione degli aiuti diretti. [...] Se è piuttosto evidente che il commercio è preferibile ai prestiti e ai doni governativi come mezzo di trasferimento di risorse, occorre ancora trovare un accordo sulle condizioni che devono regolarlo. Esso non può prendere direttamente il posto degli aiuti diretti. Al contrario, spesso gli aiuti finanziari concessi dai Paesi industrializzati non sono stati sufficienti a controbilanciare le perdite commerciali sofferte dai Paesi in via di sviluppo come risultato del deterioramento dei termini di scambio. È perciò essenziale definire le condizioni che permettano agli scambi fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo di divenire, in un primo momento, complementari agli aiuti, per poi sostituirli del tutto». *Aide Memoire from the French Government on Certain Questions to be Discussed by the United Nations Conference on Trade and Development*, pp. 1-2, Encl. 1 to Airgram n. A-1855, Paris to State, *Unctad - French Aide Memoire*, 6 feb. 1964, NARA, Central Foreign Policy Files [d'ora in Avanti CFPF] 1964-66, box 958, f. FT 3-UNCTAD.

⁴³ «Gli accordi bilaterali sul commercio e il Gatt autorizzano un Paese a prendere misure restrittive e discriminatorie quando il commercio fra questo Paese e Paesi terzi comporta trasferimenti di reddito che hanno un effetto negativo sulla sua bilancia dei pagamenti. Quindi si riconosce, almeno implicitamente, che il commercio regolato da principi liberisti e dalla clausola della nazione più favorita non dovrebbe risolversi in trasferimenti sistematici di risorse da un Paese all'altro. Se ciò avviene, deroghiamo dalla clausola NPF e dai principi liberali invocando o le clausole di salvaguardia incluse negli accordi bilaterali o gli articoli XII, XIV e XVIII del Gatt [...] Se c'è sempre stato accordo nel considerare indesiderabili trasferimenti sistematici di reddito fra Paesi ricchi o da Paesi poveri a Paesi ricchi, oggi si riconosce generalmente che al contrario, i trasferimenti da Paesi ricchi a Paesi poveri siano desiderabili. Potremmo perciò concludere che, se è possibile derogare a certi principi, sotto altri aspetti eccellenti, per evitare trasferimenti sistematici indesiderati, allora le eccezioni miranti a provocare trasferimenti desiderati non dovrebbero essere escluse a priori». *Ivi*, pp. 3-4.

⁴⁴ Tel., M. Couve de Murville à Abidjan, Bangui, Brazzaville, Cotonou, Dakar, Libreville, Lomé, Niamey, Tananarive, Yaoundé, 31 janvier 1964, DDF, 1964, t. 1, 2002, p. 139.

⁴⁵ *Ivi*, p. 140.

americani e inglesi, spingendosi fino a mostrarsi possibilista sul tema della creazione di un'organizzazione internazionale del commercio, che prendesse il posto del Gatt, e sul trasferimento alle Nazioni Unite e all'OCSE delle competenze e dei poteri decisionali nel campo del commercio internazionale⁴⁶.

Quello francese era un approccio strumentale, dettato innanzitutto dalla necessità di salvaguardare i Trattati di associazione della CEE, creature della Francia, dall'eventuale adozione di preferenze generalizzate, che ne avrebbero sensibilmente ridimensionato i vantaggi⁴⁷. In secondo luogo, mirava raccogliere il favore dei Paesi in via di sviluppo, per neutralizzare le critiche che molti di questi muovevano alle preferenze commerciali, accordate solo ai Paesi associati, e alla politica agricola⁴⁸. Utilizzava poi l'idea di "organizzazione del mercato" come una tattica per bloccare ogni progresso sul fronte della graduale liberalizzazione dei commerci, in seno al Gatt, che potesse danneggiare i Trattati di associazione⁴⁹. Questo tipo di approccio, infine, si inseriva perfettamente nella politica estera francese di quegli anni, caratterizzata dal confronto con gli Stati Uniti sui temi politici, economici e finanziari e dalla ricerca di un ruolo nuovo per il Paese che, dopo la fine dell'impero, avrebbe dovuto guardare all'Europa e ai Paesi di nuova indipendenza⁵⁰.

Per gli americani, la Francia e i Paesi CEE rappresentavano il maggiore ostacolo alla riuscita della conferenza Unctad e dei negoziati del Kennedy Round.

La posizione dei Paesi della CEE, che era rappresentata alla conferenza da un osservatore⁵¹, ricalcava in molti punti quella francese. Sebbene esistessero delle differenti vedute fra i Paesi membri rispetto ai singoli problemi, la Commissione

⁴⁶ A tali idee si oppongono con forza non solo gli Stati Uniti, ma anche la Gran Bretagna, che ritiene che la creazione di un nuovo organismo internazionale in ambito Onu che si occupi del commercio, seppure collegato con Gatt, avrebbe fatto venire meno il maggiore vantaggio del Gatt, è cioè il fatto di essere un forum "where the West and the under-developed countries can meet together without the Russians being present". Letter, Unwin to Mason (FO), 21 March 1963, NA, FO 371/172271; Memorandum, Schaetzel (EUR) to Bell (AID), *Unctad*, 12 Aug. 1963, NARA, RG 59, Bureau of European Affairs, Office of OECD, b. 3, f. Unctad.

⁴⁷ Gli inglesi ritenevano che gli stessi rappresentanti francesi non credessero davvero che la proposta di "organizzazione dei mercati" potesse avere possibilità reali di essere accolta: «[...] in putting forward these proposals the French are not seriously expecting that they will be implemented. Is they had really wished to obtain the support of the advanced industrialized nations they would have sought to discuss their proposals with us before circulating their memorandum. All this suggests that the primary French aim is to win support for France from the under-developed countries of the world. The move could also be connected with other initiatives which General De Gaulle may be planning with a view to enhancing French influence in the countries between the "two hegemony", p. 2. Tel. n. 24, Paris to FO, *French Aide Mémoire*, 31 Jan. 1964, NA, FO 371/178076, f. French memorandum on the Unctad.

⁴⁸ Per le principali critiche rivolte alla CEE si veda: Preparatory Committee, 2nd Session, 28 June 1963, Adoption of the Report to the 36th Session of the Ecosoc, *Report on Implications of Regional Economic Groupings (Item V of the Provisional Agenda of the Conference)*, E/CONF.46/PC/L.22/Add.2

⁴⁹ Talking Paper, *United Nations Conference on Trade and Development*, 5 Nov. 1963, p. 3, NARA, Rg 59, Conference Files 1964-66, b. 331, f. Undersecretary's Trip to Europe, Nov. 1963.

⁵⁰ GARAVINI, G. (2009), *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro nord-sud*, Milano, Le Monnier, pp. 60-61.

⁵¹ La CEE venne invitata a partecipare ai lavori del Comitato Preparatorio a partire dalla sua terza sessione, come organizzazione intergovernativa, in seguito a una decisione dell'Ecosoc, insieme a Comecon, Efta, Banca Interamericana di Sviluppo, Unione Internazionale per la Protezione della Proprietà Intellettuale, Lega Araba, Organizzazione degli Stati americani, OCSE, Segretariato Permanente del Trattato Generale sull'Integrazione Economica del Centro America.

aveva indicato nella difesa della Comunità, dei trattati di associazione, della politica agricola comune e della politica tariffaria i punti sui quali gli stati membri avrebbero dovuto esprimere una posizione comune, impegnandosi a una armonizzazione e a un coordinamento non meglio specificato sugli altri temi, più controversi⁵².

Per quanto riguardava il commercio dei prodotti di base, la Commissione indicò il favore per l'idea di "organizzazione dei mercati" che potesse coprire il numero più ampio possibile di prodotti e portare i prezzi a un livello equo e remunerativo. Si contemplavano, allo stesso tempo, anche meccanismi di compensazione finanziaria per far fronte a fluttuazioni di breve periodo, qualora le azioni del FMI in questo senso si fossero rivelate insufficienti, e accordi internazionali miranti alla rivalutazione del prezzo del cacao e del caffè. Riguardo ai manufatti e ai semilavorati, i Paesi CEE si dichiaravano favorevoli a eliminare le restrizioni quantitative (di competenza degli stati membri) che ancora erano in vigore all'importazione di un certo numero di manufatti con l'eccezione dei tessili, per i quali si offriva un aumento delle quote di importazione nel contesto dell'accordo internazionale esistente. Inoltre, la Commissione indicava la strada della creazione di un sistema di preferenze che, secondo il piano presentato al Gatt dal ministro del Commercio Estero belga Brousseau, avrebbero dovuto essere selettive, cioè solo per i prodotti non ancora competitivi sui mercati esterni; temporanee, perché dovevano avere il fine di permettere alle nuove industrie di adattarsi alle condizioni della competizione internazionale; digressive, perché dopo una riduzione del 50% nei primi cinque anni e del 20 % nei cinque anni successivi, sarebbero tornate a livelli normali.

Si trattava di posizioni che in molti punti entravano in conflitto con le proposte della Gran Bretagna. In particolare, la moratoria sulla creazione di nuovi ostacoli al commercio era in contraddizione con l'innalzamento della tariffa esterna dei Paesi CEE al livello della tariffa comune prevista dal trattato, mentre l'idea di preferenze generalizzate avrebbe danneggiato i Paesi associati⁵³.

Era chiaro che la CEE non poteva che assumere un atteggiamento difensivo alla Conferenza che, come era stato previsto, vide numerose critiche da parte dei PVS alla politica commerciale della Comunità, critiche che si appuntavano soprattutto sulle discriminazioni commerciali derivanti dagli Trattati di associazione, sulla politica agricola comune e sull'eccessiva tassazione che i Paesi membri imponevano all'importazione di prodotti agricoli tropicali⁵⁴. Inoltre, l'arresto dei negoziati

⁵² CEE, Note, *Procédure suivant lesquelles les points de vue de la Communauté et des Etats membres seront exprimés lors de la Conférence Mondiale de l'Onu sur le Commerce et le Développement*, 19 février 1964, NA, FO 371/178077, f. Position of the EEC as regards to the Unctad.

⁵³ Minutes, 2/4 March 1963, NA, FO 371/178077, f. Position of the EEC as regards the Unctad.

⁵⁴ La Comunità rispondeva alla accusa sostenendo che la politica agricola comune non poteva essere considerata discriminatoria, perché era parte dell'unione doganale dei Sei, a sua volta conforme alle regole del Gatt. Inoltre la CEE aveva già manifestato in sede Gatt il suo impegno a favorire la negoziazione di accordi internazionali sui prodotti agricoli. Anche i Trattati di Associazione erano un impegno internazionale stabilito dalla zona di libero scambio fra CEE e Sama. L'imposizione fiscale sulle importazioni non era materia di competenza comunitaria, ma veniva decisa dai singoli stati; tuttavia, anche in questo caso, non si trattava di una pratica discriminatoria, dal momento che la tassazione era applicata non solo alle importazioni di tutti i Paesi, ma anche alla produzione interna. Cfr. CEE, Note, *Procédure suivant lesquelles les points de vue de la Communauté et des Etats membres seront exprimés lors de la Conférence Mondiale de l'Onu sur le Commerce et le Développement*, 19 février 1964; CEE, Note, *Préparation de l'attitude coordonnée des Six en vue de la*

per l'adesione della Gran Bretagna non aveva certo favorito un rafforzamento dell'immagine della Comunità presso i PVS⁵⁵. Ma critiche alle proposte europee vennero anche da Londra e da Washington, rafforzate anche dall'accoglienza favorevole che il progetto di organizzazione dei mercati aveva ottenuto da parte di Mosca⁵⁶. Secondo gli americani, gli accordi per materia prima erano possibili solo in pochissimi casi, avrebbero favorito solo alcuni Paesi – specie in America Latina –, lasciandone fuori altri – specie in Asia – ma, soprattutto, sarebbero stati di difficile esecuzione, dal momento che il mantenimento di un livello di prezzi più elevato di quello di mercato richiedeva stretti controlli sulla produzione e un'azione internazionale coordinata. Chi avrebbe garantito contro l'insorgere di eventuali crisi di sovrapproduzione? Chi avrebbe controllato se i maggiori introiti derivanti ai Paesi produttori dai vari meccanismi di sostegno dei prezzi si sarebbero tradotti in maggiori investimenti nei piani di sviluppo, secondo i suggerimenti francesi? Chi stabiliva qual era il livello di prezzi "equi e remunerativi"⁵⁷? Da parte sua, Londra criticava la vaghezza e la contraddittorietà delle proposte francesi, che i governi alleati conobbero nei dettagli solo alcune settimane prima dell'apertura della Conferenza e si esprimeva, in linea generale, contro ogni schema di innalzamento dei prezzi i cui costi sarebbero stati pagati, in ultima istanza, dai consumatori dei Paesi industrializzati⁵⁸.

In generale, l'atteggiamento inglese fu però più conciliante di quello americano su quasi tutti i temi in discussione: in particolare, Londra era più possibilista di Washington rispetto alla opportunità di concedere preferenze generalizzate⁵⁹ e sulla possibilità di individuare meccanismi che permettessero la stabilizzazione dei prezzi delle materie prime, come accordi internazionali per prodotto o gruppi di prodotti più ampi di quelli previsti dagli Stati Uniti⁶⁰.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 18 février 1964; CEE, Note introductive, *Rapport du Groupe d'experts en matière de produits de base*, 11 février 1964, enclosed to: Letter, Robinson to Lamb, 2 March 1964, NA, FO 371/178077, f. Position of the EEC as regards to the Unctad.

⁵⁵ Tel. in uscita n. 6269, MAE-DGAE, *Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo*, 25 marzo 1963, ACS, Carte Moro, b. 64, f. Conferenza per il commercio mondiale.

⁵⁶ «[...] the Russian delegate said that as a Marxist he could only regard it as a constructive proposal since it seemed to contemplate world-wide economic planning and significant changes in the capitalist system». Report of the United States Delegation to the Second Session of the Preparatory Committee for the Unctad, cit., p. 17.

⁵⁷ *Compensation Based on Terms of Trade*, enclosed to Memo, Frank to EUR, 23 March 1963, pp. 9-13, NARA, RG 59, Records Relating to the OECD and DAC, 1959-67, box 3, f. Unctad

⁵⁸ Report on the Proceedings of the Sub-Committee no. 1 on International Commodity Problems, 9 July 1963, NA, FO 371/172274, f. Unctad, Draft Report of Sub-Committee 1.

⁵⁹ A condizione che l'iniziativa venisse presa da tutti i Paesi industrializzati e con l'accordo dei Paesi del Commonwealth a rinunciare alle preferenze concesse loro da Londra in cambio di maggiori fette di mercati negli altri Paesi industrializzati. Position paper, *United Nations Conference on Trade and Development*, 28 Feb. 1964, p. 7, NA, FO 371/178076, f. UK Brief for 3rd Preparatory Committee for Unctad.

⁶⁰ La Gran Bretagna si rendeva conto che una politica che tendeva ad abbassare indefinitamente i prezzi delle materie prime avrebbe giocato anche a suo svantaggio nel lungo periodo perché, oltre ad essere importatrice di prodotti agricoli tropicali e di materie prime, essa era anche, per motivi storici, uno dei maggiori esportatori verso i mercati dei PVS. Se i prezzi scendevano troppo, il rischio era quello che la riduzione dei proventi da esportazione avrebbero provocato una riduzione delle importazioni inglesi dai PVS. In questo modo la Gran Bretagna avrebbe perso fette di mercati del Sud più ampie rispetto ad altri Paesi industrializzati, come ad esempio gli Stati Uniti, che erano anche,

Nel corso della conferenza, però, non fu possibile arrivare ad alcun accordo condiviso da tutti i Paesi occidentali e l'Unctad si chiuse con le stesse divisioni che si erano prospettate durante i lavori del Comitato Preparatorio.

4. Conclusioni

La prima riunione dell'Unctad non produsse, com'era facile immaginare, molti risultati concreti: non passarono nuovi principi sui quali regolare gli scambi internazionali, né vennero firmati accordi vincolanti su nessuna delle questioni in discussione. Vennero invece votati 15 Principi Generali e 13 Principi Speciali in base ai quali organizzare il lavoro di quello che divenne, alla fine del 1964, un organo permanente dell'Assemblea Generale⁶¹.

Nonostante questo, l'Unctad rivestì un'enorme importanza per l'evoluzione delle relazioni economiche fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo: permise la creazione di un nuovo forum che colmava in qualche modo una sorta di vuoto istituzionale, permettendo a tutti i Paesi in via di sviluppo di partecipare alle discussioni internazionali sul commercio⁶². Ma soprattutto spinse i Paesi occidentali a importanti cambiamenti nelle regole del Gatt, dei quali si discuteva dalla fine degli anni Cinquanta, ma la cui attuazione venne accelerata dalle pressioni esercitate dalla Conferenza nel 1964. L'anno successivo, infatti, l'Accordo generale sulle tariffe e sul commercio venne integrato con una nuova parte IV (*Trade and Development*, artt. 36-38), nella quale si rinunciava al principio della assoluta reciprocità, assumendo alcuni impegni unilaterali nei confronti delle controparti meno sviluppate e si progettava un'azione comune mirante ad appoggiare altre misure adottate nel campo della cooperazione internazionale, specie su iniziativa dell'Unctad⁶³.

Nel complesso, almeno nelle votazioni sui principi, i Sei riuscirono ad esprimere posizioni comuni, con poche eccezioni, mentre rimasero importanti divergenze di vedute con la Gran Bretagna e soprattutto con gli Stati Uniti (v. tabelle 1 e 2), le cui posizioni vennero smussate solo alla fine degli anni Sessanta, a partire dalla seconda Unctad di New Delhi del 1968, con l'accettazione di un sistema di preferenze generalizzate.

secondo gli inglesi, più pronti di loro «to increase their tied loans to make up for the reduction in less-developed countries' export earnings». In secondo luogo, a prezzi troppo bassi per le materie prime sarebbero sicuramente seguite richieste di aiuti da parte dei PVS, che sarebbe stato politicamente molto imbarazzante rifiutare, specie se provenienti da Paesi del Commonwealth. In terzo luogo, dal momento che per molti prodotti la Gran Bretagna non era la principale consumatrice, avrebbe avuto dei vantaggi nel veder stabilizzati o anche aumentati i prezzi, dal momento che i costi sarebbero stati pagati dagli Stati Uniti e dalla CEE, mentre Londra avrebbe potuto ampliare i suoi mercati grazie ai maggiori proventi da esportazione. Per i prodotti delle zone temperate il discorso era diverso, perché la Gran Bretagna era uno dei maggiori importatori di questi prodotti e perché vi era una, seppur limitata, produzione interna. In questo caso la possibilità di accordi internazionali avrebbe dovuto essere considerata con maggiore cautela. In ogni caso, Londra riconosceva di non avere nulla da guadagnare dalla fluttuazione dei prezzi di breve periodo «which creates exactly the kind of instability in world trade, and in the prospects for our exports, which we are trying in Gatt to avoid. Note by the Board of Trade, *Gatt Policy Committee, Unctad- Second Meeting of the Preparatory Committee*, p. 6, 10 Apr. 1963, cit.

⁶¹ UN, *Yearbook of the United Nations, 1964* (1965), New York, United Nations, p. 195.

⁶² WEISS, T.G. (1986), *Multilateral Development Diplomacy in Unctad*, New York, St. Martin's Press, p. 31.

⁶³ Di SIMONE G.M., DE NOVELLIS SPAVENTA L. (1982), *La stabilizzazione dei prezzi dei prodotti di base come obiettivo di politica economica internazionale*, Padova, Cedam, p. 184

Tabella 1 - *Voti negativi (V) e astensioni (A) dei maggiori Paesi industrializzati sui Principi Generali adottati dall'Unctad*

	PRINCIPI GENERALI*															TOTALE	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	V	A
USA	V	V	V	V	A	V	V	V	-	-	V	V	-	A	-	9	2
UK	A	A	V	A	A	-	V	V	-	-	V	A	-	V	-	5	5
CANADA	-	V	V	A	A	-	V	V	-	-	A	A	-	A	A	4	6
AUSTRALIA	-	A	V	A	A	-	V	V	-	-	V	A	-	V	-	5	4
SUD AFRICA	-	A	A	A	A	-	V	V	-	-	V	A	-	A	-	3	6
N. ZELANDA	-	-	A	-	-	-	A	A	-	-	-	-	-	A	-	0	4
FRANCIA	-	-	A	A	A	-	A	A	A	-	A	-	-	A	-	0	8
ITALIA	-	-	A	A	A	-	A	A	A	-	A	A	-	A	-	0	9
BELGIO	-	-	A	A	A	-	A	A	A	-	A	A	-	A	-	0	9
OLANDA	-	A	A	A	A	-	A	A	A	-	A	A	-	A	-	0	10
RFT	-	V	A	A	A	-	A	A	A	-	V	A	-	A	-	2	8
SVEZIA	-	A	-	-	-	-	A	V	-	-	A	A	-	A	-	1	5
NORVEGIA	-	A	-	-	-	-	A	V	-	-	A	A	-	A	-	1	5
DANIMARCA	-	A	-	-	-	-	V	A	-	-	A	A	-	A	-	1	5
GIAPPONE	-	-	A	A	A	-	A	A	-	A	A	-	-	-	A	0	8
URSS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	A	-	-	-	0	1

Fonte: JOHNSON, H.G. (1967), *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, New York, Praeger, p. 252.

* Principi Generali

1. Uguaglianza sovrana delle nazioni
2. Contro le discriminazioni dei sistemi socio-economici
3. Libertà di commercio e di disporre delle risorse naturali
4. Accelerazione della crescita, con la riduzione del gap di reddito
5. Divisione internazionale del lavoro; aiuti dei Paesi industrializzati
6. Aumento dei proventi da esportazione dei PVS, senza riguardo per il sistema
7. Accordi internazionali per l'accesso ai mercati, prezzi remunerativi delle materie prime
8. Preferenze e non reciprocità
9. I gruppi economici regionali che non devono danneggiare i Paesi terzi
10. Incoraggiamento alla creazione di gruppi regionali
11. Aumento degli aiuti senza condizioni politiche o militari
12. Le risorse liberate dal disarmo devono essere utilizzate per lo sviluppo
13. Commercio dei Paesi senza litorale
14. Necessità di completare la decolonizzazione
15. Riconoscimento delle differenze negli stadi di sviluppo

Tabella 2 - *Voti negativi (V) e astensioni (A) dei maggiori Paesi industrializzati sui Principi Speciali adottati dall'Unctad*

	PRINCIPI SPECIALI*													TOTALE	
	1	2	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	V	A	
USA	V	-	A	A	-	V	V	A	-	A	V	A	4	5	
UK	A	-	-	-	-	V	A	A	-	A	V	-	2	4	
CANADA	V	-	-	A	-	V	A	A	-	A	A	A	2	6	
AUSTRALIA	A	-	-	A	-	V	A	A	-	A	-	A	1	6	
SUD AFRICA	A	-	-	A	-	V	A	A	-	A	-	-	1	5	
FRANCIA	-	-	-	A	-	A	A	-	-	A	A	-	0	5	
ITALIA	-	-	-	A	-	A	-	-	-	A	A	-	0	4	
BELGIO	-	-	-	A	-	A	-	-	-	A	A	-	0	4	
OLANDA	A	-	-	A	-	A	-	-	-	A	A	-	0	5	
RFT	A	-	-	A	-	V	-	-	-	A	V	-	2	3	
SVEZIA	A	-	-	A	-	A	A	A	-	A	V	-	1	6	
NORVEGIA	A	-	-	A	-	V	-	A	-	A	V	-	2	4	
DANIMARCA	A	-	-	A	-	V	A	-	-	A	V	-	2	4	
GIAPPONE	A	-	-	A	-	V	-	-	-	A	A	A	1	5	
URSS	-	-	-	-	-	A	-	-	-	-	-	-	0	1	

Fonte: JOHNSON, H.G. (1967), *Economic Policies Towards Less Developed Countries*, New York, Praeger, p. 253.

* Principi Speciali

1. Fissazione di obiettivi per l'espansione del commercio
2. Necessità di industrializzazione, modernizzazione dell'agricoltura
3. Preferenze (nessuna azione)
4. Diritto di proteggere le industrie giovani
5. Il sostegno ai prezzi interni non dovrebbe stimolare una produzione antieconomica
6. I Paesi industrializzati aiutano i PVS sui sostituti delle loro materie prime
7. Compensazioni finanziarie per il deterioramento dei termini di scambio
8. Regolamentazione internazionale dell'allocazione dei surplus
9. Regole antidumping
10. Assistenza tecnica
11. Aiuti: maggiori aiuti multilaterali; condizioni migliori; ripagamenti in moneta locale o in prodotti
12. Regolazione degli invisibili
13. Commercio multilaterale e schemi di pagamento fra i PVS

Bibliografia essenziale

- DI SIMONE G.M., DE NOVELLIS SPAVENTA L. (1982), *La stabilizzazione dei prezzi dei prodotti di base come obiettivo di politica economica internazionale*, Padova, Cedam.
- GARAVINI, G. (2009), *Dopo gli imperi. L'integrazione europea nello scontro nord-sud*, Milano, Le Monnier.
- GOSOVIC, B. (1972), *Unctad. Conflict and Compromise. The Third World's Quest for an Equitable World Economic Order through the United Nations*, Sijthoff, Leiden.
- JOHNSON H.G. (1967), *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, New York, Praeger.
- RUBINSTEIN, A.Z. (1964), *The Soviets in International Organizations: Changing Policy toward Developing Countries, 1953-1963*, Princeton, Princeton University Press, pp. 170-171.
- SWIFT R.N. (1965), *Annual Review of United Nations Affairs, 1963-64*, New York, Oceana Publications.
- SWIFT R.N. (1966), *Annual Review of United Nations Affairs, 1964-65*, New York, Oceana Publications.
- TOSONE L. (2008), *Aiuti allo sviluppo e guerra fredda. L'amministrazione Kennedy e l'Africa sub-sahariana*, Padova, Cedam.
- TOYE J. and TOYE R. (2005), *From New Era to Neo-liberalism: US Strategy on Trade, finance and Development in the United Nations, 1964-1982*, Forum for Development Studies, XI, n. 1, pp. 151-180.
- TOYE, J. and TOYE R. (2004), *The UN and Global Political Economy. Trade, Finance, and Development*, Bloomington, Indiana University Press.
- UN, *Yearbook of the United Nations, 1963* (1965), New York, United Nations.
- UN, *Yearbook of the United Nations, 1964* (1966), New York, United Nations.
- UNITED NATIONS (1964), *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, vol. II - Policy Statements, New York, United Nations.
- WEISS, T.G. (1986), *Multilateral Development Diplomacy in Unctad*, New York, St. Martin's Press.

Le autonomie locali dell'Unione Europea e le sfide della *governance*

Abstract

The local governments of the European Union and the challenges of governance

The topic of the Europe of the regions and local governments is of great current interest. Political as well as historical reflections thus take on an increasingly important role, helping to bring to light the actions of the local governments and their importance as political instruments for governing the deep changes that have occurred in Europe beginning midway through the last century, as well as the challenges the local governments face from a global governance perspective. This essay is the result of in-depth research on the international actions which the intermediate European entities have undertaken in favor of European integration. This process is rooted in historical events in which the local governments, while not among the main actors, have played a far from secondary role in the creation of the European Community's political and administrative structures. The subsequent battles for the democratization of the Community and for the inclusion of the municipalities in the community organisms are quickly but carefully reconstructed up to the present-day structure of the European Union.

Il Comitato delle regioni dell'Unione Europea ha aperto, nel corso del 2009, una consultazione al fine di raccogliere il punto di vista delle associazioni, delle autorità locali e delle parti interessate invitandole a presentare le loro osservazioni sul modo migliore di mettere in atto una *governance* multilivello in Europa. L'azione è conseguente alla realizzazione del nuovo *Libro bianco* sulla *governance*, presentato a Bruges nel settembre 2009¹. Il documento risponde alla volontà di costruire l'Unione Europea in partenariato fissando due obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria attraverso il coinvolgimento degli enti locali. Il nuovo *Libro bianco* si è affiancato a quello pubblicato nel 2001², a cura della Commissione Europea, dove era esplicitamente previsto che alle autorità locali dovesse essere affidato sia il compito di applicare le norme comunitarie che quello di partecipare alla loro definizione. Nel lavoro edito dalla Commissione veniva anche ridefinito il metodo aperto di coordinamento (OMC), deliberato durante il Consiglio europeo di Lisbona nel 2000, che implicava un maggior coinvolgimento degli enti territoriali in diversi importanti settori di intervento.

La Commissione Europea è d'altronde oggi sempre più consapevole che il livello locale assume un ruolo crescente rispetto alle sfide della globalizzazione quali il cambiamento climatico, l'energia o il mercato interno. Secondo la commissaria europea Danuta Hübner, incaricata della politica regionale dell'Unione, occorre

¹ Cfr. *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, consultabile on line alla pagina <http://www.eurosportelloconfesercenti.it/sites/default/files/biblio/governance_multilivello.pdf>.

² Si veda *La Governance europea. Un libro bianco* alla pagina <[http://db.formez.it/storicoFontiNor.nsf/EuropaLista/FF396C2B36F185C9C1256B27005A8A4E/\\$file/Governance.pdf](http://db.formez.it/storicoFontiNor.nsf/EuropaLista/FF396C2B36F185C9C1256B27005A8A4E/$file/Governance.pdf)>.

rafforzare le politiche regionali assicurando anche una loro migliore coerenza con le priorità nazionali. La sua posizione prende atto del processo di decentramento, attuato a volte in forme federali, in corso in molti Paesi dell'Unione Europea, che ha portato, fra le altre conseguenze, a maggiori investimenti pubblici attuati a livello locale e regionale e quindi a sempre maggiori decisioni anche strategiche affidate ai poteri locali³.

Il 75% del fondo europeo per la politica di coesione è destinato agli obiettivi dell'agenda di Lisbona che comprendono azioni legate alle politiche territoriali. Gli enti regionali e locali rappresentano inoltre, secondo i dati del 2009, il 16% del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione Europea a 27 Stati, un terzo della spesa pubblica, il 56% del pubblico impiego e, cosa ben più rilevante, i due terzi degli investimenti pubblici dell'intera Unione⁴. È quindi evidente come sia necessario adattare la politica europea alle nuove sfide definendo gli obiettivi e quindi il budget da destinare al loro raggiungimento, ma non si può non tener conto degli enti territoriali europei e del loro ruolo determinante sia in termini di spesa che per la ripresa economica. Gli effetti negativi della sfida della globalizzazione possono inoltre essere meglio governati se vi è un forte coinvolgimento territoriale. In questa direzione sembra andare la costituzione, approvata dal Parlamento Europeo nel dicembre 2006, del fondo di aggiustamento per la globalizzazione (GAF) quale strumento finanziario europeo per controbilanciare, anche a livello territoriale, gli effetti negativi della crescente interdipendenza mondiale.

Il tema dell'Europa delle regioni e delle autonomie locali è quindi oggi di grande attualità; non solo le riflessioni politiche, ma anche quelle storiche assumono una progressiva rilevanza pur avendo diverse visioni del ruolo degli enti territoriali e del loro affermarsi come strumento politico per governare i profondi cambiamenti avvenuti in Europa dalla metà del secolo scorso.

Il processo affonda le sue radici in eventi storici in cui, se i poteri locali non furono sicuramente fra i principali protagonisti, ebbero però un ruolo non secondario nella formazione delle strutture politiche e amministrative dell'Europa⁵. Le prime Comunità si costituirono all'inizio degli anni Cinquanta sulla base di Trattati

³ DANUTA HÜBNER, *Regional policy must be adjusted to global challenges*, intervista edita sul sito Euractiv <<http://www.euractiv.com/en/priorities/hbner-regional-policy-adjusted-global-challenges/article-170780>> il 10 marzo 2008. Sul rapporto fra globalizzazione e enti territoriali italiani si veda l'interessante studio CESAREO V. (2000), (a cura di) *Globalizzazione e contesti locali. Una ricerca sulla realtà italiana*, Milano, Franco Angeli.

⁴ I dati erano stati pubblicati alla pagina <<http://www.dexia.be/fr/particulier/press/Pressrelease20090295-localauthorities.htm>> oggi non più disponibile, tuttavia copia dei dati citati sono oggi conservati presso il fondo del Movimento federalista europeo, aggregato all'Archivio storico dell'Università degli Studi di Pavia.

⁵ Sul ruolo degli enti locali nel processo d'integrazione europea cfr. FABIO ZUCCA, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, prefazione di Valéry Giscard d'Estaing, Bologna, Il Mulino, 2001. Per un rapido sguardo sull'opera delle Regioni italiane a favore della loro integrazione nelle politiche europee cfr. *Comunità europee e ruolo delle Regioni. Atti del Convegno tenutosi a Milano il 26 e 27 ottobre 1979*, promosso ed organizzato dal Consiglio regionale della Lombardia e dalla Commissione permanente per il diritto delle Comunità europee del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, Milano, Giuffrè 1981; PAOLO CARAFFINI, *Il Piemonte per l'Europa: venticinque anni di attività della Consulta regionale europea 1976-2001*, Torino, Celid, 2002. A livello europeo cfr. *Le fait régional et la construction européenne*, a cura di Marie-Thérèse Bitsch, Bruxelles, Bruylant, 2003.

fra sei Stati nazionali sovrani: Germania, Francia, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Di questi, cinque erano Stati centralizzati mentre solo la Germania aveva struttura federale con i *Länder* dotati di reali competenze politiche e amministrative. Il Trattato di Parigi del 1951 sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), quello di Roma del 1957 che diede vita alla Comunità economica europea (CEE) e a quella sull'energia atomica (EURATOM)⁶ non fecero neppure riferimento agli enti locali se non in citazioni marginali di nessuna rilevanza politica. Il preambolo del Trattato sulla CEE preconizzava solamente uno sviluppo economico armonioso nei vari Paesi con l'obiettivo di ridurre le differenze fra le diverse regioni europee intese più come riferimento geografico che politico-territoriale⁷.

Fra gli anni Settanta e Ottanta le Regioni e gli enti territoriali europei cominciarono a giocare un ruolo più rilevante sia perché alcuni Stati accentrati si ristrutturarono attraverso un sempre più accentuato decentramento amministrativo – Italia e Francia prima, Spagna poi – sia perché altri, come il Belgio, applicarono una progressiva riforma federale della propria struttura statale⁸. Nel 1975 veniva inoltre istituito il Fondo europeo per lo sviluppo regionale che segnò l'avvio di una prima embrionale politica regionale europea. La sua attivazione avvenne anche per la spinta dovuta all'ingresso di nuovi Paesi, come la Gran Bretagna, che almeno formalmente riconoscevano un ruolo importante al livello di governo locale⁹. Nacque allora, in seno alla Comunità, il primo Comitato per la politica regionale. Questa tendenza andò gradualmente rafforzandosi e venne ulteriormente recepita quando il Parlamento Europeo, eletto a suffragio universale diretto il 7-10 giugno 1979¹⁰, riunì a Strasburgo, il 25-27 gennaio 1984, la prima Conferenza delle regioni¹¹.

⁶ Sui Trattati di Roma cfr. fra i numerosissimi contributi, i classici: MARIO FERRARI AGGRADI, *Europa: tappe e prospettive di unificazione*, Roma, Editrice Studium, 1958; ACHILLE ALBONETTI, *Euratom e sviluppo nucleare*, Milano, Edizioni di Comunità, 1958; ID., *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1960; GAËTAN MELLAERTS, *La genèse du marché commun*, Losanna, Centre de recherches européennes, 1968; WALTER HALLSTEIN, *L'Europe inachevée*, Parigi, L. Laffont, 1970; PIERRE GERBET, *La construction de l'Europe*, Parigi, Imprimerie nationale, 1983; LOUIS CARTOU, *Communautés Européennes*, Parigi, Dalloz, 1986; *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma. Actes du Colloque de Rome, 25-28 mars 1987*, a cura di Enrico Serra, Bruxelles-Milano-Parigi-Baden Baden, Bruylant-Giuffrè-L.G.D.J.-Nomos, 1989.

⁷ MARIO CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003. Sul ruolo di suggeritore del Consiglio dei comuni d'Europa nei confronti dei ministri impegnati nella stesura dei Trattati istitutivi delle Comunità cfr. FABIO ZUCCA, *Il Conseil des communes d'Europe e il rilancio europeo di Messina*, in *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, a cura di Luigi Vittorio Majocchi, Bari, Cacucci, 1996, pp. 243-260.

⁸ Sulla struttura statale e territoriale dei diversi Stati europei e sui processi oggi in corso cfr. FIORENZO FERLAINO e PAOLO MOLINARI, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 33-256.

⁹ Sul ruolo degli enti locali nell'evoluzione della democrazia in Gran Bretagna cfr. ADOLF GASSER, *Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie*, Aarau, Sauerländer, 1939 (trad. it. *Storia della libertà popolare e della democrazia*, Milano, La Fiaccola, 1945, edizione clandestina); ID., *Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung*, Basilea, Bücherfreunde, 1943 (trad. it. *L'autonomia comunale e la ricostruzione dell'Europa*, Milano, La Fiaccola, 1946).

¹⁰ Sul significato storico dell'elezione del primo Parlamento Europeo cfr. il mai superato studio di LUIGI VITTORIO MAJOCCHI e FRANCESCO ROSSOLILLO, *Il Parlamento Europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979. Sul ruolo degli enti locali a favore dell'elezione del primo

Contemporaneamente, grazie al caparbio e strategicamente determinante lavoro di Umberto Serafini¹² e Gabriele Panizzi¹³, la proposta di Trattato che istituiva l'Unione Europea, promossa ed elaborata da Altiero Spinelli¹⁴, votata in seduta ple-

Parlamento Europeo cfr. FABIO ZUCCA, *La contribution du Conseil des Communes d'Europe à la première élection du Parlement européen*, in «Historiens de l'Europe contemporaine», nn. 1-4, 1996, pp. 23-45.

¹¹ *Il ruolo delle Regioni nella costruzione di un'Europa democratica*, in «Comuni d'Europa», febbraio 1984, n. 2, p. XIII.

¹² Umberto Serafini (1916-2005) nacque a Roma nel 1916, frequentò la Normale di Pisa, ma la seconda guerra mondiale, il suo invio sul fronte libico gli impedirono, per il momento, di conseguire la laurea. Partecipò alle campagne del Nord Africa fino al dicembre 1941 quando venne catturato. Tornato in Italia alla fine della guerra, si laureò all'Università di Roma in filosofia. Iniziò quindi la sua militanza politica all'interno del Movimento Comunità diventando uno dei principali collaboratori di Adriano Olivetti. Aderì contemporaneamente al Movimento federalista europeo (MFE) partecipando quindi alle battaglie per la costruzione federale dell'Europa. Nel '51 iniziò la sua azione a favore della formazione di un'associazione degli enti locali a livello europeo. Costituì, nel '52, l'Associazione italiana per il consiglio dei comuni d'Europa, di cui venne eletto segretario generale; fondò e diresse il mensile del movimento "Comuni d'Europa". La successiva biografia di Serafini coincide largamente con la storia del movimento che egli contribuì a fondare, a sviluppare e a guidare in sostanza sino alla sua morte. Su di lui cfr. le sue autobiografie *I libri e il prossimo*, Firenze, Passigli, 1991 e *La mia guerra contro la guerra*, Roma, Europea editrice, 2002. Sono parimenti indispensabili, per l'inserimento della sua opera politica in un più vasto contesto, i seguenti volumi UMBERTO SERAFINI, *Adriano Olivetti e il Movimento Comunità. Una anticipazione scomoda, un discorso aperto*, Roma, Officina, 1982; AICCRE [Umberto Serafini], *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa nel quadro di due secoli di lotta federalista*, Roma, Salemi, 1995. Il volume di FABIO ZUCCA, *Autonomie locali e federazione sovranazionale* cit.; il numero monografico di "Comuni d'Europa", del dicembre 1985 a lui dedicato nonché FABIO ZUCCA, *Umberto Serafini e Altiero Spinelli fra federalismo infranazionale e sovranazionale*, in «Comuni d'Europa», n.s., n. 20, giugno 2008, pp. 20-36. È in corso di preparazione una sua biografia a cura di Fabio Zucca.

¹³ Gabriele Panizzi è nato a Latina l'11 marzo 1938. È stato membro della direzione nazionale dell'AICCRE e presidente della sezione di Roma del Movimento federalista europeo, vice presidente dell'Istituto di studi federalisti Altiero Spinelli, consigliere comunale del comune di Terracina dal 1960 al 2001, consigliere della Regione Lazio dal 1975 al 1990 quindi presidente della stessa Regione dal 1984 al 1985, parlamentare europeo per il Partito socialista italiano nel 1994. Negli anni Cinquanta incontrò Umberto Serafini che lo coinvolse nella battaglia a favore degli Stati Uniti d'Europa che ancora oggi porta coerentemente avanti. Intervista a Gabriele Panizzi registrata a Roma il 22 ottobre 2009 conservata nel fondo del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), depositato presso l'Archivio storico dell'Università degli Studi di Pavia (d'ora in avanti ASUPv, fondo CCRE).

¹⁴ Spinelli, insieme a Jean Monnet, può essere considerato il grande costruttore dell'unità europea. Le sue iniziative, adeguandosi al mutare del contesto internazionale, furono costantemente tese al raggiungimento di questo scopo. A oggi, grazie anche all'azione altamente positiva svolta dal Comitato nazionale per le celebrazioni del 100° anniversario della nascita di Altiero Spinelli la sua figura è stata oggetto di importanti studi e convegni. Cfr. fra l'altro la sua autobiografia, incompiuta, i suoi diari, i suoi scritti, in gran parte riediti, e alcune biografie: ALTIERO SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio. Io Ulisse*, Bologna, Il Mulino, 1984; ID., *Come ho tentato di diventare saggio. La goccia e la roccia*, Bologna, Il Mulino, 1987, riediti in un unico volume per Il Mulino, Bologna, 1988; ID., *Diario europeo*, a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 1989-1992, 3 voll.; ID., *Il Manifesto di Ventotene*, Bologna, Il Mulino, 1991; ID., *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985; ID., *Discorsi al Parlamento Europeo 1976-1986*, a cura di Pier Virgilio Dastoli, Bologna, Il Mulino, 1987; ID., *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di Sergio Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989; ID., *L'Europa tra Ovest e Est*, a cura di Cesare Merlini, Bologna, Il Mulino, 1990; ID., *La crisi degli Stati nazionali. Germania, Italia, Francia*, a cura di Lucio Levi, Bologna, Il Mulino, 1991; EDMONDO PAOLINI, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Bologna, Il Mulino, 1988; ID., *Altiero Spinelli e l'unificazione dell'Europa*, a cura di Edmondo Paolini, Roma, s.n., s.d. [ma 1990 o 1991];

naria dal Parlamento Europeo il 14 settembre 1983 e approvata, a maggioranza assoluta, il 14 febbraio 1984, riconosceva ufficialmente l'esigenza della partecipazione degli enti locali e regionali alla costruzione dell'Unione Europea¹⁵. Nel preambolo del progetto di nuovo Trattato si affermava che le parti contraenti del nuovo Trattato erano «convinte della necessità di permettere la partecipazione degli enti locali e regionali alla costruzione europea secondo forme adeguate».

La prima apparizione degli enti locali nella struttura istituzionale della Comunità avvenne però solo nel 1988, quando la Commissione, su proposta del Parlamento, istituì il Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali. Il Consiglio si configurava come un organo comunitario sussidiario composto da quarantadue membri nominati dalla Commissione su designazione congiunta dell'Assemblea delle regioni d'Europa, della *International Union of Local Authorities* e del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa. La nuova istituzione doveva essere consultata sui provvedimenti di politica comune che interessavano le regioni (Mascia 1996).

Solamente l'applicazione del Trattato di Maastricht, firmato il 17 febbraio 1992, diede però finalmente attuazione, nel 1994, a quanto deliberato dieci anni prima dal Parlamento Europeo attraverso l'istituzione del Comitato delle regioni, il cui obiettivo era incentivare la cooperazione tra le regioni degli Stati membri dell'Unione. Il Comitato divenne così un organo rappresentativo dell'Unione accanto al Consiglio dei ministri e al Parlamento. L'importanza che al momento della sua costituzione gli enti interessati gli attribuirono venne confermata dal fatto che entrarono a farne parte importanti uomini di governi regionali e sindaci di grandi città. La principale funzione del Comitato era quella di emettere pareri destinati al Consiglio e alla Commissione, ma non al Parlamento. Gli enti locali acquisivano così nuovo ruolo istituzionale perdendo però in parte il rapporto politico privilegiato con il Parlamento Europeo. Le materie sulle quali il Comitato doveva essere obbligatoriamente consultato erano: l'educazione, nel quadro della politica sociale, la cultura, la sanità pubblica, le reti transeuropee dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, la coesione economica e sociale. Il Comitato si collocava quindi nella categoria delle strutture comunitarie con funzioni consultive insieme al Comitato economico e sociale (CES) e allo stesso Parlamento Europeo. Gli ulteriori allargamenti della Comunità prima dell'Unione rafforzarono poi la percezione del ruolo positivo che gli enti territoriali europei potevano svolgere quali attori strategici per l'integrazione dei Paesi candidati¹⁶.

Dopo il suo insediamento, il Comitato venne riconfermato nelle funzioni attribuite durante la Conferenza di Amsterdam del 1997, quindi rinnovato nel 1998 e riformato dal Trattato di Nizza che, approvato durante il Consiglio europeo tenuto nella città francese l'11 dicembre 2000 e firmato il 26 febbraio 2001, dopo essere

PIERO S. GRAGLIA, *Unità europea e federalismo. Da "Giustizia e libertà" ad Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 1996; EDMONDO PAOLINI, *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista alla battaglia per la federazione europea 1920-1948: documenti e testimonianze*, Bologna, Il Mulino, 1996; DANIELE PASQUINUCCI, *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea 1950-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000; PIERO S. GRAGLIA, *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino, 2008.

¹⁵ GABRIELE PANEZZI, *La battaglia per l'Europa e il Comitato delle Regioni*, in «Comuni d'Europa», n.s., n. 15, marzo 2007, p. 49.

¹⁶ COMITATO DELLE REGIONI, *Un'Europa di regioni e città. Strategie e prospettive per un'Unione Europea allargata*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2001.

stato ratificato dagli allora quindici Stati membri dell'Unione Europea, entrò in vigore il 1° febbraio 2003. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (*Trattato costituzionale* firmato a Roma il 29 ottobre 2004) stabilisce inoltre che il Comitato delle regioni è anche organo consultivo del Parlamento Europeo diventando così uno degli strumenti per una possibile *governance* della nuova Europa.

In questo contesto occorre ricordare il contributo probabilmente determinante del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa¹⁷ (CCRE) – al momento della sua fondazione Consiglio dei comuni d'Europa (CCE) – al processo d'integrazione europea a partire dagli anni Cinquanta anche perché due fra i tre protagonisti dell'azione ricordata – Serafini e Panizzi – erano allora fra i maggiori esponenti del movimento degli enti locali europei mentre Spinelli aveva concorso alla fondazione della sezione italiana del movimento delle autonomie locali nel 1952¹⁸.

Il CCRE venne costituito nel 1951 a Ginevra: il movimento rappresentava la volontà di alcuni militanti europeisti, federalisti, socialisti e cattolici di coniugare le esigenze del decentramento amministrativo con l'unione politica europea allora avvertita come imminente. L'organizzazione dei poteri locali si strutturò in sezioni nazionali e grazie anche all'apporto di personalità di prestigio quali Jacques Chaban Delmas e Valéry Giscard D'Estaing nonché di militanti federalisti che l'hanno in sostanza diretto – Umberto Serafini, Jean Bareth¹⁹, Thomas

¹⁷ Sul CCE, organizzazione internazionale di cui l'AICCE era parte, cfr. MONIKA PELZ, *Artur Ladebeck un der Rat der Gemeinden Europas*, Bielefeld, Brinkjost, 1984; EDMONDO PAOLINI, *Il Consiglio dei comuni d'Europa*, in *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954. Atti del convegno internazionale. Pavia, 19-20-21 ottobre 1989*, a cura di Sergio Pistone, Milano, Jaca Book, 1992, pp. 205-225; ID., *Il Consiglio dei comuni d'Europa (CCE)*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969. Atti del convegno internazionale. Genova, 5-6-7 novembre 1992*, a cura di Sergio Pistone, Pavia, PIME, 1996, pp. 261-287; AICCRE [Umberto Serafini], *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa* cit.; FABIO ZUCCA, *Il Conseil des communes d'Europe e il rilancio europeo di Messina* cit.; id., *La contribution du Conseil des Communes d'Europe à la première élection du Parlement européen* cit.; id., *Émile Chanoux e Adolf Gasser: ipotesi di organizzazione statale dagli anni Trenta alla Carta europea delle libertà locali*, in *Émile Chanoux et le débat sur le fédéralisme*, a cura di Paolo Momigliano Levi, Nizza, Presse d'Europe, 1997, pp. 87-102; ID., *Il Conseil des communes et régions d'Europe (1970-1986)*, in *I Movimenti per l'Unità europea 1970-1986*, a cura di Ariane Landuyt e Daniela Preda, Bologna, Il Mulino, 2000, v. 2, pp. 857-894; ID., *Autonomie locali e federazione sovranazionale* cit.; *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, a cura di Patrizia Dogliani e Oscar Gaspari, Roma, Donzelli, 2003. Sulla fondazione dell'AICCE cfr. FABIO ZUCCA, *L'azione di Luciano Bolis per la costituzione dell'Associazione italiana per il Consiglio dei comuni d'Europa*, in *Dalla Resistenza all'Europa. Il mondo di Luciano Bolis*, a cura di Cinzia Rognoni Vercelli e Daniela Preda, Pavia, TCP, 2001, pp. 249-270.

¹⁸ Sul ruolo di Spinelli sia nella fondazione dell'AICCE che del CCE cfr. FABIO ZUCCA, *L'azione di Luciano Bolis* cit.; ID., *Umberto Serafini e Altiero Spinelli fra federalismo infranazionale e sovranazionale* cit.

¹⁹ Jean Bareth (1912-1969), maestro elementare, frequentò l'École normale d'Auteuil, si dedicò all'insegnamento e durante gli anni Trenta aderì al movimento cattolico corporativista formatosi intorno alla *Justice sociale*. Nel '39 venne arruolato, partecipando così alla seconda guerra mondiale. Su sollecitazione di André Voisin fu fra i fondatori del Movimento federalista francese *La Fédération*. Fu il primo esponente del Movimento federalista francese a leggere le opere del comunalista e storico svizzero Adolf Gasser che gli ispirarono, nel '46, un articolo e una *brochure* sui temi del comunalismo. Nel '47 scrisse un nuovo opuscolo in cui sottolineava l'importanza del comune quale comunità politica di base. Fra il '46 e il '48 aderì alla stagione dei congressi europeisti che portarono alla fondazione dell'Unione Europea dei federalisti, del Movimento europeo e del Consiglio d'Europa. Partecipò alle

Philippovic²⁰, Elisabeth Gateau²¹ – è diventato la maggiore organizzazione delle

fasi preparatorie e fu fra i fondatori del CCE che diverrà lo strumento attraverso il quale Bareth tenterà di coniugare la lotta per le autonomie locali e quella per l'unità europea. Egli divenne prima segretario delegato agli affari europei e quindi segretario generale dell'organizzazione degli enti locali europei, carica che mantenne sino alla morte. Fu promotore, insieme a Umberto Serafini, dell'attività internazionale dell'Associazione dei comuni europei occupandosi sia della parte organizzativa che di quella politica del movimento. A oggi manca una sua biografia, per ricostruire le sue idee politiche cfr. JEAN BARETH, *Le fédéralisme c'est d'abord la commune*, in «Circulaire intérieure de la Fédération», luglio-agosto 1946; ID., *Le fédéralisme par la commune*, Parigi, La Fédération, 1946, su di lui cfr. anche GASTON DEFFERRE, *Depuis Genève, le C.C.E. fut son oeuvre*, in «Communes d'Europe», n.s., n. 68, dicembre 1969, p. 3; ALAIN POHIER, *L'Europe, cette commune patrie à laquelle Jean Bareth a tant rêvé*, ivi, pp. 6-7; LUCIEN SERGENT, *Nous poursuivrons sa tâche*, ivi, p. 9; UMBERTO SERAFINI, *Jean Bareth*, in «Comuni d'Europa», n. 12, dicembre 1969, p. 2 e pp. 7-10.

²⁰ Thomas Philippovich è nato a Budapest nel 1927. Si diplomò nel 1944 e nel settembre dello stesso anno entrò come ausiliario volontario nella sezione della Croce rossa svedese che aveva sede nella capitale ungherese. Chiamato alle armi nel novembre si rifiutò di seguire le truppe tedesche in ritirata verso l'Austria. Disertò e raggiunse la zona occupata dall'Armata rossa. Alla fine della guerra si iscrisse alla Facoltà di Lettere di Budapest; nel 1947 ottenne una borsa di studio per seguire due semestri di corsi presso l'Università di Vienna, dove soggiornò fino alla primavera del 1948. Nell'aprile dello stesso anno si recò a Parigi dove ebbe informazione degli eventi che avevano portato all'effettiva presa di potere da parte del partito comunista. A seguito di queste notizie decise di non rientrare in Ungheria e di chiedere asilo politico alla Francia. Per sopravvivere iniziò l'attività di traduttore e quindi di professore di tedesco. Dal 1951 data la sua attività europeista prima come collaboratore presso l'ufficio studi della Campagna europea della gioventù, organismo che raggruppava la maggioranza delle organizzazioni giovanili dell'Europa occidentale e che aveva come scopo l'organizzazione di incontri e dibattiti internazionali, poi – alla fine del 1955 – quale segretario amministrativo del *Bureau de Liaison franco-allemand*, organizzazione promossa dal movimento *La Fédération*. Nel 1958 divenne segretario della sezione francese del Movimento europeo, con l'incarico di seguire l'applicazione dei Trattati di Roma. Nel 1963 accettò il posto di segretario del *Centre national des syndicalistes libres en exil*. A metà degli anni Sessanta, Umberto Serafini individuò in Philippovich un uomo di qualità che poteva ben operare a favore dell'attività del Consiglio dei comuni d'Europa. Fu quindi Serafini a proporre all'esule ungherese di entrare a far parte della segreteria dell'organizzazione internazionale delle autonomie locali. Philippovich accettò il nuovo incarico a partire dal marzo 1965. Diventato segretario generale aggiunto all'inizio del 1968, fu eletto alla segreteria generale, al posto del defunto Jean Bareth, nell'aprile 1970. Da quest'ultima data al 1990 rese la segreteria internazionale del Consiglio dei comuni d'Europa per cui organizzò l'attività internazionale – Stati generali, gemellaggi, conferenze, studi –, ma per cui a volte diede concretezza alla linea politica europeista. Fu Philippovich a prendere l'iniziativa per la convocazione di una riunione dei presidenti delle regioni europee o enti similari, dei Paesi aderenti alla Comunità, presso l'Assemblea nazionale francese nel dicembre 1976. Da quella riunione nacque il primo *Comité Consultatif des Institutions Locales et Régionales des États membres de la Communauté Européenne*. Dopo l'elezione diretta del primo Parlamento Europeo, propose ed ottenne, grazie all'accordo unanime dei gruppi politici, la creazione dell'Intergruppo dei poteri locali e regionali presso il Parlamento. Fece anche parte del comitato direttivo francese del Movimento europeo e ricoprì la vicepresidenza internazionale dello stesso Movimento durante gli anni Ottanta. Dopo aver preso la cittadinanza francese nel 1960, militò nel partito socialista di cui fu candidato, in più occasioni, alle elezioni amministrative. Fece anche parte di diverse commissioni e gruppi di studio internazionali dello stesso partito. Lasciata la sua carica presso il CCRE è diventato consulente per gli affari europei del rinato governo democratico ungherese. Le notizie riferite sono state ottenute da un confronto fra i dati riportati in una nota biografica redatta dalla segreteria internazionale del Movimento – ora conservata in ASUPv, fondo CCRE, c. Philippovich – e le testimonianze registrate rilasciate da Umberto Serafini in ASUPv, fondo CCRE, cassette Umberto Serafini.

²¹ Nata a Boulogne Billancourt nel 1945, si laureò, nel 1964, in Letteratura all'Università di Parigi-Sorbonne per poi specializzarsi presso l'*Institut des hautes Études Internationales* della Facoltà di Legge di Parigi-Panthéon nel '69. All'inizio degli anni Settanta fu assunta nell'ufficio di segreteria

autonomie locali a livello europeo. Il CCRE, durante gli anni Ottanta del secolo scorso, è entrato a far parte dell'*Union Internationale des Villes* (UIV) oggi meglio conosciuta con il nome inglese *International Union of Local Authorities* (IULA)²². Il movimento degli enti locali riunisce attualmente circa 100.000 enti territoriali in Europa, federati in 40 associazioni nazionali di poteri locali e regionali in 28 Paesi del nostro continente. Alle numerose azioni promosse dal CCRE hanno contribuito e partecipato nel corso degli anni decine di migliaia di amministratori locali, uomini politici e di cultura europei: Willy Brandt, Gaston Defferre, Giulio Andreotti, Altiero Spinelli fra i primi, Alexandre Marc²³, Gaetano

della Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa presso il Consiglio d'Europa. Nel '73 venne chiamata alla segreteria generale del Consiglio dei comuni d'Europa di cui venne eletta segretaria generale aggiunta dal 1977 al 1990 anno in cui successe a Thomas Philippovich quale segretaria generale. La Gateau è stata successivamente riconfermata nell'incarico ed è stata segretaria generale del Movimento delle autonomie locali sino al 2001 quando affiancò Valéry Giscard d'Estaing presso la Convenzione europea. È stata inoltre membro del Comitato esecutivo del Movimento europeo per il biennio 1995-1997, consigliere del quinto *arrondissement* di Parigi dal 1983 al 1995 ed è attualmente membro del consiglio d'amministrazione della *Fondation Jean Monnet pour l'Europe*. Negli anni della sua segreteria ha particolarmente curato la nascita e lo sviluppo del Comitato delle regioni, diretto e promosso le numerose iniziative del movimento come gli Stati generali e i gemellaggi nonché negoziato con la Commissione della Comunità europea i primi contratti di finanziamento dei programmi comunitari a favore delle collettività locali. Le notizie riportate mi sono state fornite direttamente dalla segreteria internazionale del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa.

²² Sulle vicende che portarono alla nascita dell'UIV nell'ambito del movimento riformista cfr. OSCAR GASPARI, *Alle origini del movimento comunale europeo: dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei comuni d'Europa (1913-1953)*, in «Memoria e Ricerca. Rivista di storia contemporanea», n. 10, 1997, pp. 147-163; RENAUD PAYRE e PIERRE-YVES SAUNIER, *L'Union internationale des villes o l'Internazionale municipale (1913-1940)*, in «Amministrare», nn. 1-2, gennaio-agosto 2000, pp. 217-239; PATRIZIA DOGLIANI e OSCAR GASPARI, *Origini e sviluppo del movimento comunale europeo nel Novecento*, in *L'Europa dei comuni* cit., pp. 12-21. Per una visione d'insieme sul tema cfr. FABIO RUGGE, *I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Milano, Franco Angeli, 1992. Dopo la seconda guerra mondiale l'UIV ha esteso la propria rete di associati al mondo intero. L'organizzazione è divisa in sette sezioni regionali aventi la loro sede a Quito, Jakarta, Washington, Guatemala City, Harare, Istanbul e Parigi. Dopo anni di confronti, a volte anche molto aspri, il CCRE è diventata, alla fine degli anni Ottanta, la sezione europea dell'UIV cedendo la rappresentanza mondiale delle autonomie locali all'UIV. I complessi rapporti fra UIV e CCRE devono essere ancora ricostruiti. Per gli anni precedenti all'integrazione fra le due associazioni una fonte indispensabile è costituita dalla serie documentaria CCRE-International Union of local Authorities (1982-1997) conservata presso gli Archivi storici dell'Unione Europea a Firenze.

²³ Alexandre Marc (il vero nome è Aleksandre Markovitch Lipiansky, 1904-2000). La sua famiglia, di origini ebraiche, fu costretta a lasciare la Russia nel 1918. Egli completò gli studi fra Parigi, Jena e Friburgo per diplomarsi a Parigi, nel 1927, presso l'*École libre des sciences politiques*. Il suo ruolo nella battaglia federalista infranazionale e sovranazionale è ancora da definire, ma egli fu sicuramente uno dei protagonisti della stagione dei congressi federalisti ed europeisti, che fra il 1946 e il 1949 portarono alla fondazione dell'*Union européenne des fédéralistes* (UEF), di cui divenne segretario generale nel 1946, e della costituzione delle prime istituzioni europee come il Consiglio d'Europa. Dalla metà degli anni Cinquanta, Alexandre Marc agì a favore di uno Stato federale europeo collaborando con Altiero Spinelli alla promozione del Congresso del popolo europeo, unico vero tentativo rivoluzionario per la realizzazione di un'Europa sovranazionale attraverso la mobilitazione del popolo europeo. Contemporaneamente collaborò alla fondazione del *Centre international de formation européen* (CIFE) e dell'*Institut européen des hautes études internationales* di Nizza, dei quali assunse la direzione. Fra il 1960 e il 1970 Marc si impegnò nell'elaborazione del pensiero federalista come risposta globale ai bisogni della società contemporanea. Fondò nel 1960 la rivista "L'Europe en formation" che costituisce il vero laboratorio di formazione del pensiero federalista integrale. Durante gli anni

Arfé²⁴, Adolf Gasser²⁵, Edgard Milhaud²⁶ fra gli altri. Sul fronte della ricostruzione storica il lavoro di ricerca si è concretizzato una prima volta nel 2001 nella pubbli-

Settanta e Ottanta Marc ha continuato il suo lavoro di consolidamento del pensiero federalista e di promozione di una società federale in ambito europeo. Dopo la caduta del muro di Berlino l'attività del patriarca del federalismo integrale e dei numerosi centri di studio che si richiamano al suo pensiero si è spostata anche nei Paesi dell'Est europeo per fornire possibili risposte alle travagliate e non ancora concluse vicende legate al post-comunismo. Su Marc cfr. *Le fédéralisme et Alexandre Marc*, Losanna, Centre de recherches européennes, 1974; JEAN-PIERRE GOUZY, *Alexandre Marc, soixante-quinze ans de combat fédéraliste*, in «L'Europe en formation», n. 291, 1993-1994, pp. 7-14; ID., *Alexandre Marc*, in *Dictionnaire international du fédéralisme*, a cura di Denis de Rougemont e François Saint-Ouen, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 219-227; ACILLE LEGA, *I novanta di Marc*, in «Cuore e Critica», seconda serie, n. 17, maggio 1994, pp. 46-47; ALEXANDRE MARC, *Europa e federalismo globale*, a cura di Raimondo Cagiano de Azevedo, Firenze, Il Ventilabro, 1996.

²⁴ Gaetano Arfé (1925-2007) nel 1942 iniziò l'attività antifascista a Napoli dove conobbe Benedetto Croce e Giorgio Napolitano. Ricercato fu costretto a rifugiarsi a Sondrio dove collaborò con alcuni azionisti che aiutavano prigionieri di guerra, perseguitati politici ed ebrei a varcare il confine svizzero. Arrestato e tornato libero dopo alcune settimane entrò in una formazione di Giustizia e libertà attiva in Valtellina dove operò nella guerra partigiana fino alla liberazione. Dopo la guerra si iscrisse al Partito socialista italiano, nelle cui fila venne eletto prima al Senato nel 1972, poi nel 1976 alla camera dei deputati e quindi, nel 1979, al Parlamento Europeo, dove militerà fino al 1985 facendo parte del Comitato centrale e della direzione del partito. Dal 1959 al 1971 fu condirettore della rivista socialista "Mondo Operario" e dal 1966 direttore del quotidiano "Avanti!" alla cui guida resterà dieci anni. Proprio a causa delle inchieste sulle "trame nere" pubblicate sul giornale da lui diretto fu vittima di un attentato terroristico che il 2 aprile 1975 devastò la sua abitazione provocando il ferimento di tre persone. Nel 1986 lasciò il Partito socialista italiano per essere eletto, come indipendente, senatore nelle liste del Partito comunista italiano. Docente di storia presso le Università di Bari, Salerno e Firenze fu autore di numerosi studi di storia contemporanea. Fu sempre impegnato sui temi europeisti. Fra i suoi scritti più significativi cfr. *Storia dell'Avanti! 1896-1926* e *Storia dell'Avanti! 1926-1940*, a cura di Gaetano Arfé, Milano, Edizioni Avanti, 1956-1958; ID., *Storia del socialismo italiano 1892-1926*, Torino, Einaudi, 1965; su di lui cfr. *Scritti di storia e politica*, a cura di Giuseppe Aragno, Napoli, La città del sole, 2005.

²⁵ Sul pensiero di Gasser, fondamentale per comprendere il movimento delle autonomie locali in Europa cfr. sia le principali opere dello storico svizzero sul comunismo *Geschichte der Volksfreiheit* cit.; *Gemeindefreiheit als Rettung Europas* cit.; *Staatlicher Grossraum und autonome Kleinräume. Gemeindeautonomie und Partizipation (Ausgewählte Aufsätze)*, in *Social Strategie*, a cura di Paul Trappe, Basilea, Social Strategie publishers, 1976, v. 3, sia FABIO ZUCCA, *Émile Chanoux e Adolf Gasser* cit. Un breve resoconto dell'evoluzione del pensiero europeista e comunista in JEAN-MAURICE MARTIN, *Bilan de dix ans d'efforts 1944-1954*, Parigi, La Fédération, supplemento a "Le XX siècle fédéraliste", n. 120, 20 novembre 1954, pp. 1-13.

²⁶ Edgard Milhaud (1873-1965) aderì giovanissimo al partito socialista francese. La sua sensibilità verso i problemi economico-sociali e gli studi universitari alla Sorbonne lo portarono ad approfondire tematiche relative all'attuazione dei principi socialisti nel contesto dell'economia capitalista. Svolse uno studio sui movimenti operai e socialisti in Germania. I risultati di questo lavoro furono pubblicati nel suo primo saggio, edito nel 1903, dal titolo *La démocratie socialiste allemande*. I suoi studi colpirono, in particolare, Jean Jaurès con cui collaborò nel tentativo di unire i vari movimenti socialisti in un unico partito. Militò quindi nel nuovo partito socialista francese, ricoprendo importanti incarichi interni e successivamente a livello governativo favorendo anche la costituzione di sindacati di categoria legati al movimento socialista. L'Università di Ginevra lo incaricò, nel 1902, di tenere il primo corso di Economia politica. Milhaud percorse quindi tutti i gradi della carriera accademica presso l'Università svizzera. Nel 1905 creò il "Bulletin économique" che preparò la via alla fondazione, nel 1908, degli "Annales de la Régie directe" - rivista internazionale pubblicata in francese, inglese, spagnolo e tedesco - che nel '25 presero il nome di "Annales de l'Économie collective" per poi diventare, nel '74, "Annales de l'économie publique sociale et cooperative". Secondo le sue intenzioni gli "Annales" dovevano fornire i necessari supporti teorici per favorire lo sviluppo delle imprese cooperative a livello locale e nazionale, nonché dimostrare la necessità e l'economicità delle grandi

cazione del volume *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea* (Zucca 2001, *Autonomie locali*) nonché in successivi saggi e relazioni presentate da ormai numerosi ricercatori in occasione di importanti Convegni tenuti in diversi Paesi europei²⁷.

Dai primi anni Cinquanta l'azione del CCRE, delle sue sezioni nazionali e poi dello IULA ha contribuito in misura importante allo sviluppo istituzionale infra e sovranazionale delle autonomie locali, anche elaborando soluzioni originali che successivamente hanno trovato una loro concreta applicazione. Esempio di questo proficuo lavoro è l'idea, nata agli inizi degli anni Cinquanta, di promuovere prima la costituzione della Commissione speciale per gli Affari comunali e regionali presso il Consiglio d'Europa, 20 settembre 1952, poi la sua trasformazione nella Conferenza europea dei poteri locali (CEPL). Questa, convocata una prima volta il 12 e 14 gennaio 1957 sempre presso il Consiglio d'Europa, aveva il compito di fornire pareri all'Assemblea consultiva del Consiglio quando quest'ultima avesse affrontato temi relativi alle competenze comunali o regionali. La Commissione speciale prima, la Conferenza poi, furono inizialmente guidate dal francese Jacques Chaban-Delmas²⁸. La prima Conferenza, convocata a Strasburgo, sostenne la necessità di coinvolgere gli enti locali nel processo di costruzione dell'Europa nonché di creare un Istituto di credito comunale a livello europeo²⁹. Le risoluzioni della Conferenza vennero successivamente adottate dall'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, ma data l'impotenza politica di questa Assemblea³⁰ la proposta

nazionalizzazioni come quella delle ferrovie. La rivista divenne ben presto il più importante strumento di riferimento economico del socialismo riformista europeo, ampliando conseguentemente i temi trattati. Per sviluppare gli studi sulla cooperazione, soprattutto a livello comunale, costituì, insieme al movimento cooperativo e sindacale internazionale, il *Centre international de recherches et d'information sur l'économie collective*. Milhaud si batté anche per il raggiungimento di una duratura pace internazionale collaborando con la Società delle Nazioni. Per questa attività venne proposto, all'inizio degli anni Cinquanta, per il conferimento del premio Nobel per la pace. Nel '51 fu fra i promotori e fondatori del CCE, dando all'organizzazione dei comuni europei il sostegno della sua rivista e il proprio contributo intellettuale. Nell'archivio Milhaud a Ginevra sono conservate alcune sue notizie biografiche usate per le sue candidature al premio Nobel, cfr. inoltre EDGARD MILHAUD, *Au seuil de la 50^e Année des "Annales"*. *Un regard en arrière. Quelques grandes heures des "Annales" et du Ciriec*, in «Annales de l'Économie collective», n. 46, gennaio-aprile 1958, pp. 1-6; *À la mémoire du professeur Edgard Milhaud*, in «Le Coopérateur Suisse», n. 39, septembre 1965, p. 1.

²⁷ Cfr. per tutti i lavori di LAURA GRAZI, *L'Europa delle città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, Il Mulino, 2006; JEAN MARIE PALAYRET, *De la CECA au Comité des Régions: le Conseil des communes et des régions d'Europe. Un demi siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions*, in *Le fait régional et la construction européenne* cit., pp. 85-113.

²⁸ Archivio Association française pour le Conseil des communes et des régions d'Europe Orléans, (d'ora in poi AFCCRE-Orléans), c. listes diverses, f. listes CCE 1956-1958. Membres du bureau de la Conférence européenne des pouvoirs locaux, décembre 1957. Secondo Amedeo Peyron, sindaco di Torino, era necessario che il CCE partecipasse in modo attivo alla CEPL affermando i suoi principi europeisti «soprattutto attraverso le [...] iniziative concrete (per es. la CECC e i jumelages)», cfr. *Riunione del Consiglio Direttivo dell'A.I.C.C.E. (Roma, 28 settembre 1956)*, in «Comuni d'Europa», n. 9, ottobre-novembre 1956, p. 3.

²⁹ Conferenza europea dei poteri locali. Strasburgo 12-13-14 gennaio 1957, in «Comuni d'Europa», n. 1, gennaio 1957, p. 3.

³⁰ Il Consiglio d'Europa, creato nel maggio 1949, era formato da un'Assemblea consultiva e da un Comitato di ministri e risultò la più ampia e avanzata espressione possibile della collaborazione intergovernativa in materia d'Unione Europea. La presenza britannica e scandinava condizionò pesantemente il ruolo dell'Assemblea a cui furono negati efficaci poteri, mentre il Comitato dei ministri,

non ebbe un seguito concreto³¹. Nel 1967 il CCRE riuscì all'interno della CEPL a promuovere e poi creare il Comitato consultivo degli enti locali dei sei Paesi della CEE³², che venne però riconosciuto dalle Comunità solamente negli anni Settanta. Risulta evidente così il significato politico della costituzione della CEPL e del Comitato consultivo e la loro somiglianza con l'attuale Comitato delle Regioni.

Queste azioni vennero affiancate da un ulteriore intenso lavoro politico di sensibilizzazione verso gli attori del processo d'integrazione europea. Dopo la caduta della Comunità Europea di Difesa (CED)³³, 30 agosto 1954, i rappresentanti dei poteri locali e regionali parteciparono ai secondi Stati generali dei comuni d'Europa – così i fondatori del movimento delle autonomie locali avevano deciso di chiamare le sessioni dei loro incontri biennali – che si tennero a Venezia fra il 19 e 21 otto-

impegnato a deliberare all'unanimità, si rivelò in sostanza il custode della sovranità assoluta degli Stati nazionali. L'Assemblea svolse comunque un importante ruolo di chiarificazione delle diverse posizioni governative, partitiche e dei movimenti favorevoli o meno a un'effettiva Unione Europea, nonché, fino a un certo punto, di stimolo alla riflessione sulle istituzioni di cui l'effettiva unione abbisognava. Sul Consiglio d'Europa si vedano in particolare le testimonianze non sempre univoche di FERNAND DEHOUSSE, *L'Europe et le Monde. Recueil d'études, de rapports et de discours 1945-1960*, Parigi, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960; ALTIERO SPINELLI, *La nascita del Consiglio d'Europa (febbraio 1949)*, in *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960; KONRAD ADENAUER, *Erinnerungen 1945-1953*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1965 (trad. it. *Memorie 1945-1953*, a cura di Enrico Cicogna, Milano, Arnoldo Mondadori, 1966); JEAN MONNET, *Mémoires*, Parigi, Fayard, 1976, (trad. it. *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, a cura di Elena Tessardi, Milano, Rusconi, 1978); cfr. inoltre PIERRE DUCLOS, *La réforme du Conseil de l'Europe*, Parigi, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958; ID., *Le Conseil de l'Europe*, Parigi, Presses universitaires de France, 1964; UGO LEONE, *Le origini diplomatiche del Consiglio d'Europa*, Milano, Giuffrè, 1966; *Il Consiglio d'Europa*, testo a cura del Segretariato generale del Consiglio d'Europa, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri-Servizio delle informazioni, 1971; MARIE THÉRÈSE BITSCH, *Le rôle de la France dans la naissance du Conseil de l'Europe*, in *Histoire des débuts de la construction européenne mars 1948-mai 1950. Actes du Colloque de Strasbourg, 28-30 novembre 1984*, a cura di Raymond Poidevin, Bruxelles-Milano, Bruylant-Giuffrè, 1986, pp. 165-198; JEAN-LOUIS BURBAN, *Le Conseil de l'Europe*, Parigi, Presses universitaires de France, 1993; EDOARDO GREPPI, *Il Consiglio d'Europa: l'istituzionalizzazione della cooperazione politica tra Stati sovrani*, in *Storia dell'integrazione europea*, a cura di Romain H. Rainero, Roma, Marzorati-Editalia, 1997, v. 1, pp. 87-116; *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe. Actes du colloque de Strasbourg 8-10 juin 1995*, a cura di Marie Thérèse Bitsch, Berna, Peter Lang, 1997.

³¹ A. P., *L'Istituto europeo di credito comunale*, in «Bollettino Associazione nazionale dei comuni italiani», n. 4, aprile 1958, p. 3.

³² «Comuni d'Europa», n. 3, marzo 1967.

³³ Sulle speranze politiche della CED e sulle sue interconnessioni con la CPE si vedano in particolare i lavori di DANIELA PREDÀ, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la federazione europea nelle carte della Delegazione italiana, 1950-1952*, Milano, Jaca Book, 1990; ID., *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano, 1994. Cfr. inoltre i saggi di ROBERT ARON e DANIEL LERNER, *La querelle de la C.E.D.*, Parigi, A. Colin, 1956; Edward Fursdon, *The European Defence Community: a History*, Londra, Macmillan, 1980; ALFREDO BRECCIA, *L'Italia e la difesa dell'Europa. Alle origini del Piano Plevén*, Roma, Istituto di studi europei A. De Gasperi, 1984; PIERO PASTORELLI, *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1987; ANTONIO VARSORI, *L'Italia fra Alleanza Atlantica e CED (1949-1954)*, in «Storia delle relazioni internazionali» IV, 1988, n. 1, pp. 125-165; ARMAND CLESSE, *Le project de C.E.D. du Plan Plevén au "crime" du 30 août: histoire d'un malentendu européen*, Baden-Baden, Nomos, 1989; PHILIPPE VIAL, *Jean Monnet, un père pour la CED?*, in *Europe brisée, Europe retrouvée. Nouvelle réflexion sur l'unité européenne au XX^e siècle*, a cura di Gérard Bossuat, Parigi, Publications de la Sorbonne, 1994, pp. 197-262; EDOARDO DEL VECCHIO, *Dalla CED all'UEO*, in *Storia dell'integrazione europea cit.*, pp. 155-204.

bre dello stesso anno³⁴. In quell'occasione essi reclamarono un'Assemblea costituente per la costruzione di una Europa federale e rivendicarono l'esigenza di costituire un organo rappresentativo, a livello europeo, dei poteri locali e regionali capace di elaborare proposte per concorrere alla costruzione di uno spazio politico, economico e sociale europeo³⁵. Nella successiva pluridecennale azione del CCRE, il tema della rappresentatività degli enti locali presso le istituzioni europee rimase all'ordine del giorno e si saldò con quello delle forze politiche democratiche e delle personalità economiche, sociali e culturali impegnate nella battaglia per l'unità dell'Europa³⁶.

Particolarmente significativa fu la presa di posizione adottata dal CCE nell'aprile del 1975 durante gli Stati generali tenuti a Vienna – vigilia delle decisioni che avrebbero dato il via al percorso destinato a portare alla prima elezione diretta del Parlamento Europeo – per cui il movimento delle autonomie locali si impegnava nella battaglia volta a favorire l'elezione diretta del primo Parlamento Europeo e in quella della rappresentanza dei poteri locali e regionali presso le istituzioni europee³⁷. Del resto non va dimenticato che proprio con il Parlamento Europeo, non ancora eletto a suffragio universale diretto, venne avviata, a partire dagli anni Sessanta, una particolare forma di collegamento. Il CCE riuscì infatti a dar vita a una serie informale di incontri e dibattiti con alcuni parlamentari europei direttamente interessati alla realtà regionale e locale. Questo gruppo di lavoro prese il nome di Intergruppo del Parlamento Europeo per i problemi locali e regionali. Il suo lavoro cessò solo quando il Parlamento creò la Commissione per la politica regionale poiché essa appariva, per le sue specifiche competenze, un punto di riferimento essenziale, anche se non esclusivo, degli enti regionali e locali. In particolare la Commissione svolse un ruolo importante nel promuovere la ricordata Conferenza delle regioni della Comunità europea. Proprio il documento finale della prima Conferenza, gennaio 1984, insisteva sulla necessità che il Parlamento Europeo rendesse stabile e regolare la partecipazione delle autorità regionali e locali alla sua attività. Affermava inoltre che le altre istituzioni dovevano dare attuazione alle affermazioni ripetutamente fatte in favore della ricordata partecipazione «ufficializzando i loro rapporti col Comitato consultivo opportunamente adeguato, ampliato e riformato, per offrire ogni rappresentatività alle regioni della Comunità» e raccomandava che la Commissione delle Comunità europee instaurasse un dialogo diretto, nel rispetto delle competenze degli Stati membri, con le regioni per tutte le azioni che riguardavano gli enti territoriali europei³⁸.

Oggi il Comitato delle Regioni ha sede a Bruxelles ed è composto da 344 membri rappresentanti gli enti regionali e locali (art. 263 del Trattato come modificato dal Trattato di Nizza). Essi erano nominati ogni quattro anni a partire dal 1994 su proposta dei governi centrali. È evidente come questa modalità deve essere superata per garantire una migliore democrazia all'interno del Comitato anche se già oggi i rappresentanti si aggregano e si contrappongono sia in base all'appartenenza ai diversi gruppi politici sia per delegazioni nazionali e regionali nonché con criteri

³⁴ Sul ruolo del CCE dopo la caduta della CED cfr. FABIO ZUCCA, *Il Conseil des communes d'Europe e il rilancio europeo di Messina* cit.

³⁵ *Le risoluzioni di Venezia*, in «Comuni d'Europa», supplemento al n. 1, gennaio 1955, p. 3.

³⁶ GABRIELE PANIZZI, *La battaglia per l'Europa e il Comitato delle Regioni* cit., p. 48.

³⁷ AICCRE [UMBERTO SERAFINI], *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa* cit., pp. 102-108.

³⁸ *La dichiarazione finale*, in «Comuni d'Europa», febbraio 1984, n. 2, p. XXIII.

geografici (si è formato ad esempio un Gruppo mediterraneo³⁹) e in base all'appartenenza a regioni urbane/industriali, agricole, con poteri deliberativi o soltanto amministrativi, fra Regioni del Nord, del Sud e dell'Est, fra rappresentanti delle Regioni e degli altri enti territoriali. Queste diverse aggregazioni dimostrano la vitalità e le potenzialità di nuove possibili positive convergenze di interessi politici e territoriali piuttosto che una debolezza del Comitato stesso come sostenuto da alcuni⁴⁰.

Il Comitato è oggi ancora un organo consultivo, ma il Consiglio e la Commissione devono richiederne obbligatoriamente il parere su dieci materie: coesione economica e sociale, reti transeuropee, sanità pubblica, istruzione, cultura, politica dell'occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale, trasporti. Su tutti gli altri temi non esplicitamente enunciati dai Trattati, la richiesta di parere al Comitato è facoltativa. Il Comitato può però emettere dei pareri di sua propria iniziativa, indirizzati alla Commissione e al Consiglio, su qualsiasi politica europea. Questo potere, detto di iniziativa propria, è il cuore delle nuove attività del Comitato e la sua potenzialità principale per creare un nuovo soggetto attivo nel *policy making* europeo⁴¹. Per rendere il più possibile snella l'emissione di pareri, il Comitato delle regioni si suddivide in sei commissioni, composte da membri designati all'interno del Comitato stesso e specializzate in diversi settori, che esaminano in dettaglio le proposte sulle quali il Comitato viene consultato e redigono un progetto di parere che viene poi esaminato e votato dal Comitato in seduta plenaria. Le sei commissioni si occupano di: politica di coesione territoriale, politica economica e sociale, sviluppo sostenibile, cultura e istruzione, affari costituzionali e *governance* europea, relazioni esterne. Vale la pena di sottolineare il ruolo strategico di una commissione come quella della *governance* europea, che insieme alle altre può contribuire in modo determinante alla costruzione di un'Europa vicina ai cittadini.

Molte regioni europee, alcuni rappresentanti politici, gruppi federalisti ed europeisti come il CCRE vorrebbero che il Comitato delle regioni diventasse, accanto al Parlamento e al Consiglio, la terza Camera dell'Unione o, come alcuni sostengono sul modello della Repubblica federale di Germania, il Senato d'Europa, organo di rappresentanza territoriale come il *Bundesrat*. Fra i principali sostenitori di questa posizione sono storicamente i *Länder* tedeschi, che già nel 1994 proposero, durante una delle prime sedute del Comitato delle regioni, la sua trasformazione nella terza Camera europea.

Occorre sottolineare come queste azioni siano in sintonia con quella di chi sostiene la *Multi-Level Governance* (MLG) quale politica alternativa a livello europeo del modello intergovernativo (IGM) che ha caratterizzato i rapporti all'interno delle Comunità, prima, dell'Unione, poi. Nell'IGM gli attori decisionali prevalenti sono gli Stati dell'Unione mentre nella MLG si deve attuare uno spostamento di competenze sia verso l'alto, le istituzioni europee, sia verso il basso: il livello degli enti territoriali⁴².

³⁹ Sull'azione delle Regioni mediterranee cfr. SILVIA BOLGHERINI, *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2006.

⁴⁰ MARIO CACIAGLI, *Regioni d'Europa* cit., p. 105.

⁴¹ SILVIA BOLGHERINI, *Come le regioni diventano europee* cit., p. 65.

⁴² Sulla MGL si veda in particolare GARY MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in *The State of the European Community. The Maastricht debates and beyond*, a cura di Alan W. Cafruny e Glenda G. Rosenthal, Boulder Colorado-Harlow England, Lynne Rienner-Longman, 1993, pp. 391-411.

Se si crede utile il ruolo della MLG nella sfida della globalizzazione per garantire livelli di convivenza economici e sociali di alto livello in Europa, è indubbio che si debba auspicare, riprendendo le storiche posizioni del CCRE, una connotazione politica più accentuata per il Comitato delle regioni così da coinvolgere sempre più i cittadini nelle decisioni dell'Unione e nelle sfide della globalizzazione. Questo processo va indubbiamente gestito affinché, anche attraverso gli attuali nuovi strumenti come il Gruppo Europeo di Coop. Territoriale (GECT)⁴³, istituito nel 2006, si possa rispondere all'attuale crisi globale con azioni a favore di un consapevole sviluppo politico ed economico, coinvolgendo finalmente i cittadini europei nel processo in corso anche per mezzo degli enti territoriali⁴⁴.

⁴³ Sulla GECT cfr. il recente *Il Gruppo Europeo di coop. Territoriale (GECT). Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, a cura di Antonio Papisca, Venezia, Marsilio, 2009.

⁴⁴ LODOVICO NEVIO PUTIN, *Il federalismo tra Europa e Regioni*, in «Comuni d'Europa», n.s., n. 21, dicembre 2008, p. 25.

Bibliografia essenziale

- AICCRE (SERAFINI U.) (1995), *Breve storia del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa nel quadro di due secoli di lotta federalista*, Roma, Salemi.
- ALBONETTI A. (1958), *Euratom e sviluppo nucleare*, Milano, Edizioni di Comunità.
- ALBONETTI A. (1960), *Preistoria degli Stati Uniti d'Europa*, Milano, Giuffrè.
- ARON R. e LERNER D. (1956), *La querelle de la C.E.D.*, Parigi, A. Colin.
- BITSCH M.T. (1997) (a cura di), *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe. Actes du colloque de Strasbourg 8-10 juin 1995*, Berna, Peter Lang.
- BITSCH M.T. (2003) (a cura di), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- CACIAGLI M. (2003), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.
- CARAFFINI P. (2002), *Il Piemonte per l'Europa: venticinque anni di attività della Consulta regionale europea 1976-2001*, Torino, Celid.
- CESAREO V. (2000) (a cura di), *Globalizzazione e contesti locali. Una ricerca sulla realtà italiana*, Milano, Franco Angeli.
- DEBOUSSE F. (1960), *L'Europe et le Monde. Recueil d'études, de rapports et de discours 1945-1960*, Parigi, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- DOGLIANI P. e GASPARI O. (2003) (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Roma, Donzelli.
- DUCLOS P. (1958), *La réforme du Conseil de l'Europe*, Parigi, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- FERLAINO F. e MOLINARI P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- FERRARI AGGRADI M. (1958), *Europa: tappe e prospettive di unificazione*, Roma, Editrice Studium.
- GASPARI O. (1997), *Alle origini del movimento comunale europeo: dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei comuni d'Europa (1913-1953)*, in «Memoria e Ricerca. Rivista di storia contemporanea», n. 10, pp. 147-163.
- GASSER A. (1945), *Storia della libertà popolare e della democrazia*, Milano, La Fiaccola, edizione clandestina (opera originale GASSER A. (1939), *Geschichte der Volksfreiheit und der Demokratie*, Aarau, Sauerländer).
- GASSER A. (1946), *L'autonomia comunale e la ricostruzione dell'Europa*, Milano, La Fiaccola (opera originale GASSER A. (1943), *Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung*, Basilea, Bücherfreunde).
- GERBET P. (1983), *La construction de l'Europe*, Parigi, Imprimerie nationale.
- GOUZY J.P. (1993-1994), *Alexandre Marc, soixante-quinze ans de combat fédéraliste*, in «L'Europe en formation», n. 291, pp. 7-14.
- GRAGLIA P.S. (2008), *Altiero Spinelli*, Bologna, Il Mulino.
- GRAZI L. (2006), *L'Europa delle città. La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)*, Bologna, Il Mulino.
- HALLSTEIN W. (1970), *L'Europe inachevée*, Parigi, L. Laffont.
- MAJOCCHI L.V. e ROSSOLILLO F. (1979), *Il Parlamento Europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida.
- MARKS G. (1993), *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in CAFRUNY A.W. e ROSENTHAL G.G. (a cura di), *The State of the European Community. The Maastricht debates and beyond*, Boulder Colorado-Harlow England, Lynne Rienner-Longman, pp. 391-411.
- MASCIA M. (1996), *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, CEDAM.
- MELLAERTS G. (1968), *La genèse du marché commun*, Losanna, Centre de recherches européennes.
- MONNET J. (1978), *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, a cura di Elena Tessadri, Milano, Rusconi (opera originale MONNET J. (1976), *Mémoires*, Parigi, Fayard).
- PALAYRE J.M. (2003), *De la CECA au Comité des Régions: le Conseil des communes et des régions d'Europe. Un demi siècle de lobbying en faveur de l'Europe des régions*, in BITSCH M.T. (a cura di), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, pp. 85-113.
- PAOLINI E. (1992), *Il Consiglio dei comuni d'Europa*, in Pistone S. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954. Atti del convegno internazionale. Pavia, 19-20-21 ottobre 1989*, Milano, Jaca Book, pp. 205-225.

- PAOLINI E. (1996), *Il Consiglio dei comuni d'Europa (CCE)*, in PISTONE S. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969. Atti del convegno internazionale. Genova, 5-6-7 novembre 1992*, Pavia, PIME, pp. 261-287.
- PAPISCA A. (2009) (a cura di), *Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale. Nuove sfide allo spazio dell'Unione Europea*, Venezia, Marsilio.
- PAYRE R. e SAUNIER P.Y. (2000), *L'Union internationale des villes o l'Internazionale municipale (1913-1940)*, in «Amministrare», nn. 1-2 (gennaio-agosto), pp. 217-239.
- PELZ M. (1984), *Artur Ladebeck un der Rat der Gemeinden Europas*, Bielefeld, Brinkjost.
- PREDÀ D. (1990), *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la federazione europea nelle carte della Delegazione italiana, 1950-1952*, Milano, Jaca Book.
- PREDÀ D. (1994), *Sulla soglia dell'Unione. La vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano.
- PUTIN L.N. (2008), *Il federalismo tra Europa e Regioni*, in «Comuni d'Europa», n.s. (dicembre), n. 21, p. 25.
- SERAFINI U. (1982), *Adriano Olivetti e il Movimento Comunità. Una anticipazione scomoda, un discorso aperto*, Roma, Officina.
- SERAFINI U. (1991), *I libri e il prossimo*, Firenze, Passigli.
- SERAFINI U. (2002), *La mia guerra contro la guerra*, Roma, Europea editrice.
- SPINELLI A. (1960), *La nascita del Consiglio d'Europa (febbraio 1949)*, in *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino.
- SPINELLI A. (1984), *Come ho tentato di diventare saggio. Io Ulisse*, Bologna, Il Mulino.
- SPINELLI A. (1987), *Come ho tentato di diventare saggio. La goccia e la roccia*, Bologna, Il Mulino.
- SPINELLI A. (1989-1992), *Diario europeo*, a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 3 voll.
- ZUCCA F. (1996), *Il Conseil des communes d'Europe e il rilancio europeo di Messina*, in MAJOCCHI L.V. (a cura di), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, Cacucci, pp. 243-260.
- ZUCCA F. (1996), *La contribution du Conseil des Communes d'Europe à la première élection du Parlement européen*, in «Historiens de l'Europe contemporaine», nn. 1-4, pp. 23-45.
- ZUCCA F. (1997), *Émile Chanoux e Adolf Gasser: ipotesi di organizzazione statale dagli anni Trenta alla Carta europea delle libertà locali*, in MOMIGLIANO LEVI P. (a cura di), *Émile Chanoux et le débat sur le fédéralisme*, Nizza, Presse d'Europe, pp. 87-102.
- ZUCCA F. (2000), *Il Conseil des communes et régions d'Europe (1970-1986)*, in LANDUYT A. e PREDÀ D. (a cura di), *I Movimenti per l'Unità europea 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, v. 2, pp. 857-894.
- ZUCCA F. (2001), *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des Communes et Régions d'Europe per l'unità europea*, prefazione di Valéry Giscard d'Estaing, Bologna, Il Mulino.
- ZUCCA F. (2001), *L'azione di Luciano Bolis per la costituzione dell'Associazione italiana per il Consiglio dei comuni d'Europa*, in ROGNONI VERCELLI C. e PREDÀ D. (a cura di), *Dalla Resistenza all'Europa. Il mondo di Luciano Bolis*, Pavia, TCP, pp. 249-270.

I programmi culturali dell'Unione Europea

Abstract

Cultural programmes by the European Union

This paper explores the issue of financing the culture in the European Union, EU. After the analysis of the European treaties in search of the importance of culture, the work focuses on different forms of financing the cultural programmes, such as the structural funds and some specific schemes. In particular, the structural funds allow the EU to provide contributions to the financing of cultural structures; the funds currently cover the period 2007-2013. The most relevant sectoral programme is Culture 2007-2013 financing cultural initiatives. Specific attention is devoted to the Media programme that takes care of the audiovisual sector. From an economic point of view, European funding are important as they promote economic development and employment by encouraging cultural industries and cultural tourism. In conclusion, the EU action in the cultural sector, despite recent rationalizations, it appears however still very lacking.

1. *Introduzione*

L'UE interviene attivamente a favore della cultura attraverso una serie di programmi. Incoraggia, infatti, la cooperazione tra Stati membri e appoggia i loro interventi in settori culturali rilevanti quali il cinema, lo spettacolo dal vivo, la musica, l'architettura, l'editoria e l'artigianato artistico che costituiscono il patrimonio culturale europeo comune.

Il tema del lavoro riguarda i metodi di finanziamento della cultura da parte dell'UE. Sono analizzate le varie tipologie di finanziamento quali i Fondi strutturali, i programmi culturali specifici quali Cultura, Media e le linee di bilancio che finanziano progetti pilota nel campo della cultura.

E' necessario sottolineare che le fonti di finanziamento europeo alla cultura hanno mostrato modifiche rilevanti a partire dal 2007, anno di avvio delle Prospettive finanziarie 2007-2013; sono stati, pertanto, apportati, ad esempio, cambiamenti importanti per quanto riguarda i Fondi strutturali, è stato istituito il Programma Cultura 2007-2013 e il programma Media 2007-2013 per il settore audiovisivo.

2. *I diversi programmi culturali dell'UE*

Il finanziamento alla cultura si riferisce, in particolare, ai Fondi strutturali e ad alcuni programmi specifici. Tali finanziamenti possono essere distinti in programmi specifici tra i quali assumono particolare rilievo Cultura (2000-2006 e 2007-2013), che ha caratteristiche generali di intervento culturale, e Media, che riguarda specificamente il settore audiovisivo, e che, dalla iniziale programmazione del 1991, è passato a quella in atto relativa al periodo 2007-2013; interessante è anche il richiamo a Media Mundus, per il periodo 2011-2013, rivolto ai Paesi terzi dell'UE.

La strategia europea a favore della cultura considera anche l'impegno nei confronti dello sviluppo economico¹ evidenziato dalla convenzione UNESCO (1998) sulla promozione e protezione della diversità delle espressioni culturali².

Tra le fonti di finanziamento della cultura a livello europeo sono particolarmente importanti i Fondi strutturali che consentono all'UE di erogare contributi destinati ad affrontare questioni strutturali di natura economica e sociale; tali Fondi, nella programmazione per il periodo 2007-2013, in considerazione dell'ingresso di nuovi Stati membri, hanno assunto un rilievo ancora maggiore rispetto al periodo precedente (Trupiano, 2008).

Le linee di bilancio, infine, sono giacenze delle Direzioni generali, DG, che vengono attivate per finanziare progetti pilota. Sono, così, finanziate attività che non derivano da programmi precisi, ma riguardano iniziative che si concentrano su argomenti specifici ritenuti di volta in volta prioritari³.

In sintesi, la gestione dei finanziamenti si suddivide in: 1. iniziative a gestione diretta che prevedono programmi mirati, linee di bilancio, Programma quadro ricerca e sviluppo⁴; 2. iniziative a gestione indiretta relative ai Fondi strutturali⁵.

3. I Fondi strutturali

Il finanziamento dei progetti culturali è possibile attraverso i Fondi strutturali, gestiti a livello nazionale (Minuti, Giusti, 2007).

I Fondi strutturali rappresentano una delle principali fonti di finanziamento delle politiche europee per il perseguimento dello sviluppo economico e la coesione sociale (Trupiano, 2008). Gli investimenti riguardano settori strategici quali le infrastrutture di base, la ricerca, l'ambiente; sono interventi che integrano la spesa nazionale a favore dello sviluppo e che coinvolgono nelle scelte di programmazione e nell'attuazione numerosi livelli istituzionali.

Dal punto di vista finanziario si rileva che, sulla base del principio del cofinanziamento, i bilanci nazionali debbono garantire i fondi necessari; inoltre, bisogna valutare la capacità di assorbimento dei finanziamenti assegnati da parte dei beneficiari.

L'ampliamento dell'UE, intervenuto nel 2004 e successivamente nel 2007, ha accresciuto le esigenze e le diversità culturali, oltre che economiche e sociali, nella nuova dimensione geografica europea (Hinna, Minuti, 2009).

¹ Sui legami tra cultura e sviluppo economico, si vedano, tra gli altri: Trupiano (a cura di), 1999, Banhamou, 2000; Frey, 2000; Wolfensohn, 2000; Trupiano (a cura di), 2001; Trupiano (a cura di), 2005; Throsby, 2005; Marzovilla, Trupiano, Villani, 2006.

² Altre azioni UE a favore della cultura riguardano la promozione delle attività degli organismi attivi nel settore della cultura, i gemellaggi tra città, l'indicazione della capitale europea della cultura, l'organizzazione di esposizioni e incontri.

³ I bandi non sempre sono pubblicati con cadenza periodica.

⁴ Nelle iniziative a gestione diretta i bandi vengono pubblicati direttamente dall'UE e il rapporto contrattuale si instaura tra la Commissione Europea, oppure una sua agenzia delegata, e il beneficiario finale.

⁵ Nelle iniziative a gestione indiretta la Commissione Europea trasferisce le risorse finanziarie dal bilancio UE ai Paesi membri i quali, sulla base di propri programmi, le assegnano ai beneficiari.

È necessario distinguere la programmazione dei Fondi strutturali relativa al periodo 2000-2006, nel quadro delle Prospettive finanziarie, che definiscono gli obiettivi e le risorse del bilancio UE del periodo, dall'analisi dei Fondi strutturali per il 2007-2013, Prospettive finanziarie in esecuzione.

3.1 La Programmazione 2000-2006

Per il periodo 2000-2006⁶ gli obiettivi prioritari della programmazione dei Fondi strutturali riguardano: 1. lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo (Obiettivo 1); 2. la riconversione economica e sociale delle aree con difficoltà strutturali (Obiettivo 2); 3. l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (Obiettivo 3).

Per raggiungere tali obiettivi sono stati stanziati 195 milioni di cui il 69,7% del totale all'Obiettivo 1; l'11,5% all'Obiettivo 2 e il 12,3% all'Obiettivo 3.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale, FERS, riguarda gli Obiettivi 1 e 2;

Il Fondo sociale europeo, FSE, opera per gli Obiettivi 1, 2 e 3;

Il FEAOG, Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, si occupa dell'Obiettivo 1 (sezione orientamento);

Lo SFOP, Strumento finanziario di orientamento della pesca, riguarda l'Obiettivo 1.

Le Iniziative Comunitarie, IC, sono state lanciate per la prima volta dalla Commissione Europea nel 1989 e sono strumenti specifici della politica di sviluppo strutturale UE che: 1. integrano e completano i Fondi strutturali; 2. sono proposte dalla Commissione Europea per sostenere le misure che contribuiscono alla soluzione dei problemi che presentano una incidenza particolare a livello europeo.

Per il periodo 2000-2006 le IC sono state 4, ognuna finanziata da un Fondo strutturale: 1. INTERREG 3, finanziamento FERS, per la cooperazione transfrontaliera; 2. URBAN 2, finanziamento FERS, per il recupero economico e sociale delle zone urbane in crisi; 3. LEADER + FEAOG per lo sviluppo rurale; 4. EQUAL per la cooperazione transnazionale a favore della lotta contro la discriminazione e le disuguaglianze nell'accesso al lavoro.

Le IC sono caratterizzate principalmente da tre elementi rispetto alle altre azioni finanziate dai Fondi strutturali: 1. promozione della cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale; 2. coinvolgimento degli operatori locali; 3. sostegno al partenariato per una maggiore visibilità delle misure adottate (Trupiano, 2008).

I settori interessati sono numerosi e riguardano l'agricoltura (PAC), le azioni strutturali (Fondi strutturali e Fondo di coesione), le politiche interne, le azioni esterne, l'amministrazione, gli aiuti di urgenza, gli strumenti di preadesione⁷.

Nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno, QCS, regioni Obiettivo 1, alle risorse culturali è dedicata una specifica linea di intervento: l'Asse 2: Valorizzazione delle risorse culturali.

⁶ Si tratta del terzo ciclo di programmazione, dopo quelli del 1989-1993 e del 1994-1999.

⁷ Tali strumenti sono: SAPARD sull'ammodernamento dell'agricoltura e lo sviluppo rurale; ISPA sullo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e la tutela ambientale; PHARE sullo sviluppo regionale e sociale, la ristrutturazione industriale e lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

In ogni Programma Operativo Regionale, POR, gli assi di intervento sono 7: Asse 1. risorse naturali; Asse 2. risorse culturali; Asse 3. risorse umane; Asse 4. sviluppo locale; Asse 5. città; Asse 6. reti e nodi di servizio; Asse 7. assistenza tecnica.

Per l'Italia i 7 POR riguardano la Basilicata, la Calabria, la Campania, il Molise, la Puglia, la Sardegna e la Sicilia; la ripartizione dei finanziamenti tra le regioni beneficiarie è molto diversificata: il 12,8% è andato alla Sicilia, l'8,9% alla Sardegna, l'8,4% al Molise, il 7,5% alla Campania, il 4,7% alla Puglia, il 4,0% alla Basilicata e il 3,0% alla Calabria.

Per l'Asse 2. risorse culturali, nel periodo 2000-2006, è stato assegnato il 7,9% del totale delle risorse programmate. I progetti infrastrutturali di tipo culturale realizzati riguardano la valorizzazione e la conservazione del patrimonio storico-architettonico, archeologico e paesaggistico; gli aiuti alle imprese operanti nella filiera dei beni culturali; la formazione professionale nel settore dei beni culturali; gli eventi culturali; la migliore qualità dei servizi. Non tutti i fondi impegnati sono stati spesi, in particolare per quanto riguarda gli aiuti alle imprese.

3.2. La Programmazione 2007-2013

Le osservazioni critiche e le difficoltà emerse nella programmazione precedente, 2000-2006, sono alla base delle scelte di programmazione 2007-2013.

L'obiettivo generale per la nuova Programmazione 2007-2013 (Commissione Europea, 2004), riguarda la crescita dell'economia europea con l'aumento della competitività e della coesione; lo sviluppo deve essere sostenibile e favorire la riduzione del divario economico⁸.

Attraverso tale programmazione è stata rivista l'organizzazione dei Fondi strutturali rendendola, quindi, più semplice e razionale, tenuto conto anche delle esigenze dei nuovi Stati membri in una Europa allargata.

Principi rilevanti della riforma sono: 1. la programmazione pluriennale; 2. il partenariato; 3. la valutazione; 4. l'addizionalità.

Le innovazioni riguardano: 1. la maggiore fiducia nei sistemi di controllo degli Stati membri ripartendo chiaramente le responsabilità; 2. la migliore strategia nella programmazione; 3. la maggiore coerenza all'interno di ogni Fondo strutturale; 4. la semplificazione della gestione finanziaria; 5. la concentrazione sulle risorse, sui programmi e sui temi.

Il processo di partenariato ha coinvolto l'autorità UE e le parti nazionali. Viene chiarito il ruolo dei Fondi strutturali e, in particolare, del FERS nel sostegno alle politiche a favore dei beni culturali.

I nuovi Fondi strutturali, con regolamentazione specifica, riguardano il FERS, il FSE e il Fondo di coesione⁹. È stato istituito il Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera, GECT.

I Fondi strutturali sono stati ridotti a tre: FERS, FSE e Fondo di coesione, con la finalità di sostenere gli obiettivi prioritari relativi: 1. alla convergenza e competi-

⁸ Le rubriche della Prospettive finanziarie 2007-2013, grandi categorie di spesa, sono 5, invece delle 8 delle precedenti Prospettive finanziarie 2000-2006; esse sono: crescita sostenibile; sviluppo sostenibile e tutela delle risorse naturali; cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia; l'UE come partner mondiale; amministrazione.

⁹ Altri fondi dedicati, riorganizzati e semplificati, sono il Fondo per lo sviluppo rurale, FSR, e il Fondo europeo per la pesca, FEP.

tività, finanziato dal FERS, FSE e Fondo di coesione; 2. alla competitività e all'occupazione, finanziato dal FERS e dal FSE; 3. alla cooperazione territoriale europea, finanziato dal FERS.

Il primo obiettivo, Convergenza e competitività, tende a rafforzare la coesione economica e sociale dell'UE accelerando la convergenza economica nelle regioni meno avanzate. Svolge, quindi, un ruolo indispensabile nel sostegno alla crescita e nella creazione di posti di lavoro, specialmente nei nuovi Stati membri che presentano divari di sviluppo molto ampi. La dotazione finanziaria è di circa il 78,54% del totale (264 miliardi) e riguarda le regioni in ritardo di sviluppo con un PIL pro-capite inferiore al 75% della media UE a 25 Stati membri e le regioni "ad effetto statistico"¹⁰.

Il secondo obiettivo, Competitività e occupazione, vuole anticipare e stimolare il cambiamento economico e creare occupazione stabile. Riguarda le regioni non ammissibili ai benefici dell'obiettivo Convergenza (ex Obiettivo 2 e 3) e delle regioni dell'attuale Obiettivo 1 che nel 2007 non saranno ammesse all'obiettivo Convergenza in virtù dei progressi economici conseguiti; esse usufruiranno, come già accennato, di un sostegno transitorio specifico decrescente sino al 2013 per consolidare i risultati raggiunti. La dotazione finanziaria è del 17,22% (57,9 miliardi) e riguarda, dunque, le regioni impegnate nel rafforzamento dei fattori di stabilità socio-economica; lo strumento non prevede la zonalizzazione comunitaria precedente.

L'obiettivo Competitività e occupazione si suddivide in: competitività regionale, programmi regionali legati al cambiamento economico delle zone industriali, urbane e rurali, rafforzando della competitività e dell'attrattività; occupazione, strategia europea per l'occupazione, favorendo i programmi nazionali, a sostegno della piena occupazione, della qualità e produttività del lavoro e dell'inclusione sociale.

Il terzo obiettivo riguarda la Cooperazione territoriale europea al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato del territorio, consolidando la cooperazione territoriale. Favorisce, quindi, la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Lo stanziamento raggiunge 14 miliardi e interessa le regioni con confini interni terrestri, frontiere terrestri esterne e confini marittimi. Questa cooperazione transfrontaliera è prevista dallo "Strumento di prossimità e di partenariato" e dallo "Strumento di preadesione" che sostituiscono MEDA, in parte TACIS, Cards I-SPA, SAPARD. Alcuni fondi sono destinati all'assistenza tecnica.

In sintesi, la programmazione UE 2007-2013, per i Fondi strutturali, è esposta nello Schema 1 (Trupiano, 2008) nella logica dell'approccio monofondo secondo il quale i programmi operativi beneficiano dei finanziamenti di un solo fondo.

Schema 1 - La programmazione 2007-2013.

FONDI STRUTTURALI	
Obiettivi	Strumenti finanziari
Convergenza e competitività	FERS FSE Fondo di coesione
Competitività e occupazione	FERS FSE
Cooperazione territoriale europea	FERS

Fonte: Trupiano, 2008 con modifiche.

¹⁰ Sono le attuali regioni dell'Obiettivo 1 con PIL pro-capite inferiore al 75% della media UE a 15 membri, ma superiore al 75% della media UE a 25 membri; si tratta del sostegno temporaneo alle regioni in Phasing out.

Per il complesso delle priorità, le risorse assegnate all'Italia, per il periodo 2007-2013 ammontano a 25,58 miliardi.

Importante anche la riserva finanziaria per interventi coerenti con l'Agenda di Lisbona destinata ai Paesi che hanno mostrato progressi nell'aumento del tasso di occupazione, del PIL oppure in materia di innovazione. Una riserva nazionale riguarda interventi per crisi settoriali o locali dovute alla ristrutturazione socio-economica o per effetto di accordi commerciali; è pari all'1% delle risorse dell'Obiettivo convergenza e competitività e al 3% dell'Obiettivo competitività e occupazione.

Per quanto riguarda in modo specifico la cultura, la Programmazione 2007-2013 ha concesso al settore un rilievo tale da definirlo centrale nella politica europea.

Nel giugno 2007 è stato adottato il Quadro strategico nazionale (QSN)¹¹ per la politica di sviluppo regionale 2007-2013 che si occupa anche degli indirizzi della politica regionale a favore della tutela del paesaggio e della cultura a fini di crescita del benessere e dello sviluppo economico.

Il tema della cultura è inserito nell'Obiettivo C, tendente a potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; importante è la Priorità 5 per la valorizzazione delle risorse naturali e culturali a favore dell'attrattività e dello sviluppo¹² con uno stanziamento del 9,0% del totale al netto della riserva. La Priorità 5 è molto ampia in quanto riguarda non solo la cultura, ma anche le risorse naturali al fine di accrescere l'attrattività, anche del settore turistico, a favore dello sviluppo economico territoriale. Il turismo, in particolare, riceve una attenzione specifica quale settore rilevante per la crescita delle economie locali; si tende, quindi, a contrastare la polverizzazione degli interventi favorendo la creazione di poli e reti culturali. Un altro argomento di rilievo riguarda le nuove tecnologie per la migliore fruizione, conservazione, promozione e comunicazione del patrimonio culturale; per il finanziamento degli eventi si considera anche la copertura dei costi per la gestione ordinaria delle strutture culturali. Bisognerà, inoltre, porre attenzione: all'integrazione con le politiche di valorizzazione delle risorse umane e la formazione di figure professionali culturali innovative; alla gestione e sostenibilità finanziaria e organizzativa dei progetti nella fase a regime; alla promozione di forme di concentrazione per favorire il coinvolgimento delle comunità locali; alla concentrazione degli interventi per attivare la massa critica necessaria a raggiungere gli obiettivi di sviluppo (Hinna, Minuti, 2009).

4. I Programmi Cultura

4.1. Il Programma Cultura 2000-2006

Il programma Cultura 2000 vuole rendere più accessibile la cultura al grande pubblico e finanziare la cooperazione UE nei settori culturali ed artistici. Tale programma rappresenta lo strumento specifico di finanziamento e programmazione per la cooperazione culturale. Istituito per il periodo 2000-2004, è stato prorogato al 2006.

¹¹ Si tratta del Documento di programmazione con il quale l'Italia persegue gli obiettivi previsti dalla politica di coesione UE.

¹² L'Obiettivo A riguarda lo Sviluppo della conoscenza; l'Obiettivo B la Crescita della qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale; l'Obiettivo D l'Internalizzazione e la modernizzazione dell'economia, della società e delle amministrazioni.

Obiettivi sono: la promozione del dialogo culturale; la diffusione della cultura e delle opere culturali; la valorizzazione della diversità culturale; la condivisione del patrimonio culturale comune; la diffusione di nuove tecnologie e di buone prassi per la conservazione e la salvaguardia della cultura; il riconoscimento dell'importanza del ruolo della cultura nello sviluppo economico.

Gli interventi riguardano: i progetti annuali di cooperazione per i Paesi membri e i Paesi terzi; i progetti pluriennali di cooperazione attraverso azioni integrate nell'ambito di accordi strutturali e pluriennali di cooperazione culturale; il finanziamento di specifiche manifestazioni culturali di dimensione europea (Trupiano, 2008).

4.2. *Il Programma Cultura 2007-2013*

L'“Agenda europea per la cultura in un mondo globalizzato” del 2007, che presenta la prima strategia completa nel campo della cultura, è alla base del programma Cultura 2007-2013 per il finanziamento dei progetti culturali. L'Agenda sottolinea il ruolo centrale della cultura nel processo di integrazione europea e nelle relazioni europee con i Paesi terzi; sono stati proposti tre obiettivi strategici: la promozione delle diversità culturali e del dialogo interculturale; l'utilizzo della cultura, catalizzatore della creatività e dell'innovazione, nell'ambito della strategia di Lisbona a favore dello sviluppo e dell'occupazione; la garanzia che la cultura sia un elemento importante nelle relazioni internazionali.

Gli Stati membri hanno presentato, quindi, un progetto triennale per il 2008-2010 che individua cinque aree prioritarie: 1. il miglioramento delle condizioni a favore della mobilità degli artisti e altri professionisti che operano nel campo della cultura; 2. la promozione dell'accesso alla cultura (mobilità delle collezioni, sinergie con l'istruzione in campo artistico, digitalizzazione, multilinguismo, dialogo interculturale, turismo culturale/patrimonio culturale, accesso dei giovani alla cultura); 3. lo sviluppo di dati, statistiche e metodologie; 4. la massimizzazione del potenziale delle industrie culturali; 5. la promozione e l'attuazione della Convenzione UNESCO sulla Protezione e promozione della diversità delle espressioni culturali.

Il Programma Cultura 2007-2013, che copre il periodo di durata delle Prospettive finanziarie 2007-2013, presenta l'obiettivo generale di costruire uno spazio culturale europeo comune e, quindi: sostiene la mobilità transnazionale di coloro che operano nel settore culturale; favorisce la circolazione delle opere d'arte e dei prodotti culturali e artistici; agevola il dialogo interculturale e l'accesso al patrimonio culturale; promuove la cooperazione culturale transfrontaliera tra operatori e istituzioni culturali; finanzia progetti relativi alla formazione e all'educazione culturale; promuove la divulgazione delle conoscenze e delle informazioni.

Il Programma appoggia i progetti di cooperazione, le organizzazioni, le attività di promozione e ricerca in tutti i settori culturali, tranne che nel settore dell'audiovisivo per il quale opera il programma autonomo Media.

Le principali attività sono suddivise nel sostegno alle attività culturali (77% delle risorse di bilancio del Programma). Si tratta di progetti di cooperazione pluriennale che necessitano di 6 partners provenienti da 6 differenti Paesi, con durata di 3-5 anni e finanziamenti tra 200 mila e 500 mila euro; progetti di cooperazione con 3 partners provenienti da 3 diversi Paesi, durata superiore a 2 anni e sussidi tra 50

mila e 200 mila euro; progetti relativi all'attività di traduzione con durata superiore a 2 anni e sussidi tra 2 mila e 60 mila euro. La cooperazione con i Paesi terzi richiede 3 partners provenienti da 3 diversi Paesi ai quali si aggiunge la cooperazione con una organizzazione di un Paese terzo, la durata deve essere superiore a 2 anni e i sussidi si pongono tra 50 mila e 200 mila euro.

Il sostegno alle organizzazioni culturali e alle reti di interesse europeo (10% circa delle risorse di bilancio del Programma) cofinanzia i costi operativi dei programmi a lungo termine delle organizzazioni che hanno finalità di interesse generale europeo nel campo della cultura, oppure perseguono un obiettivo che fa parte della politica UE in questa area.

Il sostegno alle attività che massimizzano l'impatto di progetti, analisi, statistiche, studi sulla cooperazione e lo sviluppo della politica culturale (5% circa delle risorse di bilancio del Programma). Tale sostegno ha la finalità di promuovere le analisi in campo culturale.

La gestione del Programma riceve l'8% circa delle risorse di bilancio del Programma.

I progetti sono volti al sostegno di azioni culturali attraverso: i poli di cooperazione, pluriennali; le azioni di cooperazione, annuali; le azioni speciali.

L'UE favorisce, pertanto, la costituzione e l'estensione geografica dei poli di cooperazione pluriennali tra operatori culturali europei in campo culturale. Ogni polo deve essere costituito da almeno 6 operatori di 6 diversi Paesi partecipanti al programma. Gli operatori possono appartenere a settori diversi per attività e progetti pluriennali, anche se debbono perseguire un obiettivo comune. I poli sono basati su un accordo di cooperazione. Le attività debbono riguardare l'intera durata del finanziamento UE; il sostegno UE non può superare il 50% del bilancio del progetto e ha carattere decrescente. L'ammontare massimo è di 500 mila euro l'anno ed è concesso per un periodo di 5 anni.

Le azioni di cooperazione, di durata annuale, hanno natura settoriale tra operatori europei; devono avere natura innovativa. Il partenariato per ogni azione deve comprendere almeno 4 operatori culturali di 3 diversi Paesi. Il sostegno UE non può superare il 50% del bilancio del progetto; non può essere inferiore a 60 mila euro l'anno e superiore a 200 mila euro l'anno.

Le azioni speciali presentano dimensione rilevante; contribuiscono a rendere più visibile l'azione culturale UE e ad aumentare l'influenza culturale europea.

Un gruppo di interventi riguarda il sostegno ad organismi attivi a livello europeo nel settore culturale; tali interventi sostengono anche le iniziative tendenti a preservare i siti e gli archivi connessi alle deportazioni. Di questo sostegno possono beneficiare gli organismi che operano a favore della cooperazione culturale a livello europeo raccogliendo e diffondendo informazioni per facilitare la cooperazione culturale trans-europea, collegando in rete gli organismi culturali e partecipando ai progetti di cooperazione culturale. Gli organismi partecipanti devono avere dimensione e attività svolta a livello europeo coinvolgendo almeno 7 Paesi UE. Le sovvenzioni non possono superare l'80% della spesa finanziabili.

Cultura 2007-2013 sostiene, inoltre, le analisi nel settore della cooperazione culturale per accrescere le informazioni e i dati disponibili sulla cooperazione europea e, in particolare, per favorire la mobilità degli operatori culturali, la circolazione delle opere d'arte e il dialogo culturale. Sono finanziati gli studi e le analisi

tendenti ad accrescere la cooperazione culturale transeuropea raccogliendo e analizzando, in particolare, dati statistici.

Il programma favorisce la creazione dei "punti di contatto cultura" per diffondere informazioni pratiche sul programma stesso; tali "punti" operano a livello nazionale (Trupiano, 2008).

Il nuovo Programma cultura, flessibile e con un approccio cooperativo tra l'UE e gli Stati membri e di tipo interdisciplinare, possiede un budget di 400 milioni per il periodo 2007-2013 che gli consente di finanziare circa 300 diverse azioni culturali l'anno. Si rivolge ad operatori culturali, istituzioni ed individui inseriti in progetti che riguardano anche la cooperazione culturale transnazionale e l'innovazione. Gran parte dei progetti hanno natura multidimensionale, coinvolgendo finalità articolate.

Sono eleggibili le organizzazioni pubbliche e private con personalità giuridica la cui principale attività riguarda il settore culturale; tali organizzazioni debbono avere sede legale in uno dei seguenti Paesi eleggibili: Paesi membri UE, Paesi EEA (Islanda, Liechtenstein, Norvegia), Paesi che hanno presentato domanda di adesione all'UE (Croazia, Turchia ed ex repubblica iugoslava di Macedonia)¹³. I Paesi non inseriti nella lista sono chiamati Paesi terzi e il Programma finanzia progetti di cooperazione con gli operatori culturali di questi Paesi.

L'UE non può finanziare l'intero costo del progetto che deve disporre di risorse aggiuntive, aggiuntive rispetto ai fondi UE. Coloro che richiedono i finanziamenti debbono, pertanto, provvedere attraverso risorse proprie o finanziamenti provenienti da altre organizzazioni quali autorità locali, regionali o nazionali, fondazioni, ecc.¹⁴.

Nel complesso, Cultura 2007-2013 è più completo, più aperto e più semplice da utilizzare rispetto al programma precedente¹⁵.

5. Il programma Media

Tenuto conto che il settore audiovisivo rappresenta uno strumento essenziale per lo sviluppo e la trasmissione dei valori culturali europei, si sottolinea il sostegno UE alle diverse edizioni del Programma Media.

Il programma ha iniziato ad operare nel 1991 con Media 1 e ha registrato numerose edizioni per i singoli periodi di programmazione giungendo al programma in esecuzione Media 2007-2013.

¹³ Le organizzazioni culturali di Paesi balcanici quali l'Albania, la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, potranno essere inserite in futuro sulla base di un memorandum specifico.

¹⁴ La Direzione generale della Commissione Europea per l'Istruzione, l'audiovisivo e la cultura (DG EAC) è responsabile del programma cultura e gestisce direttamente alcune attività. Tuttavia, gran parte dei fondi sono gestiti dall'Agenzia per l'Istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA) che opera sotto il controllo della DG EAC. L'EACEA gestisce Media, Lifelong Learning Programme, Erasmus Mundus, Bilateral cooperation, Europe for citizens e Youth in action.

¹⁵ A metà percorso, entro il 31 dicembre 2010, la Commissione pubblicherà una prima relazione intermedia di valutazione del programma. Entro il 31 dicembre 2011 si avrà una comunicazione relativa alla continuazione del programma. Infine, entro il 31 dicembre 2015, la Commissione presenterà una relazione di valutazione a posteriori.

5.1. *La nascita dei programmi Media*

Il Programma Media 1 (Decisione 1990/685/CE) voleva promuovere lo sviluppo dell'industria audiovisiva europea e aveva la durata di cinque anni, dal 1991 al 1995. Il Programma Media 2 (Decisione 1995/563/CE) tendeva ad incentivare lo sviluppo e la distribuzione delle opere audiovisive europee per il periodo 1996-2000, rafforzando la competitività dell'industria audiovisiva e valorizzando il patrimonio europeo del settore; rispettava la diversità linguistica e culturale. Il Programma Media Plus (Decisione 2000/821/CE) era valido per il periodo 2001-2005 e incentivava lo sviluppo, la distribuzione e la promozione delle opere audiovisive europee. Il Programma Media formazione (Decisione 2001/163/CE), valido per il periodo 2001-2005, prolungato al 2006 (Decisione 2004/845/CE), si rivolgeva prevalentemente agli operatori dell'industria audiovisiva europea alla quale voleva fornire, attraverso una formazione professionale permanente, le competenze necessarie all'inserimento nel mercato.

Nella relazione del 2008 della Commissione Europea sulla valutazione per l'attuazione dei programmi Media Plus e Media formazione si sottolineava la frammentarietà del mercato audiovisivo europeo determinata dalla diversità linguistica e culturale degli Stati UE, dalla carenza di formazione professionale, dalla mancanza di strategie imprenditoriali a livello europeo e dalla scarsa circolazione delle opere al di fuori del Paese d'origine. Nonostante tali difficoltà, i risultati dei due programmi sono stati considerati sufficientemente positivi, nel confronto con gli obiettivi dei programmi stessi.

5.2. *Il Programma Media 2007-2013*

Il Programma Media 2007-2013 (Decisione 1718/2006/CE) rappresenta lo strumento finanziario di intervento per il settore audiovisivo per il periodo; il programma vuole rafforzare il settore attraverso lo sviluppo dell'industria audiovisiva.

Obiettivi del Programma sono: la conservazione e la valorizzazione delle diversità culturali e linguistiche europee, oltre che del patrimonio audiovisivo cinematografico; l'aumento della circolazione delle opere audiovisive all'interno e all'esterno dell'UE, favorendo la cooperazione degli interessati; la crescita della concorrenzialità nel settore audiovisivo europeo, agevolando l'occupazione del settore; il rafforzamento della struttura audiovisiva europea, in particolare delle piccole e medie imprese, PMI; la riduzione degli squilibri tra i Paesi a forte capacità produttiva e quelli a scarsa capacità produttiva.

L'intervento del Programma Media 2007-2013 si concretizza a monte della produzione audiovisiva (rafforzamento delle professionalità, miglioramento della qualità delle opere, aumento della dimensione europea dei progetti, sviluppo dei progetti di produzione e agevolazione dell'elaborazione dei programmi di finanziamento per le società del settore) e a valle della produzione audiovisiva stessa (rafforzamento della distribuzione e diffusione dei prodotti audiovisivi, promozione della circolazione delle opere audiovisive).

Media 2007-2013 si rivolge non solo agli operatori UE, ma anche a quelli dello Spazio economico europeo, SEE; ai Paesi candidati all'adesione UE, agli stati

aderenti alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione transfrontaliera e a quelli che hanno firmato con l'UE accordi di associazione e cooperazione per il settore audiovisivo.

Sotto il profilo finanziario, l'UE ha stanziato 755 milioni per raggiungere gli obiettivi del Programma con la seguente ripartizione¹⁶: il 7% circa è destinato all'acquisizione e al perfezionamento delle competenze; il 20% almeno allo sviluppo; il 55% almeno alla distribuzione; il 9% circa alla promozione; il 4% circa ai progetti pilota; il 5% alle questioni orizzontali.

Interessante è anche il programma Media Mundus, lanciato nel 2005, che tende a rafforzare i legami culturali e commerciali tra l'industria cinematografica europea e quella dei Paesi terzi.

6. *Gli altri programmi*

Tra gli altri programmi è importante Lifelong Learning¹⁷, che succede a Socrates e ICT/Open Distance Learning (2000-2006), finanziando opportunità di apprendimento dall'infanzia alla vecchiaia attraverso diversi programmi.

Ricordiamo anche Youth in action per i giovani tra i 13 e i 30 anni, Europe for citizens che finanzia azioni a favore dello sviluppo del concetto di finanza europea, Econtent plus 2005-2008 per la diffusione delle informazioni e l'utilizzo dei contenuti digitali (budget 163 milioni), Progress 2007-2013 nel settore dell'occupazione e degli affari sociali a favore dell'occupazione, della protezione sociale e dell'integrazione; Life plus è destinato all'ambiente.

Per la cooperazione territoriale (ex INTERREG) vengono confermati gli obiettivi della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

Rilevanti sono, per il finanziamento della cultura, i Framework Programmes for Research e gli accordi nell'ambito delle relazioni esterne e i programmi di sviluppo.

Interessante è il programma Erasmus Mundus 2009-2013 per la cooperazione e la mobilità a livello mondiale nel campo dell'istruzione superiore attraverso azioni diverse, tra le quali l'External Cooperation Window.

La cooperazione bilaterale nel campo della cultura riguarda varie partnership nel campo dell'istruzione superiore; si tratta, ad esempio, del programma EU-USA-ATLANTIS, della partnership EU-CANADA Transatlantic Exchange (TEP) Programme, dell'EU-ICI-ECP che coinvolge l'Australia, il Giappone, la Nuova Zelanda e la Repubblica di Corea.

¹⁶ Per le azioni di formazione in Paesi con scarsa capacità produttiva audiovisiva e per la valorizzazione della diversità linguistica e culturale europea, il contributo può raggiungere il 60% del totale; per le azioni di formazione negli Stati membri aderenti all'UE dopo il 30 aprile 2004, il contributo del Programma copre fino al 75% dei costi complessivi.

¹⁷ Il programma d'azione relativo all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita presenta i sottoprogrammi: Comenius per l'insegnamento scolastico; Erasmus per l'istruzione universitaria; Leonardo da Vinci per la formazione professionale, Grundvig per l'istruzione degli adulti.

7. Conclusioni

Il principio della tutela e della valorizzazione della cultura presenta aspetti politici, giuridici, economici e sociali che sono alla base della strategia europea. Le finalità economiche riguardano le politiche a favore dello sviluppo economico e dell'occupazione attraverso la valorizzazione della cultura e del turismo culturale.

Gli strumenti principali ai quali fa ricorso l'UE sono i Fondi strutturali e i programmi specifici in campo culturale, quali Cultura e Media nelle loro diverse edizioni.

I Fondi strutturali sono il principale strumento per la riduzione degli squilibri socio-economici. In particolare, nel programma per il periodo 2000-2006 era presente uno specifico asse dedicato alla cultura, riconoscendo che le risorse finanziarie per il settore culturale, destinate alle infrastrutture, alla formazione, alle imprese, oppure ad eventi specifici, servono a favorire lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che mostrano ritardi nello sviluppo. Nella programmazione in esecuzione, 2007-2013, assume particolare importanza il FERS, che tende a promuovere la coesione economica e sociale, eliminando gli squilibri regionali; interviene nella tutela e valorizzazione del patrimonio culturale favorendo la valorizzazione del patrimonio culturale stesso, ma anche il recupero delle zone urbane e industriali in abbandono.

La dotazione finanziaria delle due programmazioni dei Fondi strutturali 2000-2006 e 2007-2013 evidenzia che, mentre i fondi assegnati nella prima programmazione raggiungevano 185 miliardi, ponendo in rilievo l'importanza dell'aiuto UE nel settore culturale a favore della conservazione, restauro e valorizzazione del patrimonio, nella seconda programmazione la dotazione raggiunge 307 miliardi concentrati prevalentemente in infrastrutture edilizie di natura culturale, quali edifici; particolare attenzione è dedicata, tuttavia, anche all'aspetto gestionale relativo ai beni e alle istituzioni culturali nel quadro di una revisione delle strutture di finanziamento della cultura.

Il bilancio complessivo delle diverse fasi di programmazione dei Fondi strutturali è alquanto positivo, anche se la prima fase 2000-2006 non ha privilegiato la gestione delle istituzioni culturali e sono stati scarsi i risultati complessivi degli interventi a favore delle imprese culturali.

È importante sottolineare, comunque, che all'interno del settore culturale, sono stati essenzialmente unificati i diversi programmi superando la frammentazione e attribuendo maggiore visibilità ai programmi stessi.

Il Programma Cultura 2007-2013, rispetto a quelli precedenti, rende, infatti, la procedura di assegnazione dei fondi più semplice ed efficace con una maggiore diffusione e promozione dei programmi. Gli obiettivi sono sostanzialmente gli stessi con una certa apertura alla cooperazione con i Paesi terzi, prevalentemente con quelli ai confini con l'UE, nell'ambito della Politica europea di vicinato, PEV. Dal punto di vista finanziario le due programmazioni presentano sensibili differenze: in Cultura 2007-2013 la dotazione finanziaria è di 400 milioni, contro soltanto 167 milioni di Cultura 2000-2006. Il tema culturale assume, pertanto, una importanza crescente per l'UE a livello economico a favore dello sviluppo e dell'occupazione, oltre che politico per il miglioramento delle relazioni anche con i Paesi terzi, e sociale per la promozione del dialogo culturale tra i diversi popoli.

Il Programma Media per il settore audiovisivo, in particolare, si occupa di un ambito culturale specifico che, tuttavia, rappresenta uno dei principali strumenti di trasmissione dei valori culturali e sociali. Le finalità di Media riguardano, prevalentemente, il rafforzamento della competitività dell'industria audiovisiva europea, la migliore circolazione delle opere audiovisive, il rafforzamento delle capacità finanziarie dei distributori e la formazione di professionisti nel settore. La dotazione finanziaria di Media 2007-2013 è di 755 milioni, contro 350 milioni di Media Plus e 50 milioni di Media formazione evidenziando l'interesse crescente dell'UE per la cultura. Interessante è anche il programma Media Mundus, esecutivo nel triennio 2011-2013, che vuole rafforzare i legami culturali e commerciali tra l'industria cinematografica europea e quella dei Paesi terzi. Tale Programma favorisce i partenariati e i progetti a livello internazionale in competizione con il mercato statunitense; la dotazione finanziaria è di 15 milioni.

Nei diversi programmi europei a favore della cultura si rileva una specifica attenzione verso la formazione professionale nel settore utilizzando le innovazioni tecnologiche. Un altro aspetto è quello della crescente apertura dell'UE ai privati, con riferimento particolare agli organismi non profit e agli operatori culturali che in numero crescente chiedono di partecipare ai diversi programmi in ambito culturale.

In conclusione, l'attenzione dell'UE verso il settore culturale è certamente cresciuta; sono stati riordinati i programmi e aumentate le risorse finanziarie a favore della cultura. Rimane, tuttavia, l'esigenza di rafforzare ulteriormente l'impegno, anche finanziario, per un settore basilare per l'intera vita economica e sociale europea.

Bibliografia essenziale

- BENHAMOU F. (2000), *L'économie de la culture*, Editions la Découverte, Paris.
- COMMISSIONE EUROPEA (2004), *Prospettive finanziarie 2007-2013*.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Culture in Motion. The Culture Programme 2007-2013*.
- FREY B. (2000), *Art and Economics*, Springer-Verlag, Heidelberg.
- HINNA A., MINUTI M., *Progettazione e sviluppo di aziende e reti culturali. Principi, strumenti, esperienze*, Hoepli, Milano, 2009.
- MARZOVILLA O., TRUPIANO G., VILLANI M. (2006), *Cultura e sviluppo economico: l'area del Sud del Mediterraneo*, Cacucci editore, Bari.
- MINUTI M., GIUSTI C. (2007), "La nuova stagione delle politiche di coesione: la cultura nella prospettiva dei fondi strutturali 2007-2013", in GROSSI R. (a cura di), *La cultura per un nuovo modello di sviluppo*, Quarto rapporto annuale Federculture, Allemandi, Milano.
- THROSBY D. (2005), *Economia e cultura*, Il Mulino, Bologna.
- TOWSE R. and KHAKKEE A. (ed.) (1992), *Cultural Economics*, Springer Verlag, Heidelberg.
- TRUPIANO G. (a cura di) (1999), *Assetto istituzionale, disciplina fiscale e finanziamento della cultura*, F. Angeli editore, Milano.
- TRUPIANO G. (a cura di) (2001), *Offerta culturale. Valorizzazione, gestione, finanziamento*, Biblink, Roma.
- TRUPIANO G. (a cura di) (2005), *La valorizzazione dei beni culturali, Aspetti economici, giuridici e sociologici*, F. Angeli editore, Milano.
- TRUPIANO G., 2008, "Il finanziamento della cultura da parte dell'Unione Europea. I Paesi del Sud del Mediterraneo", in CENTRO ALTIERO SPINELLI, *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale: Profili nazionali ed europei*, La Cittadinanza europea, Roma.
- UNESCO (1998), *Final Report of Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development: The Power of Culture*, Paris.
- WOLFENSOHN J.D. et al. (2000), *Culture Count: Financing, Resources, and the Economics of Culture in Sustainable Development*, ProCEEEdings of the Conference, Florence, Washington DC, World Bank.

Unione Europea e commercio transnazionale

CARMEN BIZZARRI
Università di Roma

MASSIMO CICCARELLI
Università di Messina

Economic Integration and Social Conflicts in Mediterranean Cities

Abstract

Economic Integration and Social Conflicts in Mediterranean Cities

The problem of managing population diversity – residents, migrants and tourists – within towns and cities in Europe and the Mediterranean Basin, appears complex when taking into account the historical, geographical and cultural factors.

These factors have shaped the economic and social aspects of such cities, in which Europe, Asia and Africa have come together. When the flow of immigrants and travellers – explorers, pilgrims, merchants and tourists – increased in the last century, resources in the cities were no longer sufficient for everyone. On the one hand the cities became “melting pots” of diversity, as well as a type of social “laboratory”, but on the other hand residents felt as if they were being eradicated from their own urban areas.

This paper will analyse the positive aspects of fruitful encounters and also examine the destructive conflicts between the different communities living in Mediterranean cities. It will identify indicators of integration and indicators of conflict, whereby the stakeholders and the local authorities of Euro-Mediterranean cities can value the level of economic conflicts or integration in order to facilitate a sustainable process of development in Euro-Mediterranean cities.

1. *Economic and Social Problems in Mediterranean Urban System*

All cities across Europe and Mediterranean basin are affected by migration and immigration¹. “In general, larger cities have higher immigration rates than smaller cities, which attract newcomers mainly from the surrounding areas. Around three quarters of migration takes place within national borders. However, the percentage of non-nationals is rising, in particular in bigger cities, especially in Spain, Greece and Northern Italy. In part this can be attributed to wealthy retired migrants from north-western European countries, who, attracted by nature, culture and mild climate, settle on a more or less permanent basis, but it is also due to work-oriented migrants from poor countries in and outside the EU seeking work in the tourist industry along the Mediterranean coast” (EU, 2009). “Globalisation, rising mobility and continuing high population growth in Europe’s immediate neighbourhood, especially in Africa, combined with poor economic performance and political instability may fuel further immigration” (EC, 2007c). “Migration and mobility are likely to have an even greater role in urban population change in the coming decades” (EU, 2009).

¹ By immigrants we mean all those who, having recently crossed the boundaries of their countries, are now disoriented with little money, few prospects of work and without any knowledge of the host language in Mediterranean cities. By residents, we intend all those who have lived in the same city for almost three generations and have a house, a fixed job and high or medium level of income.

Mediterranean cities, therefore, are characterized by density, size and a variety of population, and together with a process of agglomeration of the productive activities and the commercial exchanges that develop there, new networks of urban systems arise, open to innovations and new ideas.

Consequently, the Mediterranean metropolis can be “shaped into a third generation type, increasing mobility and determining further dispersion of activities and people over large urbanized areas”². (Borlini B., Memo F., 2009, pag. 4). The processes of urban evolution described are accompanied by the territorial and organizational reform of the various social activities- residence, job, service, study, consumption, relaxation – which has resulted today in a territorial network that connects and mixes different forms of settlement (central areas, suburbs, middle city, perish-urban zones).

According to Amin and Thrift (2005, pag. 26 in: Borlini B., Memo F., 2009, pag. 3) “certainly today the cities are not systems endowed with inside coherence” (Borlini B., Memo F., op. cit., pag. 4).

In such urban systems, the main actors of change are residents and immigrants, but also tourists, who cause additional weakening to the links with the territory (Borlini B., Memo F., op.cit. pag.5). The community of residents, in fact, can no longer be considered an isolated and closed system, but an open system, where continuous mobility and various possibilities for new relationships have produced not only new opportunities for social relations but also innovative spatial links.

The urban environment, in fact, mirrors the different needs of the single groups. The new industrial sites, the locations of current services and housing develop along the lines of the new social demands of each group.

The urban spaces can have three different destinations of use: housing, infrastructural-productive and cultural-social that are linked to different demands of each social group that composes the urban environment.

Every community – residents, immigrants and tourists – has different needs to satisfy and often they are in contrast with each other. It is possible, moreover, that inside each social group divergent needs are created in opposition to the dominant requirements of that group. Conflicts, in fact, develop both horizontally within the same group and vertically among the different groups. The spaces, in consequence, become limited in comparison to the needs of the communities, also given the increasing functions that cities develop. Mediterranean cities have extended beyond their boundaries, at times taking in towns of smaller dimensions and their suburbs, which ten years or so ago were some kilometres apart - the phenomenon of the conurbation. Such phenomenon, along with urban “sprawl” has contributed to producing a limitless use of the natural resources in the territory, resulting in a heavy strain on them. The new needs overlap because of increased mobility of people and commodities, and make the natural resources, on the one hand, more accessible for a lot of people, due to new technologies, but on the other hand cause pollution and congestion. This especially concerns Mediterranean cities, above all

² The first generation of cities are those of industrial form, while those of the second generation are characterized by the directional and managerial functions in the city centre, by the productive activities and the residential areas are delocalised, that they are in peripheral areas (see Borlini B., Memo F., 2009, pag. 4).

those in the South, where the relative shortage of water and land constitutes a great factor of conflict among the different communities. Numerous luxury hotels, placed in the city centres, consume water in such quantity as to prevent adequate distribution to periphery where many social conflicts arise from the lack of resources.

Old Mediterranean cities try to face these problems while maintaining their ancient structures: the old city centre has retained the most important functions of urban life, whereas the cities of recent formation have planned their structure without any magnetic pole. In these cities each district and periphery area has its own designated centre endowed with all the usual functions of the old city centre. In these different urban forms the resources are more accessible for the smaller population, and managed more prudently than those in the cities of ancient formation, but these resources are not used in equal fashion because the various communities use the resources and services available in different ways. For instance it is possible to find many tourist accommodation facilities grouped together while in others no kind of accommodation is available for tourists due to the high density of housing for residents, non immigrants and immigrants alike. In some Mediterranean cities, in fact, the areas designated for "housing use" are mostly run down because of a heavy strain on resources caused by the high density of inhabitants in comparison to those areas where accommodation facilities for tourists are located.

On the other hand in those districts where the tourist facilities are grouped together, the use of resources is demonstrably differentiated: tourist facilities have a limitless use of some resources, such as water and land, while there is a saving on others. In such areas, the access to efficient private and public services is far easier than in others – such as garbage disposal and public transport service. Also the human resources for the elimination of petty crime are managed far more efficiently. If there are advantages there are also costs in connection with the price of real estate which is generally very high. This is due to the continuous restructuring and renovation in order to maintain quality standards of ageing real estate; a fact that often forces residents out of the area. Elevated costs stem also from the increase in retail prices in shops, due to high demand during the tourist season as well as high rents. The elevated cost of properties and commodities discourage the citizens, above all young families, from settling in the city centre, preferring peripheral areas.

In such peripheral areas a lot of residents, immigrants and not, are in close vicinity, so congestion and overcrowding cause degradation just as much as in the city centres. If the deterioration can force tourists to stay away and look elsewhere, perhaps to more exotic places, it can also attract those tourists looking for local colour in these highly populated areas, (for example: a tourist going to Piazza Vittorio in Rome would find much international culture there). This is an opportunity for those tourists looking for authentic popular culture as well as the possibility of mixing with local residents.

In recent years, new tendencies of urban re-qualification, in line with present day sustainability issues (Aalborg Charter, Lisbon Charter, etc.), have improved the quality of life both for the inhabitants and the tourists.

In the attempt to renovate urban areas, it has been noted, amongst other things, how the political-administrative, cultural and directional centres of public and

private institutions are localized at the centre of many European cities. And so too, many high level job opportunities are concentrated in the centres, above all those of cultural activities and this constitutes an important influence on the increase of real estate prices. Such an increase in the cost of real estate does not permit poor people, above all the immigrants, to participate to the initiatives and the activities that are carried out in the city centres. The exclusion of immigrants from the life of the city is the cause of great conflict: low income immigrants are held back from any participation or the possibility of cultural integration in the host local community.

The signs of similar conflict are evident also in the suburban areas where most of the infra structure for higher level service, above all for cultural events, is localised only in residential areas, while in low income immigrant areas there is no designated space for this service sector. This discrimination also amplifies the difference between two categories of immigrants: the first consisting of those who live in the poorer periphery zones, where very poor, unemployed immigrants are concentrated, as well as those recently arrived in Europe, and the second category, which includes the greater part of immigrants, comprising families of second and third generations living in European cities, and are often able, although living in suburban areas, to enjoy a quality of life similar to local residents.

The service industry inside the city centre, moreover, benefits the tourists who, lodging in the hotels situated in the centre, find it easy to orientate themselves in the city context and can get to know the various aspects of the daily life of the residents. They take back home with them their descriptions and comments on the cultural, social and economic behaviour of the local population visited as well as new cultural stimulus which was part of the initial motivation to travel. This mixing of the tourists in the daily life of the local people offers advantages but also disadvantages not only for the residents but also for immigrants. For the residents, there is the advantage of local economy growth, as well as urban requalification of real estate and the expansion of financial institutions, and the strengthening of local culture. For the immigrants living in the city centre there are benefits in meeting tourists of various cultures and cultural affinities. Disadvantages include the reduced ability to finance such requalification on the part of many residents, and the elevated cost of real estate, which, once renovated, becomes increasingly expensive and out of the economic range of residents who are forced out to the suburbs.

The flight of residents from the city centre is in contrast with European sustainable policies, that seek to revalue the cultural heritage and the relationship between tourists and residents in order to improve integration. If residents leave the city centres, the tourists cannot mix or socialise with them and there can be no real integration. There is an analogous situation for immigrants who are not able to draw nearer to the city centre due to the high cost of living accommodation and there is little possibility of having any positive cultural exchange with the tourists.

If it is true that social identity can be eroded by mobility processes, it is also true that the processes of requalification of city centres and the flight of residents can result in a concentration of such identity in the periphery. This can result in the very dangerous "enclaves" that severe cultural eradication at times inevitably creates. When rigid zoning is avoided, it is natural that the "historical centre and the new part of the city concur to a mixed use, in a completion of their roles, protecting and maintaining the existing elements of architectonic and traditional

value. The equilibrium between the human characteristics and the local environmental conditions must be maintained “ (C.E. 1996). A constructed city “ like a network is not, in this case, functional to the survival of the single elements, but it can constitute a useful factor in order to increase the effectiveness and the optimization of the use of the resources”(Galderisi A., Ceudech A. (2008), pag. 5).

2. *Conflicts and Integration among Residents, Immigrants and Tourists.*

European and Mediterranean cities today induce horizontal rather than vertical relationships between the actors living there. (Magnaghi, 2006). Cities can register significant differences in economic and social perspectives. There may be spatial inequalities (between neighbourhoods) or social inequalities (between different groups). Frequently, disparities include both dimensions. The conflicts intertwine in demographic tensions, food deficit and environmental damage pervade over a large part of the Mediterranean area: an area therefore particularly suited as a “laboratory” to analyze the gap between the North and South that increasingly characterizes international relationships (Latouche S., 2005).

Relationships differ between resources and the three most important actors: citizens, immigrants and tourists. Each group takes from the city the resources it requires to meet its needs. In order to reach a particular quality of life they subtract resources from each other. Each group has a different quality of life model which entails diverse use of resources. Each group uses the resources such as water, soil, air unaware that resources are limited, and the heavy strain on resources results eventually in social conflict.

Residents in these cities aim for a Western opulent life style, frittering away resources; immigrants try to meet their quality of life model by making inefficient and heavy demands on resources as they were accustomed to do in their country of origin, and the tourists aim at a quality of life superior to that in their own countries. This pursuit of different models forces all three groups into a horizontal relationship (button-down system). This situation creates, on one hand, the exchange of experience and also of behaviour (demonstration effect), on other hand creates conflict, due to the fact that each group sees in the others potential opponents for the use of resources.

Moreover, as each group has different ways for attaining their desired quality of life, resources cannot be adequate for all their needs. So “environmental and health impacts are not equally distributed throughout Europe or within cities” (EU, 2009).

Each group (tourists, citizens and immigrants) has a different approach to the use of resources and causes different social and economic effects:

a) *Immigrants and Residents*

In European and Mediterranean cities, the “inequalities in quality of life reflect inequalities in economic, social and living conditions. Poorer people, immigrants, and other disadvantaged groups typically inhabit the worst parts of the city, for example near contaminated sites, and are more affected by the lack of green space and public transport services, by noisy and dirty roads and by industrial pollution” (EU, 2009).

Residents enjoy better conditions than immigrants and this difference in the quality of life has a direct influence on social conflicts. These conflicts are above all due to the low standards in construction; buildings have poor energy performance; too hot in summer and too cold in winter. Low temperatures are a major cause of death in winter, particularly amongst the elderly in Northern Mediterranean cities. These problems determine "the suburbanisation and urban sprawl that have promoted segregation and polarisation along ethnic or socio-economic lines. Lower income households cannot afford homes in high price areas, and usually live in areas of dense housing with fewer green areas and poor quality public space, higher noise and air pollution levels or located at a considerable distance from attractive urban areas. These segregation trends lead to temporary and more permanent unequal developments, loss of social balance and cohesion. The resulting imbalances show themselves socio-economically in the exclusion of specific groups from employment and services such as culture and education, and by accumulation of socio-economic and environmental problems in deprived areas. Other factors are important for analysing the situation: growing urbanisation is accompanied by an increasing share of young adolescent, ethnic and socio-economic segregation, increasing crime and reduced levels of personal safety" (Eu, 2009).

In European and Mediterranean cities these difficult situations are demonstrable in the lower price of housing in areas where the immigrants live: prices are low because the area becomes divided into different ethnic groups, to the exclusion of residents, with overcrowding and signs of urban decay.

In the city centre the urban blight is a factor of conflict between immigrants and residents because the former, who have not been allowed residence permits, cannot participate in the costs of requalification which residents become totally responsible for. Residents pay a further price because if the local municipality invests in restoration and repair in the city, there are far fewer financial resources for new facilities (hospitals, highways, bridges and so on)..

The inferior price of real estate, low standard building with poor energy performance and the percentage of immigrants living in enclaves in the cities are indicators of social conflicts. These indicators show also the different spatial use by immigrants in the cities compared to residents. Currently in Mediterranean and Europe urban systems the immigrants are gathered together in specific areas, great numbers living close together, often incomprehensibly so to the outsider. These indicators give an opportunity for understanding whether or not immigrants and residents have horizontal or vertical relationships and whether or not immigrants are higher consumers of resources than residents. If the price of apartments is more or less the same all over the city, if the immigrants use resources more or less in the same way as the residents and if ethnic enclaves do not exist, it means there is a good level of integration

Other indicators include: the percentage of the growth of incomes pro-capita, better paid jobs and the rising levels of education, good health and secure family and social relations remain the key determinants of individual happiness and fulfilment (Eurofound, 2008).

b) Immigrants and Tourists

These conflicts do not seem to be increasing in Mediterranean cities: residents see the immigrants as important un-skilled labour. While tourists see them as

additional attractions because their enclaves offer “exotic” shopping zones. European cities, in particular Paris and Barcelona, cities of classic settler immigration after the colonialism, can testify to the tourist potential of ethnic diversity. For example the ethnic parades or ethnic food festivals are attractions for tourists.

For Mediterranean and European cities, immigrants also bring benefits because they are an important source of unskilled labour for the tourist business itself: barman, waiters, cleaning and catering jobs, helpful to the residents who consider themselves over-skilled for such work and helpful to the tourist who recognises in the immigrant a person who understands him: immigrants and tourists are both mobile and part of the fast change of cities from the industrial model to advanced services model. They are not in competition but complement each other by enlarging communication, giving information, and in the use of city space. Urban tourism becomes a way of meeting different cultures without any loss of identity.

In the immigrants areas, the immigrants recreate their cultural heritage and tourists often find this attractive. Many tourists come to specific cities in order to see immigrant festivals, religious parades and so on, being drawn there by the ethnic diversity, for in many cases the cultural identities of the immigrants are stronger than those of the citizens. These attractions are very important for the immigrant economy because tourist expenditure sets in action multiplier effects. These economic effects can change the images of a city, attracting new investments and re-qualifying the area also for the residents themselves.

However, even if social tensions between tourists and immigrants are kept to a minimal, it is still possible to verify the presence of environmental and economic conflicts between the two communities. The immigrants, who live in the city centre in unhygienic conditions and with little money, often ransack refuse bins throughout the city, even close to the historical monuments, which necessarily produces an effect of rejection by tourists. Immigrants collect together, taking over the space in public gardens where they eat and drink and tourists, who would perhaps like to rest there after touring the city are obliged to move away. Tourists obviously hold this form of urban decay against the immigrants and conflict arises. Conflict takes place when the external diseconomies – such as noxious smells, loud noise, etc.- spread throughout the city centre, deteriorating and polluting the urban landscape. There are obvious negative economic effects in that tourists are reluctant to spend money to visit damaged historical sites or shop in a deteriorated city centre.

In the Mediterranean area this conflict is felt above all in cities of great historical importance. On holiday tourists do not want to confront the same daily problems they face in their own countries and so look elsewhere for more relaxing locations. The behaviour of immigrants, moreover, can provoke strong reactions in the tourists themselves which can even result in damage to the city. For this reason citizens often have hostile relationships with both immigrants and tourists.

c) Residents and Tourists

Economists and geographers have analyzed the relationship between citizens and tourists through Games Theory. This theory has examined the two communities, tourists and residents, by analyzing their behaviour and their relationships. Conflict between the two players is, in fact, determined more or less by the interests and preferences of each group (Bimonte S., Niglia G. e Punzo L.F., 2006). From the

study of the behaviour of both communities an analysis of resources used by each group is possible: more or less pressure on resources by either community, in fact, exposes them to both intra- and inter-community conflict.

If it is true that the flow of tourists has different effects on the different communities receiving them (subjective factor), it is also true that there are objective factors that affect the relationship between residents and tourists: carrying capacity, negative externalities (such as crowding and congestion) - Tourists, in fact, because of their actions and behaviour were treated in most cases like players in a game who play just once and then leave the game not wishing to repeat it under the same conditions (Bimonte S., Niglia G. e Punzo L.F., 2006).

The tourists-players do not feel the need to respect the rules which are common to most games: an example of which could be the rules governing reputation. Even the tourist returning to the same location has difficulty in taking an interest in the socio-environmental problems of the host territory; whether this is due to the brevity of his stay, or because of changes in the social conditions under which the previous visit had taken place.

The drawing upon and use of resources for tourist activities generate both a series of costs and benefits spread differently amongst residents and tourists. Contrasts between the two communities emerge during the development phase of the "life cycle" of the tourist product. In this phase tourist activities permeate the economic system of the territory, causing a "displacement effect" amongst other economic activities, due to the high level of resources necessary to meet the needs of the mass of tourists pouring into the city.

The conflict is increased, moreover, when citizens become aware that, in order to realise possible earning power, the costs for public investment in tourism, for example investments in urban requalification and renovation of old buildings are higher than investment in public services more useful to the local community, such as hospitals or transportation.

Citizens and tourists, therefore, have many reasons for conflict and integration is very difficult. Specific objectives in dealing with problems of integration among the various communities are characterised by current trends in scholastic, linguistic and professional training, and in access to sanitary and social services, in particular for women and children, the availability of lodgings and recreational environments adapted to the specific requirements of the various communities.

3. An Hypothesis for Indicator of Conflicts and Integration

If the cohabitation among different communities within the same space, enriches, on one side, every social group under the economic and social profile, from another point of view, it can constitute situations of conflict, that, as we have analyzed, rise not only from objective reasons, such as the very different treatment extended to various members of the groups. Much hostility between communities is exclusively born from the lack of homogeneity in the use of resources – environmental, economic and social resources: population density and the relative higher concentration in the city territory of one social group rather than another, offers greater opportunities for the prevailing community to make abundant use of

resources. The rising cost of real estate in most of the historical centres in the ancient Mediterranean cities constitutes an indicator of this conflict over resources: the urban blight and the pollution of these cities, derived from the overcrowding by immigrants, tourists and residents, have forced out residents in favour of the other groups. When the cost of real estate rises due to successive requalification to the main advantage of tourist accommodation and facilities, residents who had previously abandoned the city centre, have little possibility of re-entering the property market because of the prohibitive prices.

Consequently it is easy for one social group to prevail over the other communities, who can only succumb. Also where there is an elevated concentration of residents in these older Mediterranean cities the immigrants, being few in number, are isolated and neglected by the entire community.

A consequence of this form of social exclusion is that associations and institutions of aggregation come into being which seek to aid the immigrants by diversified activities: some set up encounter groups for those immigrants who share their native origin and language; others are more similar to trade unions and protect them from exploitation; others develop various diverse functions, such as finding work for the unemployed.

The concentration of these associations in any particular area can therefore constitute an indicator of conflict: if there is a large number it will reflect a high perception of conflict. On the contrary the absence or reduced spread of these associations gives evidence to a pacific cohabitation among the various communities. A further measure of the level of conflict is seen in the number of members these associations have in relation to the number of residents: if this relationship is equal to one, it follows that there is high conflict, each resident corresponding to one member, while if the ratio is near to zero, integration between the various communities is possible. These associations have become increasingly important, not only because of their different activities, but also because they establish centres where immigrants from other communities can meet and discuss problems.

Such associations have become a new focal point of congregation for both immigrants and tourists. At times during their stay tourists can feel they are not welcomed by the resident community whilst they are reassured when taking part in the gatherings of the immigrant community where they feel part of a homogenous culture. These associations, moreover, often become a point of contact where help is available for day to day problems tourists may have, and can mediate between the requirements of the residents and those of the tourists. For this reason these associations become markers of integration depending on their frequency in the urban context. The level of integration can be seen by the number of tourists who apply to them, usually tourists coming from the same origin as the organisers of the associations whose rights they wish to protect, and comparing this number with the total number of such tourists. Another way of verifying integration, is ascertained by looking at the number of tourist problems these associations are able to resolve, above all for those who have experienced antagonism on the part of the Public Administration.

The competition among these three communities can be found also in another social indicator: the number of immigrant owned businesses compared to the total number of business enterprises present over the territory. If the relationship is close to unity there is integration between immigrants and residents; whereas if the

relationship is close to zero, there is conflict. The low growth of the immigrant business in respect to the high increase of total enterprises over medium or long period means that conflict is inevitable. Immigrants experience obstacles to their entrance into the urban productive system: obstacles put in place by residents who believe immigrants will only take from local resources and will not use business enterprise as an opportunity to improve their conditions. This indicator can measure the attractiveness of urban tourism, as many tourists would feel welcome in the host city if it is easy for them to find food and customs from their culture. If the indicator is close to unity, there is integration between different communities and the tourists would be induced to search for these business outlets. Conflict or integration are very important factors in the competitiveness of cities. A city can attract more or less tourists depending on its level of internal conflict, which can also be evaluated by increases in the number of security forces deployed in the city centre over a five year period.

This fourth indicator is very important in psychological terms, above all for tourists looking for peace and security while travelling and also for residents, who would like a high quality standard of living. If the indicator analysing the ratio of the numbers employed in law enforcement and the total residents in the centre, is close to unity, the city is subject to criminality and illegality. This indicator, however, reflects negatively against those residents who link the immigrants with delinquency, having no confidence in public institutions and not wishing to collaborate for any really positive transformation of urban life. To verify whether or not incidents of violence are a form of social conflict in the urban area it is necessary to look at the increased numbers of law enforcement officers over a five year period and establish whether such increase is proportional to the number of residents.

The four indicators of conflict and integration (the current price of real estate for sq.mtrs /the past price of real estate for sq.mtrs; the increase of number of member of immigrants associations/the growth of amount of residents in five years; the increase of number of small and medium enterprises of immigrants/the growth of total enterprises in five years; the increase of number of policemen/the growth of total residents in five years) offer an easily used gauge in determining the state of conflict or integration in Mediterranean cities. When the indicators approximate to unit, the conflict can be seen to be high and the city does not enjoy a good standard level of quality of life or sustainability; on the other hand, the index of zero indicates full integration and a good quality of life for all - residents, immigrants and tourists. The indicators need to combine various data which requires a substantial co-operation on the part of the local population, the immigrants and the tourists. Such indicators also highlight the level of quality of life in Mediterranean cities as they also measure of urban sustainability. At the very least they help to create a strong synergy and relationship between European authorities and local communities for implementation of integration policies.

4. Economics Integration and Social Conflicts in the Mediterranean Cities

The economic activity that tends to spontaneously locate in the centers of the great Mediterranean metropolis does not generally tend to contribute to their betterment, from a cultural or a social stand point.

In many cases, over the last few decades, there has been what we could call a “sponge effect”. After an initial decline in local economic activity – residential, commercial and traditional small-scale manufacturing – there follows a phase of steady deterioration and, finally, total abandonment. The vacuum thus created slowly fills, in a next phase, with low level economic activity: low-income housing, fast-food restaurants and pizzerias, bed & breakfasts for spendthrift tourists and visiting students. In this phase, the inner cities appear headed for an almost irreversible decline, not only economically, but socially and environmentally: the “sponge effect” justifies the diffuse opinion that a substantial economic redevelopment by the public sector is necessary.

Nevertheless – and certainly as no surprise to economists studying the phenomenon – this recourse to public funding/investment (which not only must integrate, but in large part offset, the market interests spontaneously expressed), inevitably causes an increase in the socio-economic conflicts present within the subject communities. Recourse to public funding, once the need is ascertained – and accepted – poses the crucial question: who ultimately pays the relative cost?

At the European Union (E.U.) level – the principal font of this type of public investment – the application of the “principle of subsidiarity” is consistently required: it is the subject community, at its lowest local level, that must express and make prevail its own preferences, autonomously and democratically arrived at. But this methodology of analyzing and intervening at the city center level poses multiple problems.

The first of which is the preservation of “public property” – be it at the local or national level, or even of “World Heritage Sites” – from the shortsightedness and rapaciousness of municipal interests. A second and more complex problem is to carry out a balanced, political synthesis of the contrasting local interests: the residents’, the merchants’, the tourism sector’s, the various cultural and environmental associations’, and the real estate owners’, etc.

After a city center has suffered the various spontaneous phases of the “sponge effect”, a rational process of “revitalization” of the city center is, above all, complicated by the differing “time-frames” within which different investors operate; the percentage return on discounted future cash-flows will be different even within the same economic categories: landlords, merchants, tourism service operators will be more or less “long-term” but nevertheless will differ in their investment strategies.

Above all else, the cost-time-interest factor will be different – and often unforeseeable – among local private and public sector investors. These last-mentioned, in fact, will generally benefit – especially in those regions considered “under-developed” by the E.U. – from less stringent balance sheet requirements, and therefore from the possibility of longer-term borrowing than private sector operators will.

An additional problem is in the conflict between the various objectives of public investment. In theory we can distinguish two types of objectives: the first investment category aims to raise the *esthetic quality* of the city center: the specific goal of such interventions is to create “external economies” for all those who frequent the center, independent of their particular motivations: residential, commercial, touristic, cultural, entertainment, etc. In other words, “quality of life” is raised on behalf of the “common good” in a long-term scenario.

The second category of public investment has a more specific economic end: the revitalization of those commercial and traditional manufacturing trades that survive the preceding “sponge effect” and, at the same time, aims at the creation of “modern” economic initiatives. This category of public sector investment emphasizes even more the function of creating “external economies”: a traditional restaurant or a craftsman’s work shop will benefit noticeably – raising the flexibility and cost of supply and demand for the goods and services offered – for example, the construction of a modern hotel, or a new metro stop to be realized in the vicinity.

It is no easy task for the economist to determine and appraise the interests – often contrasting among themselves – involved in the redevelopment process, avoiding the grand-standing by local politicians who tend, at every announcement of a new urban development initiative, to mistakenly champion the “triumph of the will”.

The relationship of these economic interests among the different players of redevelopment and revitalization of the Mediterranean area’s city centers is currently the object of a research project of “applied economy”, jointly conducted by the University of Rome *La Sapienza* and the University of Messina. This project intends to focus analysis on the methodological problems that arise in particular in the case study of the center of the City of Palermo.

After a prolonged phase of stagnation, the city center of Palermo has been the object of numerous projects that, in the last few years, have started a process of redevelopment but always within the limits of a spotty intervention that, far from creating an organic solution to the old problems, has only caused new tensions and conflicts.

Against the traditional conflict between residents and tourists, a new contrast has emerged: on one side the “local residents” and the “new immigrants”, each a low income category; on the other side the “new residents” and the operators of modern new tourist enterprises that, through their higher spending capacity, are able to afford use of the redeveloped property: the *gentrification* of the city center.

It is no easy task to foresee a positive outcome to the dialectic of these conflicting forces: the “sponge effect”, tending to force out the old residents and poorer immigrants, seems to encounter obstacles of various natures: not only the opposition of those directly involved – who after all suffer firsthand the pressure of waves of *extra-communitari* – but above all the scarcity of resources on the part of the public authorities which should be financing infrastructure redevelopment that, in its turn, should gather into a cohesive whole, the spotty interventions chaotically realized in the past.

References

- BARBERIS W. (2008), *L'impatto del settore turistico sui contesti urbani*, Cittaitalia, Fondazione ANCI Ricerche, n. 2/2008.
- BIMONTE S., NIGLIA G. e PUNZO L.F. (2006), *Teoria dei giochi e sostenibilità dello sviluppo turistico: il ruolo dell'interazione turista-residente*, EdATS Wp series.
- BIZZARRI C., QUERINI G. (2006), *Economia del turismo sostenibile – analisi teorica e casi studio*, Franco Angeli.
- BIZZARRI C. (2008), *La valorizzazione economica del territorio mediante le attività turistiche*, Aracne ed.
- BORLINI B., MEMO F. (2009), *Ripensare l'accessibilità urbana*, Cittaitalia, fondazione ANCI Ricerche, n. 2/2009.
- CEMR, CCRE (2009), *The Economic and Financial Crisis: Impact on Local and Regional Authorities*, Council of European Municipalities and Regions.
- CeSPI (2000), *Circuiti economici e circuiti migratori nel Mediterraneo*, Quaderno N.1-2000, Roma.
- COMMISSIONE EUROPEA (1996), *Città Europee Sostenibili*, sunto della relazione finale, DG XI, Unità D3, Bruxelles.
- CONFORTI, J.M. (1996), *Ghettos as Tourism Attractions*, *Annals of Tourism Research*, 23 (4), pp. 830-842.
- EU (2009), *EU Policies Provide Guidance for Cities*, Bruxelles.
- EU (2006), *The Community Strategic Guidelines of Cohesion Policy 2007-2013*, Bruxelles.
- EU (2006), *The Thematic Strategy on the Urban Environment*, Bruxelles.
- EU (2006), *The Leipzig Charter on Sustainable European Cities*, Bruxelles.
- EU (2008), *The State of the European Cities*, Bruxelles.
- EUROFOND (2008), *Equality and diversity in jobs and services: City policies for migrants in Europe*. Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/71/en/3/EF0871EN.pdf>
- EUROSTAT (2007), *Urban Audit Database - report*, Bruxelles.
- GALDERISI A., CEUDICH A. (2008), *Mobilità dolce e reti pedonali in città*, Temalab Ricerche, Trimestrale del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - <http://www.tema.unina.it>, Vol 1, No 3, ottobre 2008, pagg. 7-18.
- GUILD E., VAN SELM J. (Eds.), 2005, *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*, London and New York, Routledge.
- HALL P. (2000), *Creative Cities and Economic Development*, *Urban Studies*, 37 (4), pp. 639-649.
- LATOUCHE S. (2005), *Come sopravvivere allo sviluppo*, Boringhieri.
- MAGNAGHI A. (2006), *Dalla partecipazione all'autogoverno delle comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2006 pp.
- MARCUSE P., VAN KEMPEM R. (2007), *Globalizing cities*, Routledge ed.
- OECD (2006), *From Immigration to Integration: local solutions to a global challenge*, Paris.
- PONTHIEU E. (2009), *Eu Research on Urban Sustainability*, in European Commission for the EC-DG Research Programme: *Global Change and Ecosystem: <http://www.cordis.lu/cesd/ka4/home.htm>*.
- PORTO C.M. (2009), *Il ruolo dell'UE nello sviluppo del Mediterraneo*, Lucidi per il corso di Geografia Politica ed Economica, Università di Macerata.
- QUERINI G. (2007), *La tutela dell'ambiente nell'Unione Europea. Un'analisi critica*, Franco Angeli.
- RATH J. (2007) edited by, *Tourism, Ethnic Diversity and City*, Routledge ed.
- SALVATORI F., a cura di (2008), *Il Mediterraneo delle città*, Viella edizioni, Roma.
- TOURRET J.C. (2006), *The Great Challenge of Mediterranean Cities*, in *Territory and Transport*, Med. 2006, pagg.181-184.

I *non-trade concerns* nella regolazione dell'interscambio di beni e servizi in un mondo multipolare

Abstract

Non-trade concerns and the regulation of international goods and services in a multipolar world

External opening of national markets is a tremendous force for growth, employment and investment but at the same time has destabilising effects on many important aspects of societal life. The starting point is that the opening of markets is not an end in itself but is a way of attaining many other objectives and of making progress. Non-trade concerns, non-economic objectives, new issues, etc. are extremely important in current commercial negotiations in Wto but pose analytical difficulties for economists: social costs and benefits rather than individual are envisaged, there are no market in which the demand for such objectives may be satisfied directly, the quantification of the new objectives is always uncertain, etc. However, non-polluted environment, human health, food safety and security, public services, cultural diversity, fundamental social rights, consumers' protection, animal welfare, etc. are to be maintained even in a process of continuous dismantlement of national frontiers.

The real problems is now to find what are the best instruments for achieving those fundamental social objectives at the same time increasing the efficiency and stability of international trade, with the minimal damages for other partners countries and respecting the constraints imposed by Wto membership.

1. *Introduzione*

È inutile negare che nelle condizioni attuali il problema della *global governance* sia ineludibile anche dal punto di vista strettamente economico non solo per irrobustire la capacità dei vari Paesi di far fronte alle minacce più gravi che pesano sull'umanità ma anche e soprattutto per attuare le enormi possibilità di crescita e di trasformazione dei vari sistemi produttivi spinte dagli incessanti progressi tecnici ed organizzativi. In un mondo fortemente interdependente dal punto di vista commerciale, finanziario, ambientale, tecnologico, sanitario, ecc. è necessario porre mano a metodi di regolazione assai diversi da quelli tradizionalmente affidati alle autorità nazionali in presenza di economie chiuse o debolmente aperte.

Se si passa dalla gestione complessiva della interdipendenza economica al solo canale commerciale (scambi di beni e servizi) le conclusioni precedenti certamente non si attenuano. Per quanto mostri indubbi miglioramenti rispetto al precedente regime commerciale, la nuova regolazione dell'interscambio mondiale non offre soluzioni adeguate ai complessi problemi che sorgono dall'estendersi a macchia d'olio dei processi di crescita aperti. Voci non più isolate si elevano per un nuovo ripensamento degli obiettivi, modalità e strumenti della *global governance* in materia di interscambio di beni e servizi e tutto quanto veniva dato per scontato, ora è attentamente analizzato e valutato alla ricerca di soluzioni adeguate. Accanto agli aspetti positivi del crescente interscambio, ci si sofferma anche sugli effetti dubbi o negativi derivanti dalla presenza di mercati non competitivi, squilibri strutturali a livello mondiale dei prodotti strategici, incauta gestione dei tassi di cambio, affermarsi di una economia mondiale di indebitamento e dilagare della povertà nei Paesi in via di sviluppo (PVS) e meno avanzati (Pma).

Alla precedenti considerazioni bisogna aggiungere un aspetto spesso trascurato dal quale dipende per larga parte la felice conclusione delle attuali negoziazioni commerciali (*Doha Development Agenda: Dda*) nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), rivolte soprattutto ai problemi delle aree più deboli. Si tratta della sempre più sentita aspirazione della società civile di raggiungere col commercio internazionale anche obiettivi in materia di ambiente, salute, tecnologia, tutela dei consumatori, coesione della società, ecc. oppure, nella migliore delle ipotesi, di non vederli affievoliti con l'apertura dei mercati nazionali. Si tratta di obiettivi che si possono condensare nel rispetto delle preferenze collettive dei singoli Paesi, spesso definiti *new objectives, so-called non economic objectives, non economic objectives* o, in modo più corretto anche se meno facilmente comprensibile, *trade related, trade and..., non-trade concerns*¹. Di per sé difficile, il compito ricordato è reso più complesso dal fatto che nel corso di parecchi decenni il protezionismo si è manifestato non solo con strumenti tradizionali (*beyond the borders*) quali la tariffe doganali ed i contingenti ma anche con strumenti di carattere tipicamente domestico (*behind the borders*) quali sovvenzioni, tassazione, regolazioni amministrative, ecc. Se lo smantellamento delle prime misure trova particolari difficoltà, a maggiori difficoltà va incontro il ridimensionamento degli strumenti ricordati di carattere interno in quanto sembra intaccare la sempre più richiesta sovranità regolatoria dei singoli Paesi.

Nell'ambito della problematica sopraesposta si vuole in questo saggio mettere in luce le nuove prospettive della *global governance* a livello commerciale quale oggi si presenta nel Dda per effetto della presenza degli obiettivi "non economici" e degli aspetti "non commerciali". Il ruolo della Unione Europea (UE) nel proporre questi *non-trade concerns* si rivela di estrema importanza e ci si può chiedere retoricamente cosa sarebbe avvenuto se nelle più diverse sedi non avesse mantenuto una posizione così intransigente.

All'inizio si esamina in rapida sintesi come la teoria economica prende coscienza della esistenza degli obiettivi non economici nel raggiungimento della massimizzazione delle variabili strategiche in sistemi aperti all'interscambio (par. 2). Il compito diventa assai più problematico allorché si tenta di scendere al concreto ed enumerare i *non-trade concerns* dell'interscambio di beni e servizi, comprendendoli nella più ampia categoria delle preferenze collettive (par. 3). Si passa infine ad una sia pur rapida ed incompleta rassegna dei più importanti rimedi per rendere compatibile il raggiungimento dei nuovi obiettivi con i processi di liberalizzazione commerciale e la vigente normativa internazionale (par. 4). Purtroppo, una analisi dettagliata del ruolo della UE dei *non-trade concerns* nell'ambito delle correnti negoziazioni commerciali deve venire posposta al contributo dello Scrivente nel Convegno annuale dell'Ause (Genova, maggio 2010).

¹ Le definizioni soprariportate si trovano nei vari saggi specialistici che via via si citeranno e spesso vengono sostituite da un ben più anodino *new issues*. È interessante ricordare come i *non-trade concerns* delle attuali negoziazioni si avvicinano ai *so-called non economic objectives* dell'Uruguay Round e sono fatti oggetto di interessanti indagini nelle più varie discipline che portano ad interessanti conclusioni anche a livello delle concrete trattative. Per la varietà delle denominazioni adottate per gli obiettivi "non economici", oltre ai lavori che verranno citati, si vedano, Winters, 1990; Bhagwati, 2000; Anderson, 2000; Bagwell-Staiger, 2001; Bagwell-Mavroidis-Staiger, 2002; Leebron, 2002; Trachtman, 2002 e Steger, 2002.

2. *La teoria delle relazioni commerciali internazionali e gli obiettivi "non economici": un rapporto di incomprensioni*

La considerazione degli obiettivi "non economici" del commercio internazionale non è certamente di assoluta originalità in quanto già si trova dispersa nelle fonti più antiche e non poteva essere altrimenti data la labilità del confine fra quanto è economico e quanto non lo è. Da sempre le transazioni internazionali di beni e servizi sono inestricabilmente connesse ad obiettivi in senso stretto "non economici" e soprattutto alla potenza dei vari partners nelle sue varie configurazioni di prestigio nazionale, sovranità internazionale, indipendenza politica, forza militare, predominio culturale, valorizzazione della credibilità, ecc. Il rapporto è ovviamente bilaterale, anche se non simmetrico, in quanto anche la potenza, la storia, il prestigio, ecc. influenzano l'interscambio commerciale dal punto di vista quantitativo e qualitativo, come negli anni più recenti molte indagini empiriche dimostrano con sicurezza.

Per spiegare la genesi dei rapporti fra commercio internazionale ed aspetti politici non bisogna andare molto lontano se si pensa alla provenienza culturale degli studiosi dei fatti economici per lungo tempo teologi, giuristi, storici, filosofi sociali, ecc. che portano anche nella osservazione del reale il metodo e le conoscenze delle rispettive discipline. Dell'interscambio internazionale di beni e servizi, molti filosofi politici dell'età dei lumi riescono a mettere in luce l'effetto addolcente (*le doux commerce*) che si riscontra in molti filosofi politici dell'età dei lumi, continuando poi nel tempo con le necessarie modificazioni². Il "dolce" commercio stempera i conflitti fra le classi sociali, facilita l'importazione di tecniche produttive dall'estero, stimola la circolazione del pensiero, fa conoscere nuovi beni di consumo, prodotti artistici, metodi contabili, ecc. in modo da permeare e vivificare le differenti civiltà. Si può anche andare al di là delle precedenti osservazioni nel senso che il commercio sempre più intenso fa crescere una classe mercantile attiva, cosmopolita e razionale che può validamente opporsi alle classi aristocratiche, ai grandi proprietari terrieri ed agli ordini militari e religiosi e quindi poco a poco riesce a trasformare in senso più "liberale" le comunità nazionali e le strutture dello stato.

Anche i rapporti fra commercio internazionale e conflitti bellici non vengono trascurati giungendo a conclusioni ancora una volta ottimistiche. Infatti, secondo la linea di pensiero ricordata, uno dei risultati finali del crescente flusso di beni e servizi fra sistemi economici è il raggiungimento della "pace eterna" che diventa così un obiettivo "non economico" di particolare importanza, considerando l'estensione e la virulenza delle guerre³. La giustificazione di tale conclusione varia da un Auto-

² Secondo il celebre contributo di MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, 1758, "le commerce polit et adoucit les mœurs barbares" e più avanti "l'effet naturel du commerce est de porter à la paix. Deux nations qui négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes: si l'une a intérêt d'acheter, l'autre à l'intérêt à vendre". La stessa conclusione viene seguita nel corso del tempo da numerosi altri contributi in differenti epoche e motivazioni e trova conferma in molti scritti più recenti con l'ausilio di verifiche empiriche.

³ Tale osservazione viene ripetuta infinite volte con altrettante varianti da numerosi Autori di ogni Paese, disciplina, e professione ma il più noto riferimento riguarda il contributo *Per la pace perpetua*, 1795, di I. KANT. Una visione storica del pensiero dei vari Autori sull'argomento ricordato si trova in Hirschman, 1977 che, più avanti nel tempo (1987), presenta una nuova, personale elaborazione dei rapporti fra commercio estero e conflitti militari che capovolge il precedente risultato.

re all'altro ma si incentra sul fatto che in un sistema di libertà degli scambi le transazioni commerciali sono un gioco a somma positiva per cui entrambi i contraenti ne traggono beneficio, riducendo così l'utilità delle guerre considerate sin allora il metodo più semplice e sicuro di arricchirsi. L'analisi tuttavia non si spinge a considerare i numerosi casi in cui le transazioni commerciali si rivelano a somma zero o addirittura negativa e nemmeno quando l'obiettivo a commerciare si deve ricercare nella appropriazione "leonina" dei guadagni dello scambio oppure, ancora peggio, nell'infliggere perdite ai partners. Un secondo tipo di giustificazioni trova la sua origine in una significativa modificazione del pensiero predominante che già preannuncia la *new economics* della scuola classica: nelle società che già intravedono gli inizi della industrializzazione quello che importa in primo luogo non è già la accumulazione delle ricchezze (spesso si tratta di metalli preziosi per finanziare i conflitti militari) bensì la produzione di beni e servizi che si rinnova ogni anno tramite la combinazione degli esistenti fattori produttivi. Tale produzione ormai non dipende più dal gioco della sorte, dal mutevole destino, da fenomeni naturali ed ancora meno dalle guerre ma viene grandemente stimolata dalle economie di dimensione, più adeguata specializzazione produttiva e propagazione delle innovazioni tecnologiche rese possibili dall'interscambio internazionale.

Non mancano tuttavia analisi che capovolgono la precedente relazione ottimistica nel senso che gli scambi internazionali portano ad esacerbare i conflitti sociali interni e questi poco a poco si allargano ai conflitti fra Paesi, dapprima sommersi poi sempre più conclamati sino ai vere conflazioni belliche, volta a volta bilaterali, regionali o mondiali⁴. La precedente interpretazione viene rafforzata dal fatto che agli scambi di beni e servizi si aggiungono i movimenti internazionali di capitale nel duplice aspetto di capitali finanziari e di investimenti diretti⁵. Mentre gli scambi commerciali si esauriscono nell'atto della transazione, i movimenti di capitale legano i diversi partners con relazioni intertemporali delle quali al momento iniziale si conosce assai poco e che possono modificarsi in senso peggiorativo per il partner più debole. Il continuo afflusso di capitali esteri rafforza la presenza di operatori (proprietari terrieri, imprenditori, finanziari, ecc.) stranieri che ne condizionano grandemente le scelte strategiche, impongono una inadeguata specializzazione produttiva, favoriscono lo

⁴ Questa tendenza trova la sua massima espressione in numerosi scritti di K. MARX alla base dei quali si erge la sua poderosa costruzione teorica che, pur partendo dall'analisi classica, ne modifica in profondità le conclusioni. Bisogna tuttavia ricordare un famoso intervento dell'Autore ricordato "Dialogo sul libero scambio", tenuto il 9 gennaio 1848, a Bruxelles, dinanzi ai membri della "Associazione democratica per l'unione e la fratellanza di tutti i popoli" che conclude icasticamente "il libero scambio distrugge le antiche nazionalità e spinge all'estremo l'antagonismo fra la borghesia ed il proletariato. In una parola, il sistema della libertà commerciale promuove la rivoluzione sociale. È solo in questo senso rivoluzione che io voto a favore del libero scambio".

⁵ Pur se con notevoli differenze esigite dal cambiamento delle condizioni del mercato mondiale, tale corrente di pensiero si rifà prevalentemente al filone marxiano come si può vedere nel contributo di V. LENIN, *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo*, 1917, preceduta dalle opere di J.A. Hobson (1902), R. Hilferding (1910) e R. Luxemburg (1913). Secondo Lenin, mentre la borghesia industriale è fautrice del libero scambio e della concorrenza, la borghesia dell'alta finanza è organica rispetto allo stato e non aliena dal ricorrere a misure protezionistiche. L'Autore ricordato ancora precisa come le situazioni conflittuali sono strettamente legate al predominio dell'imperialismo, cioè del capitalismo giunto alla fase del dominio dei monopoli, del capitale finanziario, dell'esportazione dei capitali e della suddivisione dell'economia mondiale fra i grandi trusts.

sfruttamento del lavoro, sostituiscono la forza alle leggi del mercato, ecc. Per di più, spesso, invece di una economia mondiale formata da un numero elevato di stati in situazione concorrenziale, si deve riscontrare l'apparizione di aree regionali, ognuna delle quali governata da un Paese di grandi dimensioni, con una forza militare di primo ordine, all'avanguardia della tecnologia, con marcati obiettivi espansionistici per chiudere i territori più deboli in una morsa di ferro⁶.

L'analisi degli obiettivi "non economici" dell'interscambio internazionale diventa assai più pregnante allorché, all'alba della rivoluzione industriale, la scienza economica si distacca sempre più dalle altre scienze sociali ed appare il contributo fondamentale di A. Smith (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776) che della "nuova scienza" forgia metodi, contenuti e limiti. Per i nostri obiettivi l'interesse della *Ricchezza delle Nazioni* è rafforzato dal suo principale obiettivo di valutare i due principali ed alternativi regimi di interscambio: il regime mercantile in vigore da molti secoli ed il regime della libertà dei commerci che si sta poco a poco imponendo. In modo inequivoco la scelta cade sulla libertà degli scambi cioè sull'attività autonoma degli operatori commerciali e sul gioco equilibratore delle forze del mercato internazionale che permettono di massimizzare la produzione dei Paesi scambisti dati i vincoli della tecnica, delle risorse produttive e delle preferenze degli operatori economici. Bisognerà aspettare il teorema dei costi comparati di D. Ricardo, forse il più importante in tutta la storia dell'analisi economica, per segnare in modo definitivo la fine delle politiche protezionistiche, offrendo una dimostrazione efficace e semplice di come qualsiasi Paese possa sempre trovare una posizione ottimale nella divisione internazionale del lavoro⁷. Vengono così superati gli insegnamenti, ancora vivi al tempo di Smith e di Ricardo, della scuola mercantilista ramificatisi con le inevitabili modificazioni nei differenti Paesi europei (bullionismo, industrialismo, cameralismo, ecc.) che condizionano in senso protezionistico la politica commerciale con i conseguenti violenti contrasti fra i potenziali partners⁸.

Se la scelta della libertà dei commerci si deve ai suoi effetti produttivistici, gli obiettivi "non economici" fanno subito capolino e prevalgono su quelli economici quando l'Autore della *Ricchezza delle nazioni* dichiara apertamente il legittimo distacco da una politica commerciale liberista per la difesa del territorio nazionale in quanto *defence is of much better importance than opulence*. A. Smith poi continua con altre affermazioni non molto lontane da quelle precedenti riguardanti la accettabilità degli atti di navigazione, della conquista coloniale, di scambi asimmetrici

⁶ All'inizio, gli aspetti politici della regionalizzazione non vengono considerati con grande attenzione mentre assumeranno una importanza strategica più avanti nella recessione mondiale degli anni '30 quando gli Stati Uniti tengono sotto tutela l'America latina, la Gran Bretagna inizia le preferenze imperiali, la Francia consolida il suo impero coloniale afro-asiatico e la Germania ammodernava il suo consueto *drang nach osten*.

⁷ Il contributo di Ricardo rimane ancora oggi fondamentale pur se si mettono in luce le ipotesi semplificatrici basate sulla considerazione di due beni, due Paesi, concorrenza perfetta, immobilità dei fattori della produzione, date quantità di lavoro e capitale, tecnologie invariate, assenza di economie di dimensione, ecc. La modificazione di una di queste ipotesi può portare a conclusioni anche assai diverse rispetto ai risultati originari.

⁸ Nel periodo mercantilista l'obiettivo dell'intervento dei pubblici poteri si incentra sul desiderio di potenza nazionale o sulla volontà di *"far abundare li regni di oro ed argento"* per cui predominanti sono gli interessi del Paese rispetto a quelli degli operatori economici.

fra Paesi a diversi livelli di "civiltà", ecc. che sembrano esulare completamente dalla ricerca della massimizzazione della produzione per entrambi i partners⁹.

Il continuo passaggio da obiettivi strettamente economici a quelli "non economici" con il corollario del mutare della politica commerciale da liberista a protezionista non dura però a lungo. Infatti più avanti nel tempo le considerazioni strettamente "non economiche" sulla valutazione del commercio internazionale e della politica commerciale vengono abbandonate e lasciate ad altre discipline quali sociologia, politologia, antropologia culturale, relazioni internazionali, storia, geografia, ecc.¹⁰. Si ha quindi un fenomeno di "economicizzazione" dell'analisi del commercio internazionale che si rafforza in modo spontaneo con la crescente sofisticazione dei modelli analitici e tale caratteristica si estende pure all'analisi del movimento internazionale dei fattori di produzione (capitali finanziari, investimenti diretti esteri, migrazioni generiche e qualificate, ecc.). Del resto, nel periodo ricordato, la riduzione dell'orizzonte degli interessi si verifica non solo nell'ambito dell'economia internazionale ma anche in altri campi dell'analisi economica come nello studio della popolazione, del mercato del lavoro, dell'accumulazione del capitale, del progresso tecnologico, dell'instabilità ciclica, ecc.

L'attuale revival degli obiettivi "non economici" del commercio estero avviene quasi inconsapevolmente ad opera di due Autori che hanno apportato grandi innovazioni nella studio della politica commerciale¹¹. Pur accettando l'opzione della libertà degli scambi commerciali per la massimizzazione del reddito nazionale o del benessere dei consumatori, si fa presente come il raggiungimento di obiettivi "non economici" richiede l'utilizzazione di strumenti protezionistici. Si fa notare l'analogia fra una distorsione di tipo endogeno come la presenza di economie esterne ed una distorsione creata dalla politica economica per raggiungere obiettivi "non economici". La graduatoria delle politiche per la eliminazione delle distorsioni è identica nel caso delle distorsioni endogene e di quelle create dalla politica economica oppure, per arrivare alle stesse conclusioni con parole diverse, gli interventi più convenienti per eliminare una distorsione di mercato (dei beni e dei fattori produttivi) si rivelano i più convenienti anche quando esiste un obiettivo "non economico"¹².

⁹ La lettura della *Ricchezza delle Nazioni* rivela sempre nuovi orizzonti e permette di meglio chiarire cosa l'Autore intenda per libertà commerciale. Sotto questo aspetto di importanza notevole è il Libro IV: *Dei sistemi dell'economia mondiali* che discute a lungo di quella che oggi si potrebbe definire politica protezionistica, giustificandola in casi non marginali, come ricordano anche Elmslie, 2004 e Viner, 1948.

¹⁰ Questa affermazione non vuol certamente negare che gli economisti accademici abbiano trascurato l'argomento ricordato ma solo indicare la sua eccentricità rispetto alla prevalente impostazione analitica. Gli obiettivi "non economici" si ritrovano invece nell'analisi di economisti eterodossi, spesso assai più politici/saggisti che non studiosi accademici, come nei tre grandi esponenti delle eterodossia del commercio internazionale quali l'americano A. Hamilton, il tedesco F. List e il romeno M. Mainolescu, rispettivamente nel secolo XVIII, XIX e XX.

¹¹ Si tratta di Johnson, 1960, 1964 e 1965; Bhagwati, 1964, 1967 e Bhagwati-Srinivasan, 1969. Il secondo degli Autori citati dà contributi significativi anche in anni più vicini a noi rafforzando il suo pensiero anche nella trattazione di specifici *non-trade concerns* (ad esempio standards del lavoro e dell'ambiente) come in Bhagwati-Srinivasan, 1966; Bhagwati, 1966 e Bhagwati, 1995. Krugman, 1977 e Lloyd, 2005 tentano di distinguere fra le tematiche da negoziare quelle maggio

¹² Secondo Maneschi, 2004, pp. 913, "the ranking of policies such as a tariff or subsidy on trade, a production tax cum-subsidy, a consumption tax-cum-subsidy or a factor tax-cum-subsidy is the same for either endogeneous or policy-imposed distortions".

L'approfondimento della tematica chiarisce meglio come nei vari modelli si possono rappresentare gli obiettivi "non economici". Il metodo più semplice permette di presentare gli obiettivi "non economici" come un rapporto fra le tradizionali variabili dei modelli: ad esempio si fissa un rapporto massimo fra importazioni e produzione nazionale a livello di sistema o di singoli settori strategici (agricoltura, acciaio, beni di investimento, ecc.) in modo da permettere l'esplicitazione degli effetti esterni sulla salute, istruzione, ambiente, ecc. In secondo luogo, gli obiettivi "non economici" si possono rappresentare come vincoli imposti esogeneamente nella massimizzazione di una variabile economica accanto a quelli tradizionalmente considerati come la tecnologia, disponibilità di risorse, preferenze dei consumatori, ecc. Infine, si può tentare di modificare la tradizionale funzione del benessere sociale basata ora sulla massimizzazione della produzione nazionale, tipica delle impostazioni classiche, ora sul benessere dei consumatori seguendo le linee della scuola neoclassica. Accanto alla produzione, consumo, occupazione, accumulazione di capitale produttivo, ecc. compaiono ora anche le nuove finalità dei *policy-makers* e le aspirazioni della società civile che ben poco hanno a che fare con le variabili prima indicate.

Nelle formulazioni ricordate compare in piena evidenza uno dei risultati più generali della politica economica cioè un *trade-off* negativo per cui il raggiungimento di un obiettivo "non economico" necessariamente riduce uno o più obiettivi economici. La precedente conclusione viene giustificata dalla utilizzazione di schemi di analisi parziale che prendono in considerazione relazioni assai poco sofisticate e comunque inadeguate alla attuale fase produttiva ed agli esistenti rapporti sociali. Infatti con un modello più complesso e realistico si riesce facilmente a dimostrare una forte complementarità fra obiettivi economici e "non economici" almeno nel più lungo periodo. A breve andare non c'è dubbio che l'utilizzazione di risorse scarse per obiettivi ambientali, sanitari, culturali, ecc. riduce l'aumento della produzione nazionale ma le conclusioni cambiano nel più lungo periodo in una ottica di interdipendenza globale fra le variabili considerate. Basti infatti ricordare quanto il miglioramento delle condizioni ambientali, educative, sanitarie, ecc. stimoli gli investimenti, la produttività, il progresso tecnico, ecc. e quindi in ultima istanza il tasso di crescita in presenza di una politica razionale di allocazione delle risorse disponibili. A stesse conclusioni si giunge quando si considerano gli aspetti distributivi che a breve andare sottraggono risorse ad investimenti più produttivi ma a più lungo termine incentivano la propensione al risparmio, l'incentivo al rischio imprenditoriale, la formazione di capitale umano, ecc. In altri termini, in un modello di ottimizzazione intertemporale le variabili tradizionalmente considerate "non economiche" possono facilmente trasformarsi in "economiche" e quindi influenzare, seppure indirettamente, le variabili strategiche (produttività, investimenti, crescita, ecc.)¹³.

¹³ Un aspetto particolarmente interessante si riferisce agli aspetti distributivi (a livello personale, fattoriale, regionale, settoriale, ecc.) che vengono considerati da un lato obiettivi "non economici" in quanto influenzano decisamente la salute, l'ambiente, le strutture tradizionali di produzione, ecc. e dall'altro lato obiettivi strettamente economici in quanto esercitano un effetto potente sulla produzione, produttività, investimenti ecc. (Persky, 2004). Sotto questo aspetto interessante è l'evoluzione del pensiero della Banca Mondiale (McNamara) che all'alba degli anni '70 propone i modelli "*distribution cum growth*" (Chenery, Adelman, ecc.) onde tenere conto dell'indissolubile legame crescita-distribuzione.

Naturalmente gli obiettivi “non economici” pongono sempre gravi problemi all’analisi economica e fra questi basti ricordare la complessa quantificazione, la difficile identificazione degli effetti e la più che probabile modificazione in relazione allo sviluppo economico, coesione sociale e struttura politica dei vari Paesi. Anche tenendo conto di queste difficoltà, la analisi economica non può certamente emarginare o escludere gli obiettivi “non economici” in quanto possono essere misurati ed analizzati in termini monetari e quindi fanno parte integrante del campo d’azione della scienza economica, almeno com’è intesa in termini pigouviani¹⁴. Sul piano più concreto, se si esclude forse i movimenti di più intensa e sfrenata crescita, gli obiettivi “non economici” sono molti sentiti dalla pubblica opinione e non sfuggono a questa legge anche le società più primitive dove spesso essi rivestono un grado di apprezzamento ben al di sopra, ed a volte a scapito, dello standard di vita tradizionalmente inteso.

3. *Dagli obiettivi “non economici” ai non-trade concerns ed alle preferenze collettive*

Non è certamente facile esplicitare gli obiettivi “non economici” nelle analisi teoriche e nella politica commerciale e non deve certamente meravigliare il fatto che i contributi scientifici, l’interesse della pubblica opinione, i negozianti dei singoli Paesi e l’OMC offrono una diversa enumerazione di tali obiettivi anche se tutti i lavori sono collegati ad un filo rosso, facilmente individuabile nella sempre crescente rilevanza dell’argomento.

Per mostrare qualche esempio mutuato dalla moderna teoria del commercio internazionale basti pensare ai due Autori sopracordati per il loro massimo contributo teorico alla politica commerciale.

Secondo Bhagwati-Srinivasan, 1969, gli obiettivi “non economici” si possono suddividere in almeno in 4 categorie riguardanti:

- il livello di produzione in settori caratterizzati da attività di strategica importanza;
- il raggiungimento della autosufficienza per evitare che il valore delle importazioni (esportazioni) superi un livello fissato;
- il livello di occupazione dei fattori produttivi (lavoro in particolare) in settori vitali per la difesa o le caratteristiche nazionali;
- la disponibilità domestica di particolari beni per il benessere della popolazione.

In modo più concreto, JOHNSON, 1960, prevede gli obiettivi “non economici” per le seguenti motivazioni:

- autosufficienza ed indipendenza nazionale,
- diversificazione, industrializzazione o difesa del settore agricolo,
- promozione del modo di vita e quindi dell’occupazione in settori specifici (ad esempio nel settore agricolo e nei distretti rurali);
- preparazione ed attuazione della difesa nazionale;
- desiderio di infliggere danni ad altri Paesi in modo da ottenere corrispondenti vantaggi economici.

¹⁴ Certamente esistono difficoltà nell’applicazione della definizione sopracordata in quanto gli obiettivi “non economici” sono più difficilmente misurabili ma questa osservazione viene superata tenendo conto da un lato dei nuovi tentativi di quantificare la salute, l’ambiente, ecc. e dall’altro lato delle complessità nel rappresentare e misurare anche le variabili strettamente economiche.

Il salto è molto grande quando dalle analisi teoriche si passa alle negoziazioni commerciali per cui, poco a poco, si abbandonano gli obiettivi "non economici" per accettare i *non-trade concerns* con alcune, ma non molto significative, differenze di significato. Anche in questo caso non si rivela produttivo perdersi nella ricerca di definizioni comprensive per cui basta osservare la posizione ufficiale dell'OMC che appare in numerosi documenti ufficiali, con piccole sfumature di accento. Nel suo glossario l'OMC assimila i *non-trade concerns* alla multifunzionalità e fa esplicito riferimento al preambolo all'accordo sull'agricoltura che menziona la sicurezza alimentare e la protezione ambientale nonché ad altri documenti ufficiali della stessa organizzazione che ai precedenti obiettivi aggiungono lo sviluppo rurale, livello di occupazione e l'alleviamento della povertà.

Si può quindi proseguire nella enumerazione presentata dall'OMC e ricordare in ordine sparso e senza graduatoria di importanza alcuni *non-trade concerns* di più spiccato ed accertato consenso come la protezione dell'ambiente, la sicurezza alimentare (*food security and food safety*), il miglioramento della salute, la diversità culturale e la biodiversità, la precauzione in materia di biotecnologie, la tutela del consumatore, la sopravvivenza delle imprese familiari (contadine, artigiane, ecc.), la protezione delle conoscenze tradizionali e del folklore, la difesa dei diritti fondamentali dei lavoratori, la fornitura pubblica di servizi essenziali per non parlare della lotta alla corruzione, il rispetto della legge, la buona governance e la presenza di istituzioni democratiche¹⁵. Come si nota si tratta di variabili più o meno vicine a quelle strettamente economiche, di natura globale o settoriale, relative al consumatore o al produttore, su basi individuali o più largamente collettive, di carattere nazionale o mondiale, appoggiate, neglette o avversate dalla pubblica opinione, unanimamente condivise dalla comunità internazionale o bollate da una parte sostanziale di essa come protezionismo nascosto, da sempre presenti o richieste ai giorni nostri con particolare insistenza, ecc.

Si venga adesso alla posizione della UE quale viene rappresentata in numerosi documenti ufficiali non solo di impostazione generale ma anche di guida all'azione negoziale e di valutazione di quanto si è fatto¹⁶. Si rivelano particolarmente interessanti gli obiettivi delle trattative in sede OMC proposti dalla Commissione sulla base delle direttive del Consiglio Europeo, rispecchianti le esigenze più sentite dei Paesi membri, e tenendo conto delle osservazioni del Parlamento Europeo, sempre più attento ai problemi economici internazionali in relazione anche al ruolo strate-

¹⁵ Le ultime variabili (rispetto della legge, buona governance ed istituzioni democratiche) sono assai differenti da quelle precedenti in quanto rispecchiano più valori politico-istituzionali che non socio-economici anche se di norma vengono comprese negli accordi commerciali regionali. Così ad esempio nell'accordo di Cotonou (2000) fra l'Ue ed i Paesi associati (dell'Africa, Caraibi e Pacifico), la collaborazione viene arrestata quando non siano rispettate la regola del diritto ed il sistema democratico mentre solo le più gravi forme di corruzione violano il principio della *good governance*.

¹⁶ Basti rifarsi ad EU, 1999, 2004 e 2005 che danno una immagine reale della posizione comunitaria in merito alle negoziazioni dell'OMC e più in generale alla regolazione della globalizzazione oltre ad aspetti più specifici riguardanti ad esempio gli standard del lavoro, la questione ambientale, il settore agricolo e le produzioni tradizionali, ecc. Il ruolo e le caratteristiche della posizione della Ue nelle negoziazioni commerciali in sede OMC sono ben delineati nei loro aspetti positivi e negativi in alcuni scritti di notevole valore fra cui basti segnalare Baldwin, 2006; De Bievre, 2006; Holmes, 2006; Jones, 2006; Meunier-Nicolaidis, 2006; Young-Peterson, 2006.

gico della UE nella politica mondiale¹⁷. Più complessa è invece la analisi della strategia della UE nei negoziati in corso in quanto non può trascurare quanto proposto dagli storici alleati (Stati Uniti e Giappone), dai nuovi Paesi emergenti (Cina ed India) e dai territori più fragili (i cosiddetti Paesi associati)¹⁸. Com'è facilmente prevedibile, nel corso del tempo la posizione negoziale della UE si modifica, passando da momenti di fervore e di risultati positivi a periodi di distensione, di stasi se non di indietreggiamento per il variare della congiuntura mondiale, l'emergere di nuove questioni sul tappeto, lo spostamento delle alleanze fra i Paesi partners, ecc.¹⁹. Si può naturalmente scavare più in profondità e fare risalire la posizione della Comunità a quanto viene discusso e proposto nel cosiddetto "Comitato 133" dove gli interessi dei Paesi membri appaiono con maggiore forza e rendono più difficile l'opera di mediazione della Commissione nella presentazione di un fronte comune²⁰. Nello stesso tempo non si possono nemmeno trascurare le posizioni delle differenti forze sociali ed economiche escluse dalle trattative internazionali cioè le o.n.g., le lobbies (definite pudicamente *business community*), i sindacati, le regioni, ecc. che spesso esprimono posizioni non difendibili dalla Commissione ma comunque sempre da tenere presente²¹.

Le motivazioni dell'interesse costante della UE verso i *non-trade concerns* sono ovviamente dovute ad un coacervo di motivazioni che passano dalle indicazioni della "nuova" teoria economica, alla variazione della struttura economica, alle pressioni delle varie forze sociali, ai sempre più sentiti aspetti culturali ed infine all'esplosione del commercio dei beni e servizi. Questo ultimo fattore gioca certamente un ruolo rilevante in quanto ormai si inserisce nei settori più delicati (agricoltura e servizi) nei quali più manifesti sono gli aspetti "non commerciali". Per di più molti beni e servizi da *non traded* si trasformano in *traded* con tutto quello che implica circa la conoscenza delle loro caratteristiche e degli effetti a più lunga sca-

¹⁷ Ai documenti del Parlamento Europeo sulla politica commerciale comunitaria bisogna aggiungere anche i lavori del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale che esprimono pareri e suggeriscono modifiche che i negoziatori comunitari in sede OMC debbono tenere presenti.

¹⁸ Non bisogna neppure trascurare il ruolo dei *Commissioners for Trade* della Commissione Europea che si sono succeduti dall'inizio delle ultime negoziazioni multilaterali (P. Lamy, P. Mandelson, C. Ashton ed infine K. De Gucht) portando il peso della propria personalità, la conoscenza empirica dei problemi trattati e la filosofia di fondo sul funzionamento del mercato internazionale dei beni e servizi.

¹⁹ Oltre alla interessante visione d'insieme presentata nella nota n. 16 si possono esaminare molti documenti ufficiali della Ue su singoli temi. I contributi dei singoli Autori sugli obiettivi "non economici" in materia di ambiente, sanità, lavoro, cultura, tutela dei consumatori, ecc. sono assai numerosi per cui risulta difficile una scelta ragionata in base alla accuratezza del lavoro ed alla originalità delle conclusioni.

²⁰ Tale Comitato è previsto nel Trattato istitutivo e si riunisce formalmente ogni mese a livello dei Direttori incaricati del commercio estero dei vari Paesi membri. Secondo fonti ufficiali i contrasti fra i diversi Paesi sono più simbolici e burocratici che non di vera strategia commerciale anche se, basandosi sulle informazioni giornalistiche, appare una ben diversa realtà.

²¹ I contrasti fra le forze imprenditoriali e la Commissione sono assai più specifici e settoriali (si pensi all'acciaio, tessili, costruzioni navali, servizi, ecc.) che di impostazione di fondo e riguardano sia l'applicazione delle misure di difesa commerciale che l'apertura effettiva dei mercati nazionali dei Paesi terzi. A livello delle negoziazioni commerciali il lamento unanime delle forze imprenditoriali concerne la lunghezza delle trattative che impedisce la predisposizione dei programmi di investimento indispensabili per trarre vantaggio dalle concessioni ottenute. Non sempre i rapporti fra gli interessi delle imprese e delle organizzazioni non governative sono privi di ombre ma nel complesso si possono considerare proficui e da coltivare con maggiore attenzione da una parte e dall'altra.

denza sulla salute, ambiente, tutela dei consumatori, ecc. Non bisogna neppure dimenticare che per molti problemi (ad esempio standards sociali ed ambientali) la posizione della UE è fortemente condizionata dalla tradizionale strategia di difesa dei Paesi più fragili anche nel ricordo del suo passato coloniale che non trova certamente riscontro negli Stati Uniti e nel Giappone²².

È forse utile a questo stadio abbandonare i *non-trade concerns* per soffermarsi su un fenomeno più generale che in un certo senso li genera nelle società moderne (*collective preferences*). Si tratta delle preferenze collettive corrispondenti ai valori più profondi delle comunità nazionali, che vengono accettate dalle autorità pubbliche di ogni Paese e quindi portate all'attenzione ed alla valutazione della comunità internazionale. Esse trovano il loro aggancio più remoto nei valori culturali, etici e religiosi dei vari Paesi fra i quali bisogna ricordare il senso dell'interesse collettivo, il bisogno di solidarietà, l'appartenenza ad una comunità, il perseguimento di obiettivi comuni, ecc.^{23 24}. Naturalmente i precedenti valori debbono venire piegati alle contingenze del momento, alla congiuntura economica ed alle condizioni politico-elettorali che fortemente condizionano i comportamenti degli individui e della società. Per i fattori sopra individuati non ci si deve quindi meravigliare che le preferenze collettive varino così profondamente nei diversi Paesi e certamente l'estendersi dell'economia mondiale al di là di quella che si poteva definire la civiltà (comunità) occidentale rende ancora più valida la precedente conclusione. Per di più, se nel corso del tempo le aspirazioni dei diversi Paesi tendono ad omogeneizzarsi anche per effetto del maggiore interscambio commerciale, non bisogna dimenticare che l'aumento del reddito dopo aver soddisfatto le necessità più impellenti della vita fa risalire in superficie le aspirazioni più profonde dei singoli e della collettività, per larga parte eredità del passato più o meno remoto²⁵.

²² Si deve ricordare che il Dda è particolarmente interessato ai "bisogni ed interessi" dei Paesi più deboli come viene specificamente incastonato in, Ministerial Declaration, Doha 9-14 november 2001: *We seek to place their needs and interests (developing countries) at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration* e puntualizzato in ogni dove nei documenti ufficiali dell'OMC.

²³ Un ruolo determinante nello sviluppare il concetto ricordato viene svolto da P. Lamy quando, prima della nomina a Direttore generale dell'OMC, è Commissario al commercio estero nella Commissione Prodi e quindi sovrintende alla partecipazione della Ue ai lavori dell'OMC. Assai interessante è la Conferenza organizzata dall'Autore a Bruxelles nel 2004 (Lamy, 2004; EU, 2004) dedicata alle preferenze collettive, iniziativa senza ovviamente l'imprimatur della Commissione. Non sfugge certamente all'attenzione generale l'impressione, confermata in termini analitici da Limao, 2007, che l'inserimento delle preferenze collettive negli accordi di cooperazione regionale possa aumentare il costo della liberalizzazione commerciale multilaterale e quindi un costituire uno "stumbling bloc" sulla via del libero scambio.

²⁴ Secondo Vazquez, 2003, si possono distinguere *inwardly-directed preferences* e *outwardly-directed preferences* ma questa distinzione, accettata da Charnovitz, 2005, non viene affrontata da Lamy, 2004 secondo il quale *a preference is based on an underlying social demand rather than on special-interest politics*. Non si può dimenticare il fatto che il secondo tipo di preferenze messo in luce da Vazquez, 2003, può portare ad un conflitto di obiettivi fra i Paesi importatori ed esportatori che va ben al di là degli aspetti tipicamente utilitaristici.

²⁵ Come si vede in Lamy, 2002, non per caso i maggiori propugnatori di una *globalisation maitrisée* si riscontrano fra coloro che, pur nell'ambito di una economia mondiale globalizzata, aspirano ad un maggiore rispetto delle preferenze collettive. Naturalmente se l'obiettivo della *global governance* può essere accettato, molti dubbi sorgono per quanto riguarda la sua concreta attuazione specialmente se alle già notevoli difficoltà economiche si aggiungono anche quelle di natura "non commerciale".

Le preferenze collettive hanno una evidente connessione con la *globalisation maîtrisée* che, sotto diverse denominazioni e contenuti, diventa sempre più un cavallo di battaglia del dibattito politico-economico all'interno di molti Paesi europei. Tuttavia esse informano sempre più anche il comportamento dei Paesi ricordati nella gestione della economia mondiale e soprattutto nella conduzione delle negoziazioni commerciali in corso. Per dir la verità la *globalisation maîtrisée* si appunta soprattutto sul raggiungimento di quegli obiettivi economici che spesso vengono trascurati nello slancio verso una economia più aperta e basti ricordare la più equa distribuzione del reddito, la riduzione delle tensioni sul mercato del lavoro e la realizzazione di un effettiva società del benessere. Non c'è dubbio tuttavia che la "*globalisation maîtrisée*" possa e debba estendersi senza alcuna incertezza anche gli aspetti "non commerciali" delle politiche commerciali ed anzi è proprio questa sua estensione la cartina di tornasole per l'accertamento della possibilità di governare processi di liberalizzazione che sempre più sembrano al di fuori di qualsiasi controllo²⁶.

Se non esistono in linea di principio controindicazioni per la accettazione delle preferenze collettive, quali espresse dalle varie comunità nazionali, occorre tuttavia evitare la presa in considerazione di quelle istanze che portano solo a conseguenze inaccettabili in una economia globalizzata. Così, ad esempio, bisogna escludere senza alcuna titubanza fini nascostamente protezionistici che mettono a serio ripentaglio i guadagni di benessere derivanti da un più esteso e generalizzato interscambio di beni e servizi: basta rifarsi a qualsiasi forma di discriminazione verso alcune categorie di Paesi, settori produttivi, attività imprenditoriali, ecc. se non dopo aver attentamente precisato le finalità, le modalità e la durata dei provvedimenti restrittivi. Suscita molte preoccupazioni anche la possibilità che le autorità nazionali dirigano le preferenze collettive verso direzioni non rispondenti ad una vera e genuina domanda sociale ma solo verso gli interessi della classe politica, adeguatamente camuffati alla pubblica opinione dai mezzi di persuasione di cui spesso dispone con larghezza. A stessa conclusione si giunge per quanto riguarda la pressione dei vari gruppi socio-economici rivolta ad alterare le preferenze dei cittadini nel tentativo di escludere la concorrenza straniera, godere di un tasso di profitto imméritato ed evitare le sanzioni del mercato alle loro incapacità gestionali e strategiche. Particolare attenzione deve venire riservata alle situazioni in cui le comunità nazionali (e soprattutto i PVS) assorbono per effetto di imitazione dai Paesi a più elevato reddito le preferenze collettive, talvolta anche a scapito delle loro più genuine aspirazioni. Tale fenomeno, certamente non raro, viene incentivato dalla sempre più stretta integrazione fra i pubblici poteri di Paesi a diverso stadio di sviluppo e dalle attività svolte dalle imprese multinazionali e financo dalle molteplici organizzazioni non governative che operano attivamente nei territori più fragili. Una situazione ancora peggiore si riscontra quando i Paesi in difficoltà vengono costretti ad accettare, almeno nella fase negoziale, le preferenze collettive dei Paesi di maggiori dimensioni per timore di ritorsione o di blocco dell'assistenza finanziaria.

²⁶ Se si esclude Rodrik, 1996, non si chiarisce mai bene il metodo per stabilire in modo democratico la scelta delle preferenze collettive a livello dei singoli Paesi. Qualsiasi metodo venga prospettato, bisogna sempre ricordare come l'OMC prevede come controparte solo gli stati membri e non i singoli gruppi sociali, politici, economici, religiosi, ecc. che li compongono.

Per evitare la possibilità di accettare non genuine preferenze collettive, occorrono efficienti metodi di validazione di quanto spesso la pubblica opinione dei Paesi più fragili genericamente desidera e confusamente esprime. Non si può escludere il ricorso ai referendum, a tornate elettorali, ad audizioni pubbliche, ecc. che per larga parte dipendono dalla struttura istituzionale del Paese, dal grado di decentramento della politica economica e dalla rappresentatività dei gruppi proponenti. Per giungere ad una soluzione più facilmente accettabile, occorre forse limitarsi in un primo tempo ai *core collective preferences* per il loro carattere non eccessivamente ambizioso nella speranza che nel corso del tempo verranno via via arricchiti. Nonostante la accettazione apparentemente condivisa di tali *core collective preferences*, non bisogna lasciarsi trarre in inganno in quanto diversamente interpretati nelle varie comunità nazionali e comunque sempre ponderati in modo difforme nelle funzioni di benessere sociale dei singoli Paesi. Naturalmente il vero problema è calamitare l'attenzione di tutte le componenti socio-economiche dei vari Paesi non solo per verificare la validità degli obiettivi proposti ma anche per renderle consapevoli delle probabili conseguenze della loro accettazione in termini di costi di breve periodo, dubbia compatibilità con le regole dell'OMC e ritorsioni da parte dei restanti Paesi.

4. *Preferenze nazionali e regolazione degli scambi internazionali: un evidente contrasto?*

Se sinora si sono visti i pochi "contro" ed i molti "pro" per quanto riguarda i *non-trade concerns* non ci si può certamente fermare a questo stadio in quanto "il veleno sta nella coda", cioè nei metodi per raggiungere gli obiettivi "non economici", mantenendo tuttavia una normativa sicura alle transazioni commerciali internazionali. Infatti se ogni Paese ricorresse in modo autonomo al perseguimento dei rispettivi *non-trade concerns*, ben presto ci si avvicinerebbe ad uno stadio di completa anarchia con evidenti effetti distorsivi sull'insieme degli scambi mondiali.

Non esiste una soluzione sicura, rigorosa ed affidabile al problema ricordato ma si deve ricorrere di volta in volta ad interventi specifici che tengano conto del livello di sviluppo, risorse finanziarie, capacità amministrativa, ecc. dei Paesi interessati, delle reazioni dei partners commerciali che si sentano lesi nei loro interessi e soprattutto delle organizzazioni internazionali per il rispetto dovuto alla normativa internazionale.

Anche se non è possibile indicare un ordine di priorità, l'approccio dell'economia del benessere ci offre il rimedio più ampiamente analizzato sul piano teorico, tradizionalmente utilizzato nelle economie progredite per obiettivi interni, sottoposto a numerose verifiche empiriche e dotato anche di un certo grado di semplicità, tempestività ed efficacia. Si tratta del ricorso a misure fiscali quali la imposizione indiretta o la concessione di sussidi sui flussi commerciali con l'estero rispettivamente per eliminare o catturare le diseconomie o economie esterne a livello della produzione (imprese) e del consumo (famiglie). In questo modo si riesce a raggiungere in economie divenute sempre più aperte all'interscambio mondiale l'ottimo economico sulla base dell'esistente livello tecnologico e delle preferenze dei consumatori. Nel caso qui considerato, i ricordati effetti esterni di segno positivo e negativo discendono dalla liberalizzazione dell'interscambio di beni e servizi le cui motivazioni sono di carattere prettamente economico (occupazione, produ-

zione, investimenti, ecc.) per cui gli obiettivi "non economici" rivestono ben scarsa considerazione nella ipotetica funzione del benessere sociale dei *policy-makers*. Gli interventi proposti quindi internalizzano i costi ed i benefici della più varia specie che ricadono sulla collettività (o su una parte rilevante della stessa) che altrimenti non sarebbero presi in considerazione dalle imprese produttrici e dalle famiglie consumatrici dei beni in oggetto.

Non mancano tuttavia le difficoltà e fra queste occorre ricordare le difficoltà di determinare la tassazione o il sussidio ottimo sui flussi commerciali, dovendo identificare le funzioni di domanda e di offerta del bene considerato, i loro possibili spostamenti nel corso del tempo, il comportamento delle imprese esportatrici ed importatrici nel breve e nel lungo periodo, gli aspetti macroeconomici (sulle finanze pubbliche, livello dei prezzi, attività produttiva) ed intersettoriali (sulle imprese a valle ed a monte di quelle colpite dalla imposizione o gratificate dai sussidi), ecc. Independentemente dalle non lievi difficoltà tecniche, gli aspetti politici sono sempre di grande rilevanza e basti ricordare le differenti valutazioni sulla rilevanza degli effetti esterni, la disponibilità della pubblica opinione a disperdere i vantaggi più immediati della liberalizzazione commerciale, la difesa degli interessi consolidati degli attuali o potenziali importatori, gli eventuali contrasti a livello dei vari settori ed imprese, ecc. Accanto agli aspetti politici interni bisogna porre quelli internazionali, di ancora maggiore influenza in quanto gli strumenti utilizzati vengono immediatamente conosciuti all'estero e stigmatizzati, richiedendo l'immediato ritorno alla situazione precedente, ponendo in essere ritorsioni di uguale dimensione o ricorrendo ad organismi *super partes* per la soluzione delle controversie.

Se sin qui si è basati solo sulla vigente normativa internazionale, non si possono escludere altre soluzioni che, pur non facendo l'unanimità dei consensi, sono state presentate in forma semiufficiale, in ambienti comunitari. Così ad esempio si prevede una speciale clausola di salvaguardia che permetta gli interventi fiscali ricordati (o misure equivalenti) a condizione che: 1) esiste una stabile e coerente domanda sociale per gli obiettivi "non-economici", 2) la misura richiesta sia sufficiente e necessaria per soddisfare la domanda di cui sopra, 3) le misure richieste non restringono il commercio mondiale in misura maggiore rispetto ad altri interventi conducenti allo scopo previsto, 4) le misure richieste abbiano le caratteristiche richieste da un sistema multilaterale come trasparenza, non discriminazione, trattamento nazionale e proporzionalità, 5) sia prevista una adeguata compensazione ai Paesi che ne sopportano un danno tramite riparazioni finanziarie sulla base di parametri prefissati, aiuti al *capacity building* o assistenza tecnica ai PVS.

Oltre ai metodi classici della imposizione fiscale e della concessione dei sussidi, esistono anche metodi assai più rigidi, utilizzati nei casi di maggiore gravità, che consistono nella interruzione o nella restrizione dei traffici internazionali. Tali strumenti tuttavia debbono venire previsti in modo esplicito dalla normativa e/o dagli accordi internazionali come avviene ad esempio per obiettivi fondamentali come la protezione della moralità pubblica, ordine pubblico, vita delle persone, difesa degli animali e vegetali in via di estinzione, conservazione delle risorse naturali esauribili, salvaguardia della sicurezza nazionale, ecc.

Il ricorso a misure restrittive degli scambi può essere assai più circoscritto in quanto invece di vincoli assoluti si stabiliscono limitazioni quantitative ai traffici

mondiali di singoli prodotti per il raggiungimento di importanti obiettivi, comuni a tutta o ad una larga parte della società internazionale. Il punto di partenza è la presenza di specifici accordi internazionali conclusi dal più ampio numero di Paesi che possono ad esempio riguardare la conservazione delle specie in estinzione e lo sfruttamento razionale delle foreste tropicali con conseguente limitazioni all'interscambio di particolari animali o vegetali e di legname proveniente da territori ben specificati ma l'elenco potrebbe allungarsi a volontà.

Il percorso di implementazione delle misure restrittive è assai lungo e getta molte perplessità sulla loro efficacia. Esso infatti si snoda lungo quattro fasi principali ognuna delle quali incontra incertezze, dissensi e ritardi: dapprima, la determinazione della entità delle risorse (ambientali) ritenute essenziali per il benessere generale (ad esempio per mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici); secondariamente, l'ammontare della quota globale delle risorse utilizzabile a livello mondiale senza drammatici effetti; in terzo luogo l'allocatione delle precedente quota ai singoli Paesi (quote individuali) ed infine il controllo della implementazione corretta delle quote e delle eventuali sanzioni. Esistono poi anche gravi problemi di ripartizione delle quote individuali all'interno dei vari Paesi ma questo problema viene lasciato alla discrezione dei differenti *policy-makers* con l'utilizzazione dei vari svariati metodi domestici di regolazione.

In molti accordi internazionali è permessa (a volte consigliata) l'utilizzazione del meccanismo di mercato tramite ad esempio lo scambio fra i Paesi partecipanti all'accordo dei permessi di inquinamento o di utilizzazione delle risorse naturali ad un prezzo fissato da un sistema d'asta al quale prendono parte le imprese importatrici ed esportatrici. L'obiettivo di questo sistema è la drastica riduzione dei costi per il raggiungimento degli obiettivi "non economici" che permette una più facile, tempestiva e adeguata azione di conservazione delle risorse comuni anche da parte dei Paesi più renitenti. Il meccanismo di mercato può essere accettato se il raggiungimento degli obiettivi "non economici" dipende esclusivamente dalla presenza a livello planetario di una data quantità di beni naturali o ambientali mentre è per larga parte indifferente la loro distribuzione geografica fra Paesi localizzati nelle diverse direzioni, ad alto o basso livello di reddito, densamente o scarsamente popolati, con specializzazione mineraria, agricola, manifatturiera, ecc.

Un terzo rimedio per raggiungere alcuni obiettivi "non economici" della liberalizzazione commerciale si basa sull'apposizione sui prodotti di particolari etichette, insegne, segnali, ecc. (*labels*) che indicano agli utilizzatori (imprese ma soprattutto famiglie) le caratteristiche fondamentali del prodotto, gli ingredienti utilizzati, il luogo di provenienza/fabbricazione, nonché le tecniche produttive utilizzate. Queste indicazioni sono necessarie poiché di norma il consumatore è ignaro delle caratteristiche del prodotto, località di produzione e metodi produttivi e quindi i probabili effetti sulla salute, sicurezza, ambiente, ecc. Con una informazione precisa e tempestiva vengono eliminati i ricordati effetti negativi della utilizzazione del bene, assicurando una soddisfacente anche se parziale tutela dei consumatori. Tuttavia gli obiettivi vanno anche più in lato poiché tali *labels* rendono più difficile lo sfruttamento dei lavoratori e delle risorse esauribili nei Paesi produttori (ed in special modo nei PVS) in presenza di consumatori dalla elevata sensibilità sociale de ambientale. Tali indicazioni sono tanto più importanti quanto più la qualità dei beni, le tecniche produttive e le localizzazioni geografiche, ecc. cambiano frequen-

temente come avviene quando il consumo si sposta dai beni interni (*non-traded goods*) a quelli importati (*tradeable goods*).

Esistono differenti categorie di *labels* per quanto riguarda il grado di obbligatorietà iniziando da quelli volontari sino a giungere quelli richiesti imperativamente dai disciplinari professionali o dai regolamenti nazionali. Non bisogna dimenticare a questo proposito che, in qualsiasi modo venga effettuata, l'etichettatura comporta costi aggiuntivi rispetto a quelli normali di produzione e commercializzazione e vincola la libertà di scelta dei produttori ad esempio in materia di beni intermedi, metodi produttivi, localizzazione degli impianti, ecc. Anche se certamente non mancano i punti di contatto, i *labels* precedenti si differenziano dai marchi d'impresa, previsti dalla normativa internazionale, che ogni produttore con apposite procedure amministrative può ottenere come strumento di conquista o di mantenimento dei mercati, contando anche sulla fidelizzazione dei consumatori.

A livello internazionale si può giungere solo con grandi difficoltà ad una armonizzazione delle legislazioni nazionali in merito alla fabbricazione e commercializzazione dei prodotti per le evidenti differenze di preferenze, gli elevati costi, i contrasti fra i vari Paesi, la necessità di cooperazione fra autorità pubbliche ed operatori privati, la difficoltà di controlli rigorosi, ecc. Nello stesso modo non si pensa neppure ad instaurare il principio del mutuo riconoscimento che garantisce la libera circolazione delle merci e dei servizi senza dover ricorrere alla armonizzazione delle legislazioni nazionali come avviene nel passaggio da un mercato aperto ad un mercato unico (l'esempio più classico è quello della UE). L'applicazione del principio ricordato infatti richiede preferenze assai omogenee, elevati standard qualitativi, efficaci controlli e fiducia reciproca fra imprese produttrici ed autorità pubbliche, ecc. per cui è percorribile solo da un ristretto numero di Paesi come ultimo passo sulla strada della completa integrazione economica.

Un ultimo rimedio riguarda soprattutto l'interscambio con i PVS e si manifesta nelle più varie forme di assistenza concessa dai Paesi più abbienti per il raggiungimento di obiettivi "non economici". Tale aiuto si manifesta in modalità differenti secondo i beni ed i Paesi considerati ma nella maggioranza dei casi riguarda la costruzione di infrastrutture, consulenza tecnica, assistenza legislativa, preparazione di capacità manageriali nonché la concessione delle indispensabili risorse finanziarie.

Per comprendere finalità e limiti di questa molteplice azione bastano alcune e limitate esemplificazioni. Così, ad esempio, se i PVS vogliono incentivare le esportazioni agricole verso i Paesi affluenti, occorre rispettare particolari standards di qualità, strettamente controllati e certificati in modo da evitare diseconomie esterne di carattere sanitario, igienico ed ambientale. Per approntare centri di ricerca, laboratori di analisi, materiale informatico, ecc. indispensabili per poter esportare beni idonei alla utilizzazione nei mercati più avanzati si richiede necessariamente l'assistenza internazionale da considerarsi per i Paesi donatori un costo per un consumo nazionale più consapevole. A stesse conclusioni si giunge per quanto riguarda la più corretta utilizzazione nei PVS dei beni importati per quanto riguarda la conoscenza delle loro caratteristiche e dei rispettivi effetti, spesso nascosti ed a lunga scadenza. Senza tale conoscenza il consumo tende ad espandersi in modo abnorme con i processi di liberalizzazione portando non solo ad una caduta della produzione domestica ma anche a sgraditi effetti sulla salute, ambiente, cultura, ecc. Si richiedono quindi campagne di informazione dei consumatori che a causa

delle sofisticate tecniche di divulgazione, conoscenza dei prodotti e dei metodi produttivi, presentazione delle alternative, ecc. richiedono l'assistenza attiva della comunità internazionale.

Un'ultima regolazione esce dal quadro sopraricordato che si limita agli scambi internazionali per investire direttamente gli investimenti diretti esteri, per una larga parte responsabili dell'insorgere dei *non-trade concerns* di carattere globale che assai frequentemente appaiono a seguito dei processi di liberalizzazione commerciale. Ci si riferisce allo sfruttamento irrazionale delle forze di lavoro e delle risorse ambientali che spesso avviene nei PVS in vista di rendere sempre più competitiva la produzione nazionale e quindi conquistare quote maggiori del mercato mondiale dei beni industriali. In questa situazione non si può escludere che le autorità pubbliche soprattutto dei Paesi più affluenti vietino l'accesso dei beni ricordati nel Paese in quanto, pur soddisfacendo i requisiti di igiene, sanità, sicurezza, ecc., vengano prodotti con metodi inadeguati (si tratta dei cosiddetti PPMs, cioè *process and production methods*). Anche per evitare contenziosi che non finiscono mai e soluzioni che non accontentano nessuno, sembra molto più efficace contrastare gli abusi non all'ultimo stadio della produzione (cioè nello stadio della commercializzazione dei prodotti) bensì al momento iniziale con una giudiziosa localizzazione degli impianti, organizzazione del lavoro, utilizzazione delle risorse umane ed ambientali, ecc.

Quando, come spesso accade nei PVS, la produzione per le esportazioni di tipo manifatturiero viene approntata da società multinazionali tramite investimenti diretti esteri la soluzione può venire trovata tramite accordi internazionali che prevedano condizioni minime per l'installazione di impianti di grandi dimensione in quei Paesi ove non esista una adeguata legislazione sociale ed ambientale. Dopo il fallimento di alcuni interessanti tentativi, la situazione sembra congelata o meglio abbandonata alla volontaria accettazione da parte di un certo numero di multinazionali di codici di condotta che certamente non risolvono il problema sul tappeto. Certamente esiste nella normativa vigente un accordo multilaterale sul commercio e gli investimenti (Trim, *trade-related investment measures*) ma il problema qui invocato viene completamente eluso e continua la politica dei Paesi più deboli nell'attrarre gli investimenti esteri sulla base di vantaggi salariali ed ambientali che allo stesso tempo suscitano l'insoddisfazione delle società civili dei Paesi importatori dei beni manifatturati.

In conclusione si può ben dire che, per quanto lunga, difficile ed incerta, la ricerca degli strumenti più idonei per affrontare i *non-trade concerns* non è certamente inutile in quanto ormai tali strumenti fanno parte integrante di quel processo di regolazione della globalizzazione che ormai è accettato da tutti (quasi tutti) i Paesi. La presa in considerazione degli obiettivi "non economici" contribuisce a valorizzare preferenze, propensioni, valori e bisogni nazionali che altrimenti sarebbero sommersi sotto il peso della massimizzazione dell'interscambio internazionale di beni e servizi. Non si nega che nel breve andare i nuovi vincoli portino ad un minore livello di produzione ma a più lungo andare contribuiscono a forgiare strutture e comportamenti del tutto compatibili con una crescita durevole. È quindi necessario con una analisi puntuale fare emergere anche a livello della pubblica opinione e dei pubblici poteri i benefici di lungo andare, non facilmente prevedibili nè misurabili, degli obiettivi "non economici" e dei *non-trade concerns*.

La ricerca degli strumenti più idonei per affrontare gli obiettivi "non economici" non è poi sterile poiché frequentemente i *non-trade concerns* vengono risolti con misure domestiche (leggasi sussidi non specifici) del tutto compatibili con la normativa vigente pur nel contesto di un processo di liberalizzazione commerciale. Nei casi in cui si richiedono anche misure regolatorie dell'interscambio commerciale quali eccezioni, deroghe, esenzioni, ecc. non esiste un divieto assoluto purché siano concordate, giustificate, limitate ed efficienti. Il ricorso alla assistenza tecnica ai Paesi più deboli ed un eventuale accordo sul comportamento delle grandi imprese in materia di investimenti diretti esteri non può che giovare alla soluzione del problema qui indicato permettendo ai PVS di accelerare il processo di industrializzazione con le esportazioni di prodotti manifatturati. Quello che la normativa richiede ai Paesi membri sulla base della clausola della nazione più favorita e del trattamento nazionale è di non attuare forme palesi o occulte di discriminazione avversa ai produttori ed ai Paesi esteri ove evitare quanto successo nei terribili anni '30 allorquando al commercio estero si può imputare una parte non trascurabile della distruttiva instabilità dell'economia mondiale.

Bibliografia essenziale

- ANDERSON K. (2000), Agriculture's Multifunctionality and the Wto, *Australian Journal of Agriculture and Resources*, n. 1.
- BALDWIN R.E., (ed) (1965), *Trade, Growth and the Balance of Payments*, Chicago, RandMcNally.
- BAGWELL K. - STAIGER E.W. (2001), Domestic Policies, National Sovereignty and International Economic Institutions., *Quarterly Journal of Economics*, may.
- BAGWELL K. - MAVROIDIS P.C. - STAIGER R.W. (2002), It's a Question of Market Access, *American Journal of International Law*, january.
- BALDWIN R.E.. (2006), Eu Trade Politics-Heaven or Hell?, *Journal of European Public Policy*, september n. 6.
- BHAGWATI J.N. 1964), The Pure Theory of International Trade: A Survey, *Economic Journal*, march.
- BHAGWATI J.N. (1966), Lying Down With Procustes: An Analysis of Harmonization Claims, in BHAGWATI-HUDEC, *Fair Trade and Harmonization*, etc. op. cit.
- BHAGWATI J.N. (1967), Non-Economic Objectives and the Efficiency Property of Trade, *Journal of Political Economy*, october.
- BHAGWATI J.N. (1995), Trade Liberalisation and "Fair Trade" Demands: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues, *World Economy*, november.
- BHAGWATI J. (2002), Afterwords: The Question of Linkage, *American Journal of International Law*, january.
- BHAGWATI J.N. - HUDEC R.E. (1966), *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade ?*, Vol. 1. *Economic Analysis*, vol. 2 *Legal Analysis*, Cambridge and London, Mit Press.
- BHAGWATI J.N. - SRINIVASAN T.N. (1966), Trade and the Environment: Does Environmental Diversity Detract from the Case for Free Trade?, in BHAGWATI-HUDEC (eds), *Fair Trade and Harmonization*, etc., op. cit.
- BHAGWATI J.N. - SRINIVASAN T.N. (1969), Optimal Intervention to Achieve Non-Economic Objectives, *Review of Economic Studies*, january.
- Charnovitz S. (2005), An Analysis of Pascal Lamy's Proposal on Collective Preferences, *Journal of International Economic Law*, n. 2.
- DE BIÈVRE D. (2006), The Eu Regulatory Trade Agenda and the Quest for Wto Enforcement, *Journal of European Public Policy*, n. 6.
- ELMSLIE B. (2004), Adam Smith's Analysis of Bounties as an Early Example of Concept of Non-Economic Objectives, *American Journal of Economic and Sociology*, october.
- EUROPEAN COMMISSION (1999), *The Eu Approach to the Wto Millennium Round*, Communication to the Council and the European Parliament, COM(1999)331final, Brussels, 08.07.1999.
- EUROPEAN COMMISSION (2004), *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004: An Assessment*, Brussels, 19 november 2004.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *European Values in the Globalized World*, Contribution to the October Meeting of Heads of State and Governments, COM(2005)525 final, 20.10. 2005.
- HIRSCHMAN A.O. (1977), *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*, Princeton, Princeton University Press.
- HIRSCHMAN A.O. (1987), *Potenza nazionale e commercio estero*, Bologna, Il Mulino.
- HOLMES P. (2006), Trade and "Domestic" Policies: The Europe Mix, *Journal of European Public Policy*, n. 6.
- JOHNSON H.G. (1960), The Cost of Protection and the Scientific Tariff, *Journal of Political Economy*, august.
- JOHNSON H.G., (1964), Tariff and Economic Development, Some Theoretical Issues, *Journal of Development Studies*, october.
- JOHNSON H.G., (1965), Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions, in Baldwin, (ed.), *Trade, Growth and the Balance of Payments*, op.cit.
- JONES E. (2006), Europe's Market Liberalization is a Bad Model for a Global Trade Agenda, *Journal of European Public Policy*, n. 6.
- KRUGMAN P. (1997), What Should Trade Negotiators Negotiate About?, *Journal of Economic Literature*, march.
- LAMY P. (2002), L'Unione européenne. Laboratoire de la globalisation maîtrisée, *Reflets et Perspectives*, n. 2.

-
- LAMY P. (2004), The Emergence of Collective Preferences in International Trade: Implications for Regulating Globalisation, in Conference on *Collective Preferences and Global Governance: What Future for the Multilateral Trading System*, Brussels, 15 september 2004.
- LAWRENCE R.Z. - RODRIK D. - WHALLEY J. (1996), *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington, O.D.C.
- LIMAO N. (2007), Are Preferential Trade Agreements With New Non-Trade Objectives a Stumbling Block for Multilateral Liberalization ?, *Review of Economic Studies*, vol. 74, Issue n. 3.
- LLOYD P. (2005), When Should New Areas Be Added to the Wto, *World Trade Review*, n. 2.
- MANESCHI A. (2004), Non Economic Objectives in the History of Economic Thought, *American Journal of Economics and Sociology*, october.
- MEUNIER S. - NICOLAIDIS K. (2006), The European Union as a Conflicted Trade Power, *Journal of European Public Policy*, n. 6.
- PERSKY J. (2004), When Did Equality Become a Non-Economic Objective?, *American Journal of Economics and Sociology*, october.
- RODRIK D. (1996), Labour Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them?, in Lawrence-Rodrik-Whalley, *Emerging Agenda for Global Trade*, etc. op. cit.
- STEGER D.P. (2002), Afterword: The "Trade and...." Conundrum-A Commentary, *American Journal of International Law*, january.
- TRACHTMAN J.P.(2002), Institutional Linkage: Transcending "Trade and....", *American Journal of International Law*, january.
- VAZQUEZ C.M. (2003), Trade Sanctions and Human Rights. Past, Present and Future, *Journal of International Economic Law*, n. 4.
- VINER J. (1948), Power Versus Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries, in VINER J., *The Long View and the Short in Studies*, etc., op.cit.
- VINER J. (1948), *The Long View and the Short in Studies in Economic Theory and Policy*, Glencoe, Free Press, 1948.
- WINTERS L.A., The So-Called Non-Economic Objectives of Agricultural Support, Oecd, Economic Studies, 1990.
- YOUNG A.R. - PETERSON J. (2006), The Eu and the New Trade Politics, *Journal of European Public Policy*, september.

L'economia italiana alla prova dell'euro

Abstract

The Italian economy to test the euro

A brief history of how Italy underwent a dramatic change of monetary constitution with its experiences within the European Monetary System in a first period and subsequently within the eurozone. Costs and benefits of joining the latter are examined, together with increasing dangers of its possible withdrawal from the monetary union, should its growth not resume and in the absence of satisfactory advances towards a European fiscal union.

1. Introduzione

Con l'adesione al Sistema Monetario Europeo (SME) e successivamente all'Unione Economica e Monetaria (UEM), grazie all'eutanasia della lira e all'entrata nella zona euro, l'Italia sperimenta una drastica variazione di costituzione monetaria. Per lungo tempo la politica economica del Paese era stata improntata all'adozione di politiche monetarie e del cambio di tipo lassista, facendo ricorso in modo sistematico al deprezzamento o alla svalutazione della lira, allo scopo di scaricare il differenziale di inflazione e di competitività nei confronti dei principali Paesi concorrenti. Tipicamente, un aumento dei costi nei settori esposti alla concorrenza internazionale veniva contrastato da una caduta del cambio, che tendeva a rilanciare la crescita e a riportare in equilibrio la bilancia dei pagamenti, il cui vincolo risultava particolarmente stringente in condizioni di cambi fissi.

Questa politica tradizionale venne abbandonata nel corso di due decenni in seguito alla scelta di adottare progressivamente una politica monetaria ricalcata su quella della Bundesbank, tentando di importare una credibilità antinflazionistica simile a quella della banca centrale tedesca. Non si trattò peraltro di un percorso facile e il cambiamento di costituzione monetaria avvenne attraverso successivi alti e bassi, che si conclusero con l'entrata dell'Italia nel primo gruppo di Paesi aderenti alla zona euro. Lungo questo sentiero accidentato furono all'opera due fattori principali. Da un lato la spinta proveniente dall'evoluzione del processo di integrazione economica in Europa in direzione della stabilità monetaria e successivamente della creazione della moneta unica, dopo la nascita dell'unione doganale e il lancio della Politica Agricola Comune (PAC) nel corso degli anni Sessanta. Dall'altro, il processo di convergenza agevolato dal progressivo aumento di potere in Italia dei gruppi di pressione e dei partiti che difendevano gli interessi dei rentier, le cui attività finanziarie sarebbero state colpite dalla tassa di inflazione, com'è ampiamente illustrato da una vasta letteratura, che utilizza lo strumento della *political economy*.

Scopo di questa nota è di ripercorrere criticamente l'esperienza del processo di convergenza che fece dell'Italia uno dei Paesi fondatori dell'euro, considerando altresì le conseguenze e le prospettive di tali scelte. Il resto dello scritto è organizzato

nel modo seguente. Nei successivi due paragrafi ci occuperemo del percorso effettuato dal Paese attraverso gli impegni e il funzionamento dello SME, dal periodo iniziale in cui l'accordo di cambio europeo funzionava come un meccanismo di *crawling peg*, con frequenti variazioni delle parità, alle fasi successive, a partire da quella della scelta lealista di accettare per intero i vincoli del sistema. Il paragrafo 4 descrive le politiche seguite dall'Italia nella fase che ha preceduto il varo dell'UEM, dopo l'espulsione dalla lira dal meccanismo di cambio in seguito alla crisi valutaria del 1992, con il successivo rientro nel 1996, in tempo per riprendere il processo di qualificazione in vista dell'adesione alla zona euro. I paragrafi 5 e 6 sono dedicati a una valutazione dei costi e dei benefici derivanti da quest'ultima, nel breve come nel più lungo andare. Il paragrafo 7 si propone di mettere in prospettiva il dibattito circa una possibile secessione dell'Italia dalla zona euro, mentre il paragrafo successivo conclude lo scritto con alcune considerazioni finali.

2. La fase iniziale dello SME

Per svolgersi senza scosse, il processo di integrazione economica richiede inevitabilmente il mantenimento della stabilità dei cambi, assicurata negli anni successivi alla conclusione della seconda guerra mondiale dal sistema dei cambi fissi del *gold exchange standard* e dal dollaro, come moneta di riserva e di conto a livello internazionale. All'inizio degli anni Settanta, quando gli accordi di Bretton Woods entrarono in crisi e vennero rapidamente superati, questo fattore di stabilità esterna venne meno e i Paesi della Comunità Economica Europea (CEE) tentarono di contrastare la volatilità dei cambi collegando le loro monete all'interno di margini di flessibilità limitata con il cosiddetto "tunnel", che si muoveva liberamente nei confronti del dollaro. Tecnicamente diedero vita a un meccanismo di cambio basato su zone obiettivo, che avrebbe dovuto fornire il grado di stabilità monetaria ritenuto necessario per garantire il funzionamento corretto di due delle forme di integrazione economica realizzate dalla CEE in quegli anni: l'unione doganale e la PAC. In effetti l'instabilità monetaria poteva mettere a repentaglio entrambi i risultati: il primo attraverso una serie di svalutazioni competitive o di deprezzamenti del tasso di cambio, che erano incompatibili con l'esistenza di un mercato interno per i prodotti manifatturati, stabile e protetto nei confronti del resto del mondo; il secondo rendendo eccessivamente complicato il funzionamento del sistema di prezzi comuni su cui si basava la gestione pubblica dei mercati agricoli. Incidentalmente, ritroviamo qui due dei prerequisiti che consentono la sopravvivenza dell'integrazione economica nel quadro delle istituzioni europee, in quel periodo la CEE e successivamente l'Unione Europea (UE), ovvero le stesse condizioni che giustificano, in un'ottica di *political economy*, l'integrazione monetaria nell'ambito della zona euro.

Tale accordo di flessibilità limitata dei tassi di cambio, denominato correntemente "serpente", prevedeva la fluttuazione congiunta delle monete europee vincolate fra loro nei confronti del dollaro ("il serpente nel tunnel"), riuscendo in linea di massima a imbrigliare la volatilità dei cambi delle monete comunitarie. Esso vide la luce nell'aprile 1972 e l'Italia vi partecipò, soprattutto per ragioni di carattere politico. Come Paese fondatore della CEE, essa non poteva permettersi di rinunciare a questa nuova iniziativa comunitaria per non diminuire il suo potere contrattuale

nella conduzione degli affari europei, quali che fossero le sue condizioni economiche. Ma dopo meno di un anno, nei primi mesi del 1973, la lira non si dimostrò capace di sopportare il vincolo di un cambio fisso, sia pure con qualche margine di flessibilità, e fu costretta ad abbandonarlo, in seguito a un peggioramento della situazione dell'inflazione e della bilancia dei pagamenti (Maes and Quaglia, 2003). E in effetti in quel periodo l'Italia continuava a percorrere un sentiero di crescita in presenza di inflazione, il quale richiedeva la svalutazione progressiva della lira. Con l'aggiunta che più tardi tale politica venne aggravata dagli *shock* di offerta sotto forma di aumento dei prezzi del petrolio, che si verificarono nel corso degli Settanta (Giavazzi and Spaventa, 1989).

In realtà l'esperienza del serpente non fu in grado di mantenere la stabilità dei cambi in Europa, dato che dal meccanismo di cambio comunitario uscirono l'uno dopo l'altro vari Paesi, tanto che nel 1977 esso divenne l'equivalente della tradizionale zona marco.

Malgrado ciò, la spinta in direzione della stabilità monetaria all'interno della CEE non fu abbandonata, non ultimo allo scopo di far fronte all'arretramento del processo di integrazione commerciale che nel frattempo si era manifestato. Lo strumento destinato a rilanciare il processo di convergenza monetaria su basi più avanzate fu il Sistema Monetario Europeo (SME), il quale iniziò a funzionare nel 1979. Nel corso delle trattative che precedettero il suo lancio, l'Italia espresse le proprie preferenze per un accordo monetario di tipo simmetrico, che fosse in grado di ripartire l'onere dell'aggiustamento in modo equilibrato mettendolo a carico non solo dei Paesi debitori, ma anche delle economie creditrici. In termini più chiari, in caso di squilibrio delle *performance* e dei conti esteri nell'ambito della CEE, dovevano intervenire politiche di correzione da parte sia dei Paesi in disavanzo, sia di quelli in avanzo. I primi dovevano sopportare il costo di politiche restrittive (in termini di bassa crescita e di elevata disoccupazione), ma i secondi dovevano facilitare il riequilibrio mediante politiche espansive, vale a dire rilanciando i consumi e accettando il rischio che questo provocasse un aumento dell'inflazione.

In apparenza questa richiesta ebbe successo, nel senso che, sulla carta, le caratteristiche tecniche dello SME finirono poi per essere di questo tipo. Nei fatti, tuttavia, le speranze dell'Italia vennero frustrate in quanto ben presto il nuovo accordo prese a funzionare in modo asimmetrico, facendo della Germania e della Bundesbank il centro del sistema e trasferendo l'intero onere dell'aggiustamento sui Paesi in disavanzo. Ancora oggi, nell'ambito della zona euro questo problema non è stato risolto, a causa della scarsa volontà dei Paesi creditori, e in particolare del maggiore di essi, la Germania, di rilanciare la loro economia in caso di squilibri, aiutando in tal modo i Paesi debitori a ridurre i loro disavanzi e il ricorso a politiche di tipo deflazionistico.

Fatta questa premessa, occorre aggiungere che nella prima fase di partecipazione allo SME, nel periodo 1979-1986, l'Italia proseguì la sua politica ciclica di svalutazione, inflazione, svalutazione, utilizzando l'accordo europeo, più che come un sistema di cambi fissi, per quanto aggiustabili, come un meccanismo di *crawling peg*, o di parità mobili, in grado di consentire lo slittamento del tasso di cambio, vale a dire la progressiva svalutazione della propria moneta. Nella Tabella 1 vengono indicati i riallineamenti delle parità della lira nel periodo sotto osservazione, con una svalutazione complessiva di più del 20 per cento nel corso della prima metà degli anni Ottanta.

Tabella 1 - *Riallineamenti delle parità della lira nella prima fase dello SME (percentuali)*

23.03.1981	-6,00
05.10.1981	-3,00
14.06.1982	-2,75
21.03.1983	-2,50
22.07.1985	-6,00

Fonte: Maes and Quaglia, 2003.

3. *La fase lealista dello SME*

Questa politica viene tuttavia abbandonata a partire dal 1987, quando l'Italia decide di entrare nel novero dei Paesi lealisti, che accettano di seguire fine in fondo le regole dello SME asimmetrico, subordinando la loro politica monetaria alla necessità di mantenere fissi i cambi nei confronti della moneta perno del sistema, il marco tedesco. In quella circostanza il Paese modifica in modo netto la sua politica monetaria, rinunciando al tradizionale strumento della svalutazione per assorbire la perdita di competitività con un riallineamento della parità della lira. Mentre nella prima fase della sua esperienza all'interno dello SME esso partecipava con scarso entusiasmo al gioco della convergenza con le condizioni finanziarie del Paese leader del gruppo, comportandosi come un Paese gregario (*follower*) riluttante, ora il vincolo esterno nei confronti della politica monetaria della Germania costituisce un impegno sempre più credibile. Tale scelta fu probabilmente influenzata da due fattori distinti, ma correlati. Da un lato da una decisione analoga presa dal presidente Mitterrand in Francia, con il passaggio alla politica del "franc fort", dopo aver sperimentato che una politica espansiva basata sulla svalutazione del franco diventava ben presto insostenibile e che il tentativo di reflazionare in un solo Paese nel contesto di uno SME asimmetrico era destinato all'insuccesso (Bernard, 2002). Dall'altro la circostanza che la Banca d'Italia e i decisori politici erano alla ricerca di una nuova costituzione monetaria, allo scopo di rafforzare il coordinamento istituzionale fra le autorità monetarie dello SME in vista di ottenere un funzionamento meno asimmetrico dell'accordo europeo (Quaglia, 2003).

In questo contesto, la volontà di adottare senza esitazioni i comportamenti richiesti dal vincolo dello SME fu considerato dai decisori italiani come lo strumento in grado di importare la credibilità antinflazionistica di cui avevano bisogno per cambiare la costituzione monetaria. Legando la lira al marco, l'Italia poteva sperare di condividere l'opzione della moneta forte (*strong currency option*) effettuata dalla Germania, ottenendo i benefici di una elevata reputazione antinflazionistica sui mercati finanziari internazionali. Il meccanismo che generava questo tipo di reputazione è stato spiegato con riferimento ai vantaggi ottenuti dai Paesi che accettavano di "legarsi le mani".

In termini del tutto generali, si può affermare che per il Paese leader partecipare allo SME comportava il vantaggio decisivo di limitare la probabilità che i Paesi partner comunitari potessero seguire politiche di svalutazione competitiva, le quali si sarebbero tradotte in una riduzione delle proprie vendite sul mercato protetto dell'unione doganale, influenzando in modo negativo il modello di crescita trainato dalle esportazioni, tradizionalmente alla base delle sue fortune economiche. Ma i

Paesi gregari che interesse avevano a entrare in un accordo di cambio asimmetrico? Dal momento che in un regime di cambi fissi, in presenza di piena libertà di movimento dei capitali, la politica monetaria diviene inefficace anche nel breve andare, che vantaggi ottenevano a rinunciare alla loro sovranità monetaria, vincolando le loro politiche alle regole dello SME? La risposta ha a che fare con la necessità di assicurare i mercati internazionali in ordine alle loro credenziali antinflazionistiche.

In effetti, i Paesi gregari non erano in grado di riallineare le loro parità, in caso di inflazione pregressa, in modo da recuperare per intero il differenziale di inflazione, a causa dell'opposizione dei partner, che partecipavano alla decisione comune circa le nuove griglie dei cambi. In tal modo rimanevano penalizzati dall'eccesso di inflazione non scaricato sul cambio, e ciò riduceva il loro incentivo a produrre inflazione a sorpresa e a seguire politiche monetarie lassiste (Giavazzi and Pagano, 1990). I mercati internazionali, anticipando questa situazione, ritenevano pertanto, nel caso nostro, che l'Italia non avesse alcun vantaggio a creare fenomeni inflazionistici che la penalizzavano, rafforzando in tal modo le sue credenziali antinflazionistiche.

Successivamente alla scelta lealista, l'Italia si impegna in un percorso di disinflazione e di convergenza nei confronti dei Paesi centrali dello SME guidati dalla Germania, e la lira si apprezza in termini reali.

Cinque anni dopo, tuttavia, questa politica si arresta all'improvviso in occasione della crisi della lira nel 1992. Sino a quel punto lo SME aveva funzionato in condizioni di eccesso di credibilità, nel senso che i Paesi membri si comportavano come se fosse già stato raggiunto lo stadio dell'unione monetaria completa. Ma in realtà il vincolo finale e irreversibile fra le monete nazionali e l'euro non era ancora stato creato e quando, nello stesso anno, il referendum danese sul Trattato di Maastricht fu respinto, tale eccesso di credibilità svanì improvvisamente nel nulla. La speculazione contro le monete più deboli del sistema si scatenò immediatamente sotto la guida di un gruppo di fondi internazionali d'investimento particolarmente aggressivi, e la lira fu costretta ad abbandonare il meccanismo di cambio comunitario (*ERM: Exchange Rate Mechanism*), unitamente alla lira sterlina. La Banca d'Italia cercò inutilmente di resistere agli attacchi speculativi, ma quando le riserve di cambio furono virtualmente esaurite e il ricorso a prestiti di emergenza si rivelò impraticabile, lo sganciamento dallo SME non poté essere evitato, e il governo varò una pesante manovra finanziaria per mantenere sotto controllo i conti pubblici.

Tra le possibili cause della crisi un posto di rilievo spetta alla scarsa competitività delle merci italiane. Sulla base del meccanismo di "legarsi le mani" appena descritto, i riallineamenti successivi della parità della lira attraverso la svalutazione di più del 20 per cento dall'inizio dello SME comportavano una penalizzazione consistente a carico dei prodotti italiani esposti alla concorrenza internazionale, pari all'inflazione in eccesso accumulata in passato rispetto a quella media dei Paesi partner, non assorbita dalle variazioni delle parità del cambio. Tutto questo si traduceva in un peggioramento delle capacità concorrenziali dell'economia italiana: un segno di debolezza che poteva essere sfruttato con facilità dalla speculazione internazionale.

Nel contempo era all'opera un secondo fattore. L'aumento dei tassi di interesse in Germania allo scopo di mobilitare risorse per coprire i costi della riunificazione veniva trasmesso nei mercati dei Paesi partner per effetto del sistema di cambi fissi, costituendo un fattore addizionale di fragilità e rendendo incerte le prospettive dell'economia italiana.

Tuttavia, il fattore cruciale che provocò la crisi del cambio fu probabilmente rappresentato dal venir meno dei controlli sui movimenti di capitale dopo il 1989. Per un Paese che aveva considerato a lungo come reato l'esportazione dei capitali all'estero, la liberalizzazione dei trasferimenti finanziari verso i Paesi terzi costituì uno shock non indifferente, il quale tuttavia si giustificava in vista del traguardo dell'unificazione monetaria.

Peraltro, rinunciando ai controlli sui movimenti di capitale l'Italia si legava le mani anche nei confronti della speculazione internazionale. E quando nel 1992 la lira fu oggetto di massicci attacchi speculativi, dopo aver sacrificato le riserve di cambio la Banca d'Italia rimase senza difese.

Sotto il profilo tecnico, la crisi della lira costituì una conferma della fondatezza del teorema del triangolo o della trinità impossibile di Mundell: il fatto che non sia possibile avere contemporaneamente l'autonomia della politica monetaria, la mobilità dei capitali e un sistema di cambi fissi. Oppure, come si esprime Padoa-Schioppa (1988), che l'inconciliabilità riguardi un quartetto, aggiungendo al triangolo di Mundell anche il libero scambio di merci e di servizi.

In tal modo, per l'Italia, l'abolizione del controllo sui movimenti di capitale, che aveva consentito di sopportare il vincolo dello SME, comportò anche la fine del regime di cambi fissi, facendo sì che la lira potesse sganciarsi per qualche tempo dal meccanismo di cambio europeo.

4. *Dallo SME all'UEM*

Dopo la crisi del cambio, i decisori italiani accettarono di buon grado il deprezzamento della lira imposto dai mercati. Una volta abbandonato il meccanismo di cambio comunitario la lira subì un cospicuo deprezzamento, registrando una perdita di valore che nel 1995 aveva raggiunto il 30 per cento (Bugamelli e Tedeschi, 2005). L'occasione fu quindi messa a profitto per recuperare la perdita di competitività precedente provocata dalle regole dello SME, riprendendo la vecchia politica del deprezzamento della moneta. Dopo un intervallo di circa un quinquennio in cui era stata seguita una politica lealista di tipo disinflazionistico, l'Italia tornava alle sue vecchie ricette e per un periodo all'incirca equivalente le autorità italiane non presero le misure necessarie per rientrare nell'accordo di cambio europeo.

Il ritorno alla vecchia strategia della caduta competitiva del cambio fu tuttavia poco apprezzato dai partner europei. Non solo le autorità tedesche rafforzarono i loro dubbi circa l'opportunità di ammettere l'Italia a partecipare alla fase finale dell'unificazione monetaria messa in moto dal trattato di Maastricht, ma anche in Francia si ebbero proteste per i danni subiti in seguito alla fluttuazione della moneta italiana.

Il comportamento dell'Italia fu probabilmente una delle ragioni che spinsero la Germania a chiedere con decisione che due dei criteri di ammissione alla futura zona euro fossero estesi al funzionamento dell'UEM tramite un impegno formale, che stabilisse l'obbligo dei Paesi membri di rispettare i limiti previsti per la finanza pubblica, in ordine sia al disavanzo annuale sia allo stock di debito pubblico. Qualche tempo dopo queste disposizioni furono poste al centro del Patto di Stabilità, approvato nel 1997 con una denominazione che comprendeva l'aggiunta di un secondo termine, per così dire politicamente corretto, diventando il Patto di Stabilità

e di Crescita (PSC). Ancora oggi non è chiaro se l'obiettivo dei decisori tedeschi nell'imporre questi vincoli, dapprima nel trattato di Maastricht e quindi nel PSC, fosse proprio quello di creare un controllo sulle politiche fiscali dei Paesi membri allo scopo di garantire la stabilità dell'UEM, o se più semplicemente fosse di escludere da quest'ultima i Paesi dotati di scarsa credibilità fiscale, quali l'Italia e in generale i Paesi di quello che all'epoca veniva chiamato il 'Club mediterraneo'. Questa seconda interpretazione potrebbe essere legittimata dallo svolgimento della recente crisi finanziaria greca, in cui le autorità tedesche (Corte costituzionale di Karlsruhe compresa) hanno dimostrato a lungo scarsa disponibilità a superare il divieto di salvataggio (clausola di *no bail out*) contenuto nel trattato di Lisbona, che impedisce formalmente di venir in aiuto a un Paese membro in difficoltà sull'orlo del fallimento.

Da parte della Francia, la quale continuava ad essere fedele alla politica del franco forte, si ebbero reazioni abbastanza decise nei confronti del nuovo atteggiamento tenuto dall'Italia in fatto di tassi di cambio. Nel corso di un incontro con i rappresentanti del governo italiano, il presente Chirac sostenne che la fluttuazione della lira forniva all'Italia un vantaggio competitivo improprio, giungendo ad adombrare la possibilità che i partner europei reintroducessero i dazi doganali sulle esportazioni italiane verso il mercato unico. Si trattò, tuttavia, di una reazione fuori luogo, dal momento che altri Paesi, come il Regno Unito, non vincolavano la propria moneta al meccanismo di cambio comunitario, senza che questo sollevasse particolari lamentele da parte del resto dell'UE.

Nel frattempo, durante il passaggio dallo SME al progetto di UEM, l'Italia aveva mutato le sue scelte quanto al percorso più appropriato per giungere all'unione monetaria. Per chiarire questo punto, occorre rammentare le polemiche che avevano accompagnato la riflessione sull'integrazione monetaria all'inizio degli anni Settanta. Mentre inizialmente l'Italia condivideva con la Germania le posizioni dell'approccio "degli economisti", in un secondo tempo le autorità italiane si trasferirono nel campo "dei monetaristi". L'impiego delle due espressioni messe fra virgolette riguardava l'ordine delle fasi che avrebbero condotto all'unione monetaria. Nel dibattito iniziato dopo la conclusione dell'unione doganale circa i modi del passaggio all'unione monetaria, considerata come la finalità successiva da raggiungere entro la fine degli anni Settanta, erano emerse due scuole di pensiero. Secondo la scuola "degli economisti", guidata da politici e studiosi operanti in Germania, la nascita della moneta unica veniva considerata come la fase finale dell'integrazione economica completa e si sarebbe potuta ottenere solo a patto che fossero stati integrati in precedenza a livello europeo tutti gli altri mercati e interventi. In particolare la teoria del coronamento (*Kroenungstheorie*), difesa dagli autori tedeschi, sosteneva che l'unione monetaria, per potere essere raggiunta e dare garanzie di stabilità, doveva essere basata sulla costruzione dell'unione economica, come un tetto posto al di sopra di quest'ultima.

Sul fronte opposto l'approccio "dei monetaristi" sosteneva che vincoli monetari comuni creati allo scopo di giungere alla moneta unica potevano spingere i Paesi membri a effettuare progressi in direzione dell'unione economica. A capo di questa scuola di pensiero vi era la Francia, non ultimo per l'influenza esercitata in passato dal consigliere di De Gaulle per gli affari monetari, l'economista Jacques Rueff, la cui politica si riassumeva nella celebre affermazione: "*L'Europe se fera par la monnaie ou elle ne se fera pas*".

La scelta fra queste due impostazioni fu decisa dalla necessità in cui si trovava la CEE di dar vita comunque a un accordo monetario con il quale far fronte all'instabilità monetaria che il collasso imminente del sistema di Bretton Woods avrebbe generato, come Robert Triffin aveva per tempo previsto, con l'identificazione del dilemma che porta il suo nome, in base al quale alla lunga si sarebbero dimostrati inconciliabili, da un lato la necessità i cui si trovavano gli USA di fornire dollari all'economia mondiale attraverso un disavanzo persistente di bilancia dei pagamenti, e dall'altro l'impegno da loro assunto nell'ambito del *gold exchange standard* di garantire la convertibilità della loro moneta in oro. Nel 1970, un anno prima che Nixon abolisse quest'ultima, i Paesi CEE approvarono il piano Werner, che prevedeva il passaggio per tappe all'unione monetaria, con un procedimento ispirato all'approccio "dei monetaristi".

Le scelte effettuate in occasione di questo primo tentativo di creare la moneta unica estesero la loro influenza lungo tutta la fase che precedette la creazione dell'UEM. In particolare, durante le discussioni e le trattative che portarono all'approvazione dell'impianto dell'UEM l'Italia prese posizione a favore dell'approccio "degli economisti", unitamente alla Germania e ai Paesi Bassi, i quali si opponevano alla creazione del Fondo Europeo di Cooperazione Monetaria. Tuttavia, a partire dai primi anni Ottanta le autorità italiane si trasferirono nel gruppo "dei monetaristi", sotto la guida del governatore Carlo Azeglio Ciampi e del suo braccio destro Tommaso Padoa-Schioppa (Maes and Quaglia, 2003).

In questo contesto, l'Italia contribuì attivamente alle decisioni che portarono all'approvazione del Trattato di Maastricht, il documento fondativo dell'UEM, spiegando un atteggiamento fortemente pro europeo in numerose occasioni, che si rivelarono decisive per superare la resistenza di Paesi euroscettici come la Gran Bretagna, che inizialmente manifestavano una preferenza per un sistema di valute parallele in concorrenza fra loro, sino a quando il mercato non avesse scelto la moneta comune, un piano che avrebbe rinviato alle calende greche la nascita della moneta europea. In particolare le autorità italiane svolsero un ruolo fondamentale nel vertice di Strasburgo nel 1989, quando le obiezioni della signora Thatcher vennero accantonate e venne assunta la decisione cruciale di creare non una semplice moneta comune, ma una moneta unica.

In tal modo l'Italia riacquistava la sua funzione tradizionale di Paese che utilizzava un'iniziativa del motore franco-tedesco per far avanzare il processo di integrazione verso mete ambiziose di carattere federale.

In ogni caso l'Italia non avrebbe potuto perdere l'appuntamento con la nuova scadenza cruciale dell'UE: il lancio della moneta unica. È infatti, dopo un periodo in cui aveva registrato un forte deprezzamento in seguito all'abbandono del meccanismo di cambio comunitario, la lira rientrò a pieno titolo nello SME nel 1996, appena in tempo per qualificare l'Italia a entrare a far parte del primo gruppo di Paesi fondatori dell'UEM. Mantenere la propria moneta nel meccanismo comunitario senza dar luogo a svalutazioni nei due anni precedenti rappresentava in effetti una delle condizioni di convergenza previste dal trattato di Maastricht. Dopo questa decisione venne ripresa la politica di disinflazione e di convergenza verso le condizioni dell'economia tedesca.

A dire il vero, in quel periodo il governo italiano pensava di poter entrare nella zona euro con qualche ritardo, dal momento che i criteri di convergenza nel caso

dell'Italia non erano pienamente rispettati, nonostante l'interpretazione generosa della regola relativa al debito pubblico, che si situava al livello del 110 per cento, quasi il doppio del limite del 60 per cento indicato dal trattato di Maastricht. In effetti un'interpretazione politica di tale criterio prevedeva che esso potesse essere considerato rispettato, quando il Paese interessato fosse stato in grado di ridurre l'incidenza del debito a un ritmo soddisfacente. Tuttavia, per quanto concerne il deficit pubblico annuale una clausola del genere non era prevista.

In questo contesto, il premier dell'epoca Prodi fece un tentativo per convincere la Spagna, anch'essa in una situazione finanziaria non del tutto soddisfacente, a formare con l'Italia una coalizione di Paesi disponibile a entrare con qualche ritardo nella zona euro. Tuttavia, di fronte alla volontà espressa da Madrid di entrare nel primo gruppo di Paesi, decise di accelerare l'adesione. Il governo italiano, a questo punto, chiese un sacrificio una tantum ai contribuenti italiani, accettando una "imposta per l'Europa", allo scopo di ridurre il disavanzo pubblico. Più tardi questo contributo straordinario fu in gran parte restituito, grazie alle risorse risparmiate in seguito alla riduzione dei tassi associata all'entrata nell'area dell'euro.

Il caso dell'"imposta per l'Europa" merita una qualche attenzione, in quanto potrebbe essere un indizio della validità della teoria delle aree monetarie ottimali endogene: la creazione di condizioni di ottimalità non *ex ante*, ma *ex post*, per effetto del funzionamento dell'unione monetaria (Frankel and Rose, 1998). In effetti, quando i mercati finanziari si convinsero che l'Italia avrebbe aderito alla zona euro, i tassi di interesse italiani accelerarono la convergenza verso le condizioni del mercato tedesco, consentendo di liberare risorse per rimborsare i contribuenti.

5. *Costi e benefici per l'Italia dell'adesione all'area dell'euro: il breve periodo*

A oltre un decennio dalla nascita dell'euro è possibile tracciare un bilancio, sia pure provvisorio, dei costi e benefici sopportati e ottenuti dall'Italia in seguito alla sua partecipazione all'unione monetaria. Qui ci riferiremo soprattutto all'impatto specifico che il varo dell'euro ha esercitato nei confronti dell'economia italiana, al di là dei benefici e dei costi di carattere generale, che in ipotesi sono gli stessi per tutti i Paesi dell'area monetaria comune.

Da questo punto di vista, circa i vantaggi di carattere microeconomico associati all'esistenza di una moneta unica, quali la riduzione dei costi di transazione, l'abolizione del rischio di cambio per le attività all'interno dell'unione monetaria, l'aumento della trasparenza dei prezzi, e così via, l'esperienza dell'Italia non fu molto diversa da quella degli altri Paesi membri. Quanto ai costi macroeconomici, identificati tradizionalmente nella perdita delle politiche monetaria e del tasso di cambio (secondo il cosiddetto argomento di Corden, 1972, sul costo principale dell'unione monetaria), probabilmente nel caso dell'Italia potrebbe trovare applicazione l'argomentazione di Mundell (1973) in ordine agli effetti destabilizzanti prodotti talvolta dallo strumento della politica del cambio.

I costi e i benefici specifici sopportati e ottenuti rispettivamente dall'Italia in seguito all'impiego della moneta unica riguardano due gruppi di fenomeni. Da una parte l'esistenza di un possibile effetto inflazionistico legato all'introduzione dell'euro e di una netta riduzione dei tassi di interesse nel breve periodo, e dall'altra

una caduta del reddito potenziale e la comparsa di divergenze nei confronti dei Paesi centrali dell'UEM nel lungo andare.

L'accusa rivolta all'euro di aver alimentato l'inflazione in misura cospicua emerse in Italia subito dopo la sostituzione della lira con la nuova moneta. Nel gennaio 2002 vennero introdotte le banconote e le monete denominate in euro e dopo un breve periodo di doppia circolazione e di indicazione dei prezzi nelle due valute, la lira cessò la sua funzione di moneta a corso legale. A partire da allora e per un paio d'anni a livello popolare si diffuse la sensazione che molti prezzi fossero stati convertiti non in base al tasso di 2000 lire per euro (il riferimento mentale empirico al tasso di cambio ufficiale di 1936,27 lire), ma in base al cambio di 1000 lire per euro. In tal modo in molti casi si ebbe la percezione che i prezzi fossero raddoppiati in termini reali. Un'espressione ricorrente in quel periodo affermava che in seguito all'introduzione dell'euro si era verificato un impoverimento delle famiglie dei lavoratori e dei pensionati che percepivano redditi fissi, dato che salari e pensioni continuavano a essere pagati in lire, mentre i prezzi venivano calcolati in euro.

Ammesso che l'effetto inflazionistico fosse effettivamente presente, una possibile spiegazione immediata che viene alla mente circa le cause che l'avrebbero prodotto ha a che vedere con il fatto che molti mercati, soprattutto nel caso di beni di largo consumo, sono caratterizzati in Italia da condizioni di concorrenza imperfetta. Pertanto, in presenza di asimmetrie informative al loro interno, il passaggio dalla lira all'euro era stato utilizzato come pretesto dalle imprese dotate del potere di determinare i listini per caricare prezzi ben al di sopra dei livelli giustificati in base al tasso di cambio ufficiale fra la nuova e la vecchia moneta. Di conseguenza, l'aumento dei prezzi poteva tradursi in uno spostamento di potere di acquisto dai consumatori alle imprese. Con l'avvertenza che nel lungo periodo la caduta nel consumo aggregato poteva essere considerata come una delle cause della successiva stagnazione dell'economia, con un effetto indotto negativo sui prezzi al consumo.

Anche in altri Paesi si verificarono fenomeni inflazionistici dello stesso tipo. In Germania, ad esempio, la stampa popolare coniò il termine "Teuro", un acronimo composto da "euro" e dall'aggettivo "teuer", che significa "costoso".

Per quanto possa apparire bizzarro, il fatto però è che di questa forte spinta inflazionistica iniziale si trova scarsa traccia nelle statistiche ufficiali, che non registrarono rilevanti rincari improvvisi dei prezzi.

La differenza fra il tasso ufficiale della variazione dei prezzi e ciò che è stata definita l'inflazione "percepita" è stata spiegata in vari modi e forma tuttora oggetto di ricerca, con risultati non univoci. Ad esempio, mentre per alcuni autori misure indirette dell'evoluzione dei prezzi non registrano i pretesi effetti inflazionistici dell'euro (Angelini and Lippi, 2007), per altri l'aumento dell'inflazione percepita è un fenomeno reale dovuto in sostanza all'esistenza di importanti movimenti dei prezzi al rialzo osservati con regolarità nei mercati dei beni di consumo caratterizzati da alta frequenza degli acquisti (Del Giovane and Sabbatini, 2005).

Come si è accennato, nel breve periodo l'introduzione dell'euro comportò anche effetti positivi. Con l'adesione alla zona euro l'Italia, come d'altronde gli altri Paesi membri dotati di scarsa credibilità delle politiche fiscali e monetarie ebbe il vantaggio di registrare una discesa rilevante dei tassi di interesse a breve e a lungo termine. Il lungo tragitto di convergenza verso i tassi di interesse tedeschi in corso da più di dieci anni si concluse nel momento in cui i mercati reputarono che l'Italia

si stava qualificando per l'entrata nel primo gruppo di Paesi dell'area dell'euro. Per un Paese il cui debito pubblico si situava al 110 per cento del PIL nel 1997 i benefici ottenuti in termini di riduzione dell'onere del servizio del prestito furono decisamente elevati.

In tal modo l'esperienza dell'Italia in questo campo confermò che uno dei vantaggi più cospicui dell'adesione alla zona euro consisteva nella possibilità di avere accesso alla liquidità internazionale in presenza di un basso premio per il rischio (Jones, 2009).

6. *Costi e benefici nel lungo andare*

Occupiamoci ora delle conseguenze dell'adozione dell'euro nel più lungo andare. In primo luogo, al di là del vantaggio costituito dalla riduzione dei tassi di interesse, l'Italia ha potuto beneficiare di un effetto di isolamento dagli shock negativi provenienti sia dall'interno del Paese, sia dall'estero. Di norma, quando si sottovaluta la funzione di scudo svolta dall'euro ci si riferisce ai disturbi di carattere internazionale. In realtà, l'esistenza della moneta unica ha protetto il Paese anche dalle conseguenze negative di fattori originati sul mercato interno. Così, rispetto all'impatto negativo esercitato da fattori interni di carattere politico negli anni Settanta, Ottanta e Novanta, l'adesione alla zona euro ha comportato per l'Italia una più ridotta influenza sui mercati finanziari da parte del suo sistema politico, tradizionalmente instabile (Fratzscher and Stracca, 2009).

Nel contempo, l'euro ha esercitato il previsto effetto di scudo nei confronti dei disturbi generati dalla recente crisi economica e finanziaria globale, le cui conseguenze non si sono tradotte in un'esplosione dei tassi di interesse e del tasso di cambio, come sarebbe accaduto probabilmente se l'Italia avesse mantenuto in vita la lira.

Tuttavia, a fronte di questo beneficio è possibile che l'economia italiana abbia dovuto registrare una riduzione del suo potenziale di crescita, mentre è indubbio che l'effetto di contagio della crisi greca del debito abbia messo in moto un meccanismo perverso che potrebbe pregiudicare a lungo andare la stessa appartenenza dell'Italia alla zona euro.

La maggiore stabilità economica ottenuta inizialmente in seguito alla partecipazione alla zona euro può essere stata pagata in termini di minore crescita. E in effetti, secondo alcuni studiosi la stagnazione in cui è immersa da tempo l'economia italiana può essere fatta risalire al funzionamento dell'area dell'euro, dove un mix di politiche monetarie e fiscali poste in atto rispettivamente dalla Banca Centrale Europea (BCE) e dalle autorità tedesche, nonché dai decisori degli altri Paesi membri, dà vita a un contesto economico non favorevole alla crescita. Nel periodo 1999-2007 i tassi di crescita dei Paesi dell'eurozona mostrano una dinamica inferiore a quella di altre aree quali quelle degli USA e del Regno Unito (Marani e Napolitano, 2010). In termini generali è anche possibile sostenere che negli anni Novanta i Paesi dell'UEM avrebbero potuto trarre vantaggio da politiche monetarie meno restrittive (De Grauwe, 1995).

Per quanto riguarda specificamente il nostro Paese, il tasso di crescita medio dell'economia italiana nel periodo 1999-2008 fu pari allo 0,8 per cento, con un ventaglio di risultati che va dal 3,2 al -3,5 per cento, valore quest'ultimo registrato

nell'ultimo anno dell'arco temporale considerato. Nel 2009 la crisi economica globale, dopo il dato negativo dell'anno precedente, provocò un crollo del PIL ancora maggiore, con una caduta superiore al 5 per cento. Come indica la Tab. 2, nel lungo andare il tasso di crescita dell'Italia si ridusse dal 5 per cento negli anni Sessanta a meno dell'1 per cento nell'ultimo decennio.

Tabella 2 - Tassi di crescita media dell'economia italiana (percentuali)

1961-1970	5,7
1971-1980	3,6
1981-1990	2,2
1991-2000	1,46
2001-2007	0,93

Fonte: Russo, 2008.

Fra gli autori che fanno risalire alla nascita della zona euro questo stato di cose si possono citare Canale and Napolitano (2009) unitamente a Dubois (2009) da una parte, e De Cecco (2007) insieme con Carlucci (2008), dall'altra. Canale and Napolitano (2009) criticano in radice i presupposti teorici che stanno alla base del Trattato di Maastricht e del PSC, in quanto l'ipotesi dell'impossibilità di influenzare il reddito di equilibrio da parte delle banche centrali e dei governi su cui si fondano manca di solide giustificazioni teoriche ed empiriche. Nel loro esercizio relativo all'Italia nel periodo 1998-2008, essi dimostrano che la spesa pubblica ha esercitato un effetto positivo sulla crescita, mentre la politica di *targeting* inflazionistico seguita dalla BCE ha avuto effetti depressivi. Ne concludono che i due pilastri dell'UEM, con una politica monetaria finalizzata esclusivamente a mantenere stabile l'inflazione e un forte vincolo sulle politiche fiscali in funzione di freno alla spesa pubblica, sembrano aver ridotto il tasso di crescita dell'economia italiana, e ciò soprattutto negli ultimi cinque anni del periodo sotto osservazione.

Questi risultati sembrano essere rafforzati da Dubois (2009), secondo il quale, nell'ambito di uno scenario controfattuale di non partecipazione alla zona euro, l'indipendenza monetaria avrebbe consentito all'Italia di registrare una caduta meno accentuata della produzione industriale nel periodo 1999-2005.

De Cecco (2007) da parte sua sostiene che l'adesione all'UEM ha comportato una penalizzazione per le imprese italiane, dato che le loro esportazioni si sono contratte in termini relativi, passando dal 4,5 nel 1995 al 3 per cento delle esportazioni mondiali dieci anni dopo. Tuttavia, Jones (2009) mette in luce la debolezza dell'argomentazione di De Cecco (2007), dimostrando che su di un arco temporale lievemente diverso dopo l'avvio dell'UEM la perdita in termini di esportazioni globali si rivela quasi trascurabile, dato che nel periodo 2000-2007 queste sono calate dal 3,7 al 3,6 per cento. Senza contare che tale lieve ridimensionamento è stato ampiamente compensato dalla riduzione dei tassi di interesse e dall'accesso agevolato al mercato internazionale dei capitali.

Anche Carlucci (2008) sostiene che il principale fattore di stagnazione dell'economia italiana è stato costituito dalla scelta di entrare a far parte della zona euro. A suo giudizio, se l'Italia avesse effettuato meno svalutazioni negli anni Settanta e delle politiche monetarie e del cambio più flessibili nei due decenni successivi, l'attuale trappola di bassa crescita avrebbe potuto essere evitata.

Sull'altro fronte, Faini e Sapir (2005) forniscono un'interpretazione diversa della stagnazione italiana. Secondo questi autori il declino dei risultati economici dell'Italia non può essere attribuito all'adesione alla zona euro, ma a fattori di carattere strutturale. In particolare essi sostengono che la perdita di quote di esportazioni costituisce la conseguenza di un modello tradizionale di specializzazione, il quale deve oggi sostenere la concorrenza dei Paesi emergenti e in via di sviluppo nel quadro della globalizzazione. Con l'aggiunta che tale fattore risulta aggravato dal ritardo crescente dell'Italia rispetto agli altri Paesi industrializzati nel campo della formazione del capitale umano.

In ambito più vasto, tuttavia, altri autori propongono spiegazioni che vanno oltre l'approccio monofattoriale, individuando un insieme di cause responsabili del fenomeno, in cui l'apprezzamento del tasso di cambio reale e la scelta a favore di un modello di crescita basato sul traino delle esportazioni si accompagnano a una caduta degli investimenti in infrastrutture e in capitale umano, unitamente a una riduzione dei livelli di produttività (Russo, 2008).

Per quanto sia discutibile che la riduzione del tasso di crescita sia realmente imputabile alle politiche dell'UEM, va anche detto che un ulteriore fenomeno negativo che interessa l'economia italiana è legato alle divergenze che si sono messe in luce nei confronti dei Paesi centrali della zona euro, le cui origini sembrano potersi fare risalire al funzionamento dell'unione monetaria.

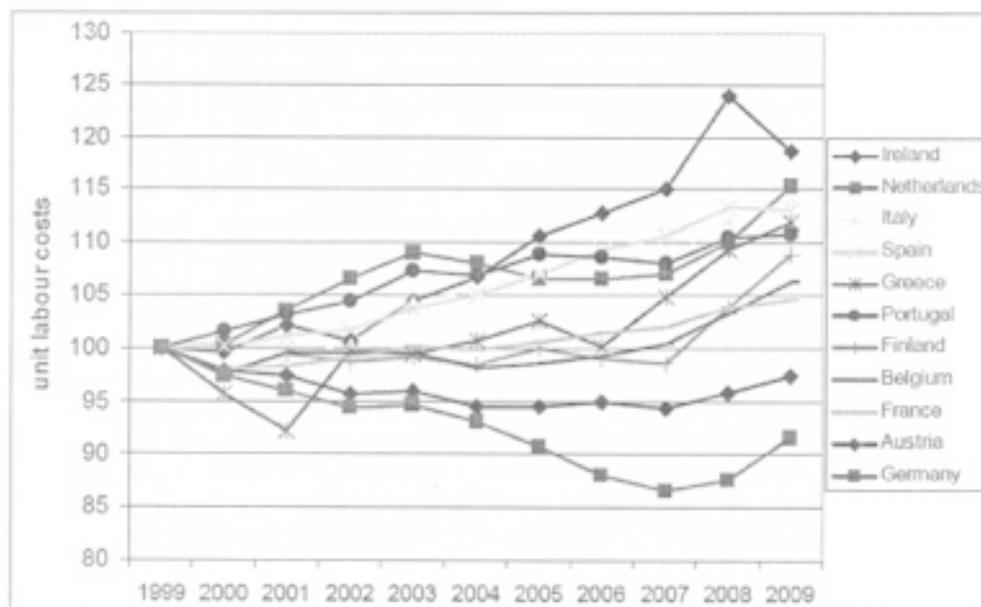
Allo scopo di porre questo argomento nella sua giusta prospettiva, occorre rammentare che nella fase successiva alla nascita dell'UEM sono stati osservati dei cicli regionali divergenti all'interno della zona euro (Marani e Napolitano, 2010). In estrema sintesi, nell'ambito di questa sono stati osservati diversi raggruppamenti di Paesi. Da una parte si è individuato un primo gruppo di economie che erano caratterizzate da alti tassi sia di crescita, sia di inflazione, e dall'altra un secondo raggruppamento che era contraddistinto dalla presenza di una contenuta dinamica dei prezzi e da stagnazione economica. La Spagna rappresenta il tipico Paese che faceva parte del primo insieme di economie di crescita con inflazione, ma all'interno di quest'ultimo erano anche compresi Paesi come la Francia, che era afflitto da un'inflazione superiore alla media. Il secondo gruppo era guidato dalla Germania e comprendeva anche i Paesi Bassi. L'Italia e il Portogallo appartenevano a un terzo raggruppamento, di tipo intermedio, con un tasso di inflazione di poco superiore all'obiettivo della BCE e crescita contenuta (Dullien and Schwarzer, 2006).

Questi fenomeni davano vita all'esistenza di squilibri ciclici, che non era possibile assorbire data l'assenza di un'unione fiscale, una condizione legata alla presenza di un bilancio centrale comune sufficientemente esteso per dar luogo a effetti di stabilizzazione significativi per mezzo di trasferimenti interregionali automatici di risorse.

In queste condizioni vi è il rischio che il tessuto economico della zona euro sia sottoposto a forti tensioni, come è dimostrato dagli effetti della crisi economica e finanziaria globale, che ha messo in evidenza la fragilità dei Paesi periferici dell'UEM, definiti dalla stampa popolare con il poco lusinghiero acronimo di PIGS oppure PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna). Il contagio della crisi greca del debito verificatosi dopo la metà del 2011 nei confronti dell'economia italiana certifica che tale rischio è reale e che potrebbe inoltre trasmettersi anche ai Paesi centrali della zona euro.

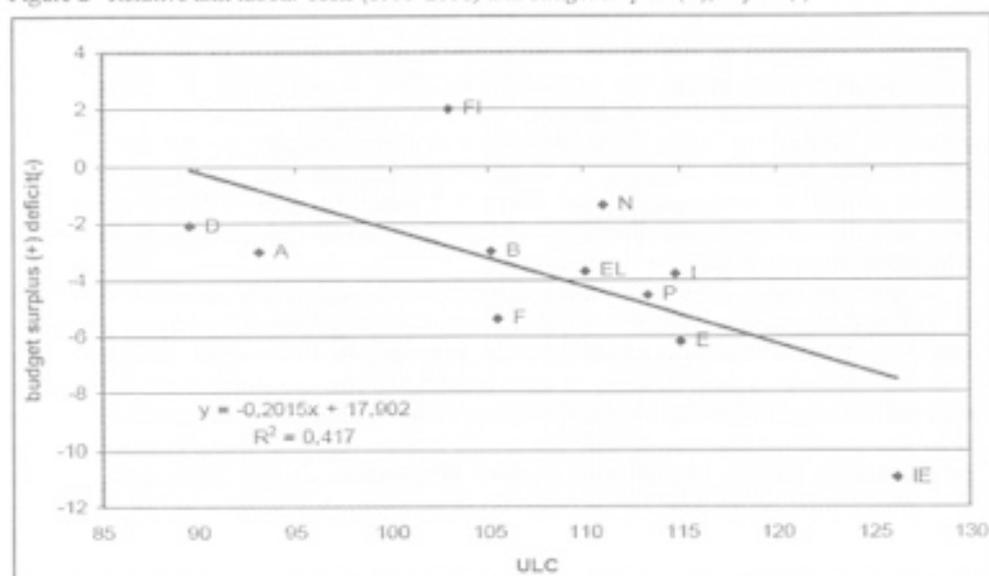
Fra le spiegazioni offerte delle divergenze fra Paesi periferici e Paesi centrali dell'UEM una delle più soddisfacenti è quella avanzata da Blanchard (2006), con la sua teoria delle crisi ricorrenti (*revolving slumps*). Per Paesi dotati di scarse credenziali antinflazionistiche l'adesione alla zona euro provoca una riduzione dei tassi di interesse, che alimenta successivamente un'espansione basata spesso sullo sviluppo del settore immobiliare. Tuttavia, una volta che lo stock di capitale raggiunge un nuovo equilibrio, l'espansione viene meno. A questo punto, a meno che nel frattempo la produttività del lavoro non sia migliorata, il Paese periferico si trova alla prese con una perdita di competitività, che non può essere assorbita da un deprezzamento del tasso di cambio. La Figura 1 descrive le divergenze fra Paesi membri in termini di costi relativi del fattore lavoro. Mentre i costi del lavoro in Paesi quali i Paesi Bassi e il gruppo delle economie periferiche comprendente l'Irlanda, l'Italia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo risultano aumentati del 10-15 per cento dalla nascita della zona euro, in Germania e in Austria si osservano riduzioni del 5-10 per cento. Ne segue che i costi del lavoro dei Paesi periferici registrano uno squilibrio del 20-25 per cento rispetto alla situazione della Germania. Nel contempo, come risulta dalla Figura 2, i più elevati costi unitari del lavoro sono associati a disavanzi pubblici più ingenti (De Grauwe, 2010).

Figure 1 - Relative unit labour costs in the eurozone



Fonte: De Grauwe (2010).

Figure 2 - Relative unit labour costs (1999-2008) and budget surplus (+), deficit (-)



Fonte: De Grauwe (2010).

7. La permanenza dell'Italia nella zona euro a rischio?

Il modello di Blanchard (2006) si applica solo in parte all'Italia, dal momento che per essa i tassi di crescita e l'espansione del mercato immobiliare sono stati abbastanza contenuti. Tuttavia, anche in questo caso la dinamica dei costi del lavoro rispetto ai Paesi centrali della zona euro ha comportato un deterioramento della posizione competitiva.

Quando la lira ritornò nel meccanismo di cambio comunitario, il deprezzamento che aveva fatto seguito alla crisi del 1992 generando un ciclo di espansione considerevole era stato ampiamente riassorbito. Dopo il 1999 l'Italia si trovò a fare i conti con la politica di deflazione dei salari sistematicamente perseguita dalla Germania allo scopo di recuperare il proprio vantaggio competitivo. Le conseguenze economiche di tale politica risultavano equivalenti a quelle di una svalutazione della moneta (la cosiddetta "svalutazione interna"), e ciò contribuì ad aggravare le difficoltà economiche dell'Italia: nel 2006 la sua perdita di competitività rispetto alla Germania era salita a livelli del 15-20 per cento, con un possibile aggravamento del fenomeno nei tempi più recenti (De Grauwe, 2010).

A giudizio di De Grauwe (2006, a) un deterioramento così consistente di competitività potrebbe essere assorbito solo da un decennio di inflazione inferiore all'1 per cento, vale a dire in seguito a un lungo periodo di deflazione, con perdite di reddito e di occupazione. Una situazione del genere potrebbe mettere a rischio la permanenza dell'Italia nella zona euro.

Il dubbio che in queste condizioni l'Italia potrebbe riconsiderare i benefici della sua partecipazione all'UEM emerse a metà del decennio 2001-2010. In effetti, nel periodo 2005-2006 il premier Berlusconi e il partito populista della Lega assunsero un atteggiamento

giamento favorevole al ritorno alla moneta nazionale. Il ministro Maroni, esponente di spicco di tale partito chiese la secessione dalla zona euro e la reintroduzione della lira, ottenendo il sostegno da Berlusconi, che definì come un disastro la moneta unica.

Nella successiva campagna elettorale del 2006 la coalizione di centro destra dichiarò che la forte inflazione iniziale che accompagnò l'introduzione dell'euro era stata dovuta ad un errore della coalizione di centro sinistra guidata da Prodi, la quale avrebbe accettato un tasso di cambio sottovalutato nel passaggio dalla lira all'euro; critica inconsistente perché trascura il fatto che il tasso finale di conversione dalla lira all'euro non dipendeva dalla sola volontà del governo italiano, ma anche dal consenso degli altri Paesi partner.

In quel periodo, inoltre, Roubini (2006), l'economista che avrebbe acquisito più tardi una reputazione mondiale per essere stato in grado di anticipare correttamente l'imminente crisi finanziaria globale, prevede che l'economia italiana sarebbe andata incontro a uno destino di tipo argentino, con un abbandono della zona euro e un successivo fallimento (*default*) sul debito pubblico, inaugurando il dibattito su una possibile secessione dell'Italia dall'unione monetaria che registrò numerose prese di posizione in contrasto fra loro (Praussello, 2010). Fra queste, alcune erano basate sulla previsione che il pericolo di un ritiro dell'Italia non era immediato, ma si sarebbe concretizzato qualora essa non fosse stata in grado di effettuare le riforme necessarie per rispondere ai criteri delle zone monetarie ottimali.

Di recente l'argomento è tornato di attualità, ma in un contesto del tutto differente. La crisi finanziaria greca ha dimostrato che la discussione intorno a un ritiro da parte di un Paese e alla possibile dissoluzione (*break-up*) della zona euro riguarda un pericolo reale e non semplicemente un argomento di ricerca accademica.

A questo proposito sono emerse due scuole di pensiero, che difendono tesi del tutto opposte. La scuola dell'ottimismo, capeggiata da Eichengreen (2007), sostiene che il costo della secessione dall'unione monetaria sarebbe talmente elevato da scoraggiare qualunque Paese a intraprendere un passo del genere, mentre quella del pessimismo, ispirata a De Grauwe (2006, b), ritiene che in assenza di una unione fiscale e di un governo europeo nel lungo periodo l'euro sia destinato al fallimento. Con l'avvertenza che fra i Paesi che potrebbero essere danneggiati dalla mancanza di avanzamenti sulla strada del governo europeo troviamo anche l'Italia: non subito ma in un arco di tempo di 4-5 anni, tenendo conto delle valutazioni dei *Credit Default Swap*.

In questo contesto preoccupa un commento recente da parte di Mundell in ordine alle difficoltà della zona euro. A suo giudizio il vero malato dell'UEM non è la Grecia ma l'Italia (Wei, 2010). Mentre per la Grecia (e forse anche per l'Irlanda e il Portogallo) il costo di un sostegno europeo è relativamente basso, dato che l'economia in crisi ha un peso che non supera il 3 per cento della zona euro, per l'Italia un'operazione di salvataggio (*bail out*) potrebbe rivelarsi impossibile. Una previsione, quest'ultima, ritornata di attualità dopo il contagio della crisi del debito esteso all'Italia dopo la metà del 2011.

Dopo il sostegno alla Grecia nel 2010, la nascita del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria e le negoziazioni in sede UE per creare un meccanismo di risoluzione delle crisi associato a un rafforzamento del PSC, non è ancora chiaro se la probabilità che un Paese membro della zona euro diventi insolvente e si ritiri dall'unione monetaria sia diminuita (Hall and Peel, 2010), o se in assenza di nuove misure in direzione di un'unione fiscale europea i pericoli di *default* e di un collasso della zona euro rimangano ancora sul campo.

8. Osservazioni conclusive

Questo scritto si proponeva di trarre un bilancio provvisorio dell'esperienza vissuta dall'Italia nel quadro della zona euro negli oltre dieci anni trascorsi dal suo inizio. A titolo di premessa, abbiamo visto come prima della creazione della moneta unica l'Italia avesse accettato di entrare nel gioco della convergenza con le condizioni finanziarie proprie della Germania, il Paese principale e perno dei vari tentativi di creare in Europa un'area di stabilità monetaria. Quest'ultima intesa come precondizione per dar vita in un secondo tempo a una unione monetaria in ambito UE, destinata a impedire svalutazioni o deprezzamenti della moneta in grado di mettere a repentaglio il funzionamento corretto del mercato interno, garantendo un trattamento non discriminatorio e punti di partenza omogenei per tutti i partner.

Nel corso del processo di convergenza la costituzione monetaria del Paese andò incontro a un cambiamento radicale, con l'abbandono delle tradizionali politiche accomodanti che alimentavano il circolo vizioso tra inflazione e svalutazione. Peraltro, la transizione verso un nuovo quadro di stabilità monetaria e di reputazione antinflazionistica non avvenne senza scosse, come fu dimostrato dal ritiro dal meccanismo di cambio comunitario da parte della lira nel periodo 1992-1996, ma fu in ogni caso resa possibile dalla scelta lealista di "legarsi le mani" nel quadro delle regole monetarie comuni, ovvero effettuando la scelta a favore di una moneta forte (*strong currency option*) mediante il legame fra la lira e il marco tedesco. A fronte di ciò l'Italia rinunciava a produrre inflazione a sorpresa, importando nel contempo credibilità sui mercati internazionali.

A conclusione del processo di transizione il gioco della convergenza fornì all'Italia un migliore accesso alla liquidità internazionale in presenza di un basso premio per il rischio, con un vantaggio considerevole per un Paese che aveva accumulato un elevato debito pubblico, superiore al PIL annuale. Rispetto a questo rilevante beneficio, il picco registrato nell'inflazione percepita in seguito al passaggio dalla lira all'euro si presenta come uno svantaggio tutto sommato contenuto, anche se il fenomeno contribuì ad alimentare l'ostilità popolare nei confronti della moneta unica.

Dopo l'adesione alla zona euro, tuttavia, l'Italia può essere stata penalizzata dal mix di politiche monetarie e fiscali vincolate ai meccanismi dell'unione monetaria, con tassi di crescita molto modesti, per quanto la stagnazione virtuale dell'economia italiana possa essere anche dovuta a fattori più strutturali, tra i quali una specializzazione internazionale superata e messa in crisi dalla concorrenza dei Paesi emergenti nell'ambito della nuova divisione internazionale del lavoro associata alla globalizzazione svolge un ruolo determinante.

Ma c'è di più. Anche per l'Italia, come per il resto dei Paesi periferici con un passato di scarsa affidabilità finanziaria, si sono presentate delle divergenze in termini di alti costi relativi del lavoro rispetto ai risultati della svalutazione interna adottata dalla Germania con la politica della stretta salariale. Una situazione che alla lunga potrebbe mettere in forse la sua permanenza all'interno della zona euro, come hanno anche dimostrato i recenti attacchi speculativi alle attività italiane.

A livello sistemico le indecisioni messe in luce dai Paesi della zona euro nell'affrontare la crisi debitoria delle economie periferiche hanno prodotto danni, che potrebbero essere superati solo da avanzamenti decisi in direzione di un'unione fiscale europea. Se ciò dovesse accadere, sperando che l'Italia sia in grado in un prossimo futuro di ritornare su di un sentiero di crescita accettabile, l'incubo di un'economia italiana costretta ad abbandonare la zona euro potrebbe svanire.

Bibliografia essenziale

- ANGELINI P. and LIPPI F. (2007), "Did Prices Really Soar After the Euro Cash Changeover? Evidence from ATM Withdrawals", *International Journal of Central Banking*, 3, 1-22.
- BERNARD W. (2002), "Exchange Rate Stability and Political Accountability in the European Monetary System", European Union Center University of Illinois at Urbana-Champaign, February.
- BLANCHARD O. (2006), "Adjustment within the Euro: The Difficult Case of Portugal", Mimeo, MIT.
- BUGAMELLI M. e TEDESCHI R. (2005), "Le strategie di prezzo delle imprese esportatrici italiane", Temi di discussione, Banca d'Italia, No. 563, Novembre.
- CANALE R. and NAPOLITANO O. (2009), "The Recessive Attitude of EMU policies: Reflections on the Italian Experience, 1999-2008", MPRA Paper No. 20207.
- CARLUCCI F. (2008), *L'Italia in ristagno*, Franco Angeli: Milano.
- CORDEN M. (1972), "Monetary Integration", Essays in International Finance No. 93, Princeton, New Jersey.
- DE CECCO M. (2007), "Italy's Dysfunctional Political Economy", *West European Politics*, 30, 763-783.
- DE GRAUWE P. (1995), "Alternative Strategies Towards Monetary Union", *European Economic Review*, 39, 483-491.
- DE GRAUWE P. (2006, a), "Flaws in the Design of the Eurosystem?", *International Finance*, 9, 137-144.
- DE GRAUWE P. (2006, b), "On Monetary and Political Union", Paper prepared for the CESifo Workshop on "Enlarging the Euro Area" to be held on Friday 24 November.
- DE GRAUWE P. (2010), "Crisis in the Eurozone and How to Deal with it", CEPS Policy Brief, No. 204, February.
- DEI GIOVANE P. and SABBATINI R. (2005), "The Introduction of the Euro and the Divergence Between Officially Measured and Perceived Inflation: The Case of Italy", Paper presented at the OECD Seminar "Inflation Measures: Too High - Too Low - Internationally Comparable?", Paris, June.
- DUBOIS E. (2009), "What if the Euro Had Been Never Launched? A Counterfactual Analysis of the Macroeconomic Impact of Euro Membership", *Economics Bulletin*, 29, 2241-2255.
- DULLIEN, S. and SCHWARZER, D. (2006), "A Question of Survival? Curbing Regional Divergences in the Eurozone", *Review of Economic Conditions in Italy*, 60, 65-85.
- EICHENGREEN B. (2007), "The Breakup of the Euro Area", NBER WP, No. 13393.
- FAINI R. e SAPIR A. (2005), "Un modello obsoleto? Crescita e specializzazione dell'economia italiana", Fondazione Rodolfo Benedetti, Maggio.
- FRANKEL J. and ROSE A. (1998), "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criterion", *Economic Journal*, 108, 1009-1025.
- FRATZSCHER M. and STRACCA L. (2009), "Does it Pay to Have the Euro? Italy's Troubled Politics and Financial Markets under the Lira and the Euro", *International Finance*, 12, 1-31.
- GIAVAZZI F. and SPAVENTA S., (1989), "Italy: The Real Effects of Inflation and Disinflation", *Economic Policy*, 4, 135-171.
- GIAVAZZI F. and PAGANO M. (1990), "The Advantage of Tying One's Hands", *European Economic Review*, 32, 1055-1082.
- HALL B. and PEIL Q. (2010), "Paris and Berlin at Odds over Default System", *Financial Times*, Oct. 26.
- JONES E. (2009), "Italy and the Euro in the Global Economic Crisis", *The International Spectator*, 44, 93-103.
- MAES I. and QUAGLIA L. (2003), "The Process of European Monetary Integration: A Comparison of the Belgian and Italian Approaches", National Bank of Belgium, Working Paper No. 40, August.
- MARANI U. e NAPOLITANO O. (2010), "L'unione monetaria europea oggi", in Praussello F. (a cura di), *Cinquant'anni e più di integrazione economica in Europa*, 75-97, Franco Angeli: Milano.
- MUNDILL R. (1973), "Uncommon Arguments for Common Currencies", in JOHNSON H. and SWOBODA A., eds., *The Economics of Common Currencies*, 114-132, Allen and Unwin: London.
- PADOA-SCHIOPPA T. (1988), "The European Monetary System: A Long Term View," in Giavazzi F., MICOSSI S. and MILLER M., eds., *The European Monetary System*, 369-384, Cambridge University Press: Cambridge.
- PRAUSSIELLO F. (2010), "Flaws in the Design of EMU: The Role of Asymmetric Shocks of Federal and National Origin", *The European Union Review*, 15, 29-55.
- QUAGLIA L. (2003), "European Monetary Integration and the 'Constitutionalization' of Macroeconomic Policy Making", *Constitutional Political Economy*, 14, 235-251.
- ROUBINI N. (2006), "Italy and the Euro", consultato il 18 maggio 2009: "www.rgemonitor.com".
- RUSO V. (2008), "E' l'euro il responsabile del ristagno dell'economia italiana?", *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 75, 614-619.
- WEI W. (2010), "The Father of the Euro: It's Italy that Will Really Torpedo the Union", consultato l'11 novembre 2010: "www.businessinsider.com/mundell-italy-poses-the-biggest-threat-to-the-euro-2010-2#ixzz8Y5FV".

GIULIO QUERINI

Università di Roma

FRANCESCO MALETTO*

Università di Roma, CEMI - EHESS - Parigi

Geopolitica ed energia nei rapporti tra Unione Europea e Repubblica Federale Russa

Abstract

Geopolitics and Energy in connection with relations between the European Union and the Russian Federal Republic

That fact that Russia is an integral part of Europe is confirmed not only by geography but even more so by history. The possibility of post-soviet Russia adhering to a process of European integration is, however, subject to much argument and discussion, whether between member states of the European Union or from within Russia itself. Only the constitution of a united European block under the Gaullist imprint "from the Atlantic to the Urals" would allow Europe to reach the minimum economic or military dimensions necessary for its elevation to the role of super power in a multipolar world. The political difficulties for the realisation of such a project are obvious to everyone but just as obvious is the complementary character of the economic situation. The European Union has exceptional technological and managerial potential while Russia offers a wide market for the flow of consumer goods and possesses enormous natural resources such as gas and crude oil.

The intention of this present document is to evaluate economic advantages, other than the geopolitical, in the transformation of the present system of energy exchange between the E.U. and Russia from that of international commerce to a system based on the idea of inter-community exchange. In this context an analysis of various power relationships would appear particularly stimulating whether concerning the present state or through a future prospective of an ever increasing integration between UE and Russia; as well as ascertaining points of convergence between the monetary policies of both economic areas which could activate and boost processes of integration.

1. *Russia in Europa? Oppure la Russia è Europa?*

Bisogna anzitutto evitare di farsi la seguente, insensata domanda: può la Russia entrare in Europa?

Domanda doppiamente insensata. Infatti da una parte confonde la "Unione Europea" con la "Europa"; dall'altra ignora un fatto storicamente incontrovertibile: "la Russia è Europa".

In Russia lo spazio ha creato lo Stato, nel senso che la geografia ha il sopravvento sulla Storia. Attraverso i secoli, la Storia della Russia è una continua instancabile avanzata attraverso i grandi spazi dell'Europa Orientale e dell'Asia.

Questo spiega perché lo Stato russo propenda sistematicamente verso un centralismo autoritario: cioè, come lo chiamava Marx, verso il "dispotismo asiatico".

Nel periodo post-sovietico questo processo di espansione geografica ha subito una brusca inversione, con il prevalere di forze centrifughe – negli anni '90 – che molti russi, di vari orientamenti ideologici, considerano "il decennio di umiliazioni".

* L'articolo è stato elaborato unitariamente dai due coautori. Il paragrafo 1 è attribuibile a Giulio Querini, i paragrafi 2, 3, 4 a Francesco Maletto.

La Russia ha visto accentuarsi un'altra delle storiche preoccupazioni: la "sindrome dell'accerchiamento". L'espandersi della NATO verso gli Stati dell'Europa Orientale ha accentuato nell'opinione pubblica russa entrambe queste sensazioni: umiliazione e accerchiamento.

Gli Stati membri dell'Unione Europea – con forse l'eccezione dell'Italia e di pochi altri – non hanno fatto molto per contrastare le recenti frustrazioni della Russia: ma l'attuale crisi delle Istituzioni Comunitarie, abbinata ad una grave crisi economica, costituiscono l'occasione per un approfondito riesame dei rapporti tra la Unione Europea e la Russia.

Attualmente le posizioni dei due protagonisti di un eventuale rilancio dei negoziati avviati con l'accordo di San Pietroburgo nel 2002 sono abbastanza ben delineate.

Vi è innanzitutto un orientamento strategico, di lungo periodo, da parte della Russia: come ha dichiarato Putin il 25 marzo 2007 "Solo con la fine della Guerra Fredda si sono concretamente realizzate le condizioni alla base dell'idea Europeista, e cioè la unificazione del continente. Questo è stato il <dividendo della pace> conseguente alla caduta del Muro di Berlino. La scelta del popolo Russo, alla fine degli anni '90, non ha solo esteso gli spazi di libertà nel continente, ma ha effettivamente determinato il cammino per una ulteriore integrazione dell'Europa. Da molti punti di vista questa scelta deriva dalla storia stessa della Russia. Per spiritualità e per cultura la Russia è parte integrante della civiltà Europea. Il nostro popolo ha dato un contributo incommensurabile al suo sviluppo.

La posizione recente della Russia è quella di ricercare una crescente collaborazione economica in funzione della modernizzazione del proprio sistema produttivo. La priorità, a breve termine, è la creazione di uno "spazio economico comune".

Nel Summit tenutosi il 31 maggio 2010 a Rostov-on-Don, l'Unione Europea e la Russia hanno avviato una trattativa finalizzata ad una cosiddetta

"Partnership for Modernisation": si tratterà di un accordo-quadro flessibile, finalizzato a promuovere riforme, sostenere lo sviluppo e aumentare la competitività. Nelle conclusioni del Summit si sottolinea che l'Unione Europea e la Russia hanno una serie di interessi comuni: promuovere gli scambi bilaterali e le opportunità di investimenti; facilitare e liberalizzare il commercio in un sistema economico globalizzato; stimolare la concorrenza e la competitività, anche mediante l'immediata adesione della Russia nel W.T.O.

La Russia tuttavia non intende seguire la procedura, considerata umiliante, che hanno dovuto seguire gli altri Paesi neo-membri.

Su due punti in particolare il punto di vista dei governanti russi appare rigido.

Anzitutto la Russia, come grande potenza nucleare, con un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza all'ONU, non intende negoziare con i responsabili delle Istituzioni Comunitarie ma direttamente con i capi di Stato e di Governo dei Paesi Membri.

Il secondo punto riguarda l'"acquis communautaire": il Governo Russo intende essere co-protagonista della normativa ("rule maker") e non semplice aderente ("rule taker") delle regole già acquisite nella Unione Europea.

Si può attribuire a questi due orientamenti politici la riluttanza dei funzionari russi a partecipare alle "commissioni tecniche" costituite sulla base degli accordi derivanti dall'Accordo di San Pietroburgo.

L'atteggiamento "prendere o lasciare" degli "euro-burocrati" trova spesso una reazione irritata nei negoziatori russi. Tuttavia il governo russo appare fortemente

interessato ad aumentare la integrazione economica con il sistema economico comunitario. Ciò deriva anche dal fatto che il resto dell'Europa è un mercato che non ha serie alternative: i rapporti con la Cina costituiscono infatti una quota molto modesta del commercio estero russo e, a parte le esportazioni energetiche, non presentano grandi prospettive di incremento. Da parte sua la Cina privilegia l'intercambio con gli USA, e non con la Russia.

Anche i recenti accordi commerciali – che includono la cooperazione nucleare – con la Turchia e le repubbliche dell'Asia Centrale, non costituiscono una reale alternativa alla cooperazione economica con l'Unione Europea, che è in forte crescita. La Russia è ormai il terzo partner commerciale della Unione Europea, dalla quale peraltro provengono oltre l'80% degli investimenti esteri confluìti in Russia.

L'Italia tradizionalmente costituisce un "partner" di avanguardia nei rapporti tra Russia e Europa: basta ricordare che il Presidente Gronchi fu il primo Capo di Stato occidentale che, fra mille polemiche interne e internazionali, visitò l'URSS. Anche attualmente non solo i politici, ma anche le imprese italiane sono in primo piano nella cooperazione con la Russia. La Finmeccanica ha numerosi progetti di partenariato con le industrie russe per il trasferimento di "know how" in settori di notevole rilevanza per la modernizzazione dell'industria e dell'apparato militare. L'Eni, è fortemente coinvolto nel Gasdotto South Stream, concepito grazie all'alleanza con il monopolista energetico Gazprom. Le forniture dovrebbero andare a regime già nel 2014, determinando l'archiviazione del progetto alternativo Nabucco, sponsorizzato dagli Stati Uniti, che doveva emarginare la Russia.

A livello della Unione Europea, l'integrazione con la Russia presenta opportunità e problemi. Le opportunità sono principalmente i settori produttivi. La teoria economica, utilizzando strumenti di analisi quali la "trade creation" e la "trade diversion", dimostra che la cooperazione commerciale è tanto più fruttuosa quanto più i due Paesi che si integrano, abolendo le barriere agli scambi internazionali, hanno strutture produttive tra loro differenti.

Da questo punto di vista risultano evidenti i vantaggi di una progressiva integrazione economica tra la Unione Europea in settori quali la fornitura di materie prime minerarie ed energetiche, il trasferimento di "know how" scientifico e tecnologico, la protezione della proprietà intellettuale e la armonizzazione degli standard di qualità, la industria militare tradizionale e la sicurezza nucleare.

Altri ambiti nei quali la cooperazione tra Unione Europea e Russia può rivelarsi altamente efficace sono:

- a) Un potenziamento della partecipazione della Russia ai programmi di stabilizzazione dei mercati finanziari mediante un più stretto rapporto tra euro e rublo. La crisi finanziaria internazionale del 2009 ha evidenziato l'elevata fragilità del sistema economico russo, eccessivamente dipendente dalle oscillazioni del prezzo del petrolio, che rappresenta oltre il 40% delle entrate dello Stato. Si calcola che il bilancio statale, nel 2010, potrà essere in equilibrio solo se si realizzerà la poco probabile ipotesi che il prezzo del petrolio risalga a 95 dollari al barile. Al disotto di questo prezzo la Russia rischia serie difficoltà finanziarie: è evidente che una più stretta collaborazione Euro-Rublo contribuirebbe notevolmente a controllare la speculazione finanziaria internazionale. In questo contesto si colloca anche la tormentata vicenda della adesione della Russia al W.T.O., nella quale ci si attende che la Unione Europea svolga un ruolo costruttivo.

-
- b) Un maggiore coordinamento nelle politiche ambientali, sia nella salvaguardia delle risorse naturali, sia nella gestione dei cambiamenti climatici. La Russia ha dimostrato una crescente attenzione alle sollecitazioni della Unione Europea per interventi più incisivi nell'efficienza energetica. Anche l'impatto ambientale dell'agricoltura costituisce argomento di grande interesse: il tendenziale calo demografico può indurre l'agricoltura russa ad evolvere verso l'adozione di metodi colturali più estensivi, e quindi meno dannosi per l'ambiente rurale europeo.
- c) Un più severo e coordinato contrasto ai traffici illeciti e alle trame terroristiche. Il sistema giudiziario russo potrà beneficiare dell'appoggio dell'Unione Europea per il suo ammodernamento, anche se in questo ambito permangono differenze di orientamento sugli obiettivi da perseguire prioritariamente.
- d) L'Unione Europea auspica una maggiore attenzione alla tutela dei diritti civili, soprattutto per le minoranze etniche, mentre da parte russa si insiste sulla questione dei "visa-free travel", che dovrebbero consentire la mobilità di lavoratori specializzati da impiegare nella modernizzazione produttiva nei settori avanzati.

Malgrado l'ampio prevalere di convergenze di interessi economici e commerciali, tra Unione Europea e Russia permangono tuttavia alcune profonde divergenze politiche, che solo progressivamente sarà possibile superare: si tratta in particolare della diversa concezione dei "diritti umani", della tutela delle minoranze nei Balcani e nel Caucaso, della sicurezza e non proliferazione nucleare, della espansione ad Est della NATO.

Su queste questioni "strategiche" la Russia si considera tuttora una "grande potenza" e non intende farsi vincolare da quella che considera "la burocrazia di Bruxelles".

Integrazione economica e divergenze strategiche potranno comunque convivere? Quale sarà l'evoluzione dei rapporti tra Unione Europea e Russia nel lungo periodo, in un contesto mondiale anch'esso oscillante tra crescente globalizzazione e "scontro di Civiltà"?

Forse più che sul precario equilibrio dei mercati, bisogna cercare una risposta a questa difficile domanda nelle radici storiche, culturali e religiose, che uniscono la Russia al resto dell'Europa.

Come sempre, nella Storia umana, anche in Europa oggi le religioni continuano a sfidare i valori laici della democrazia e della scienza, parallelamente alla inversa sfida della ragione secolare alla fede in verità trascendenti. Tutte le tradizioni – sia religiose che secolari – tendono a contrastare qualsiasi autorità istituzionali impegnate nella modernizzazione: questa lotta tende ad inasprirsi con la globalizzazione, che determina un intimo intreccio tra le diverse culture e i diversi stili di vita.

In questo contesto di "crisi dei valori" che si è ipotizzato dovesse sfociare, nei prossimi decenni, nello <Scontro tra Civiltà> oppure, addirittura, tragicamente, nella <Fine della Storia> – la Chiesa Ortodossa Russa può svolgere un ruolo importante: fortemente radicata in molte comunità locali non solo in Russia, ma in molte altre regioni dell'Europa Orientale, la cultura e le tradizioni dell'Ortodossia – in una rinnovata fraternità con il resto della Cristianità – hanno le potenzialità per dare un contributo di concretezza a quel "principio di sussidiarietà", in tante circostanze riaffermato come elemento fondamentale del processo di integrazione dell'Europa.

A tale proposito è infatti particolarmente significativa la forte ripresa di vitalità della Chiesa Ortodossa Russa, della quale si rivela oggi preziosa la capacità dimo-

strata nel resistere all'ateismo sovietico, che tentò di trasformare definitivamente le chiese in "musei dell'ateismo". Questa funzione di "resistenza" della Ortodossia è attualmente fondamentale nel resto dell'Europa, dove si devono fronteggiare le ondate di campagne mediatiche materialiste – non meno violente, nella sostanza, dello Stalinismo – che rischiano di travolgere le radici spirituali dell'Europa.

La diffusa consapevolezza che l'attuale crisi del processo di integrazione europeo è anche una "crisi di identità culturale e spirituale", ripropone come attuale e pressante il rapporto tra società civile e spiritualità.

Caduta la "cortina di ferro", di fronte alla evidente crisi del processo di integrazione comunitaria, si rivaluta la visione gollista di una Europa "dall'Atlantico agli Urali".

La questione cruciale è di stabilire non tanto se la Siberia è più o meno Europa, ma quali siano le "frontiere atlantiche" dell'Europa che vogliamo unita.

2. *Variazioni del tasso di cambio euro-dollaro e transazioni del petrolio nel mercato internazionale*

Adesso si affronta la problematicità della scelta della divisa per effettuare, nel mercato internazionale, le transazioni di petrolio. Ci si propone di evidenziare, come per i Paesi produttori di petrolio, possa essere, in alcuni casi strategicamente necessario ricorrere all'euro, come unità monetaria riferita alla commercializzazione del petrolio. In tal modo, si potrebbe pervenire ad un livello più elevato di massimizzazione dei propri scambi commerciali, rispetto a quanto si sarebbe ottenuto ricorrendo al dollaro. Per i Paesi del Nord Europa e per la Russia tale scelta sembra essere indispensabile.

In particolare per la Russia si prenderà succintamente in esame l'attuale situazione economica, particolarmente inficiata dalle flessioni del prezzo del petrolio, si potrà constatare che, in relazione alle scelte messe in atto dalla Banca Centrale russa, il ricorso all'euro per la vendita del petrolio sia da ritenersi più che opportuno sia per salvaguardare meglio le proprie riserve in divisa sia per neutralizzare gli effetti da "dutch disease". Infatti, la messa in atto di un processo d'integrazione con l'U.E. non può che migliorare la competitività dell'industria manifatturiera russa, grazie ad una maggiore liberalizzazione degli scambi con l'U.E.

Al fine di risaltare la problematicità della scelta della valuta con la quale prezzare il petrolio, occorre sottolineare che la scelta della divisa risulta essere irrilevante in un mercato perfettamente concorrenziale. Infatti, in un tale mercato i prezzi si aggiustano istantaneamente alle fluttuazioni del tasso del cambio, in modo che le fluttuazioni dei livelli dei prezzi consentano di ripristinare nel mercato un nuovo livello di equilibrio della ragione di scambio, in relazione alla divisa che si è svalutata o apprezzata (Ø. Noreng, 2000). Quindi, in un tale contesto, per un Paese esportatore di petrolio, i cambiamenti intervenuti nel tasso di cambio non modificano il rapporto della ragione di scambio nei confronti dei beni e dei servizi importati.

Naturalmente variazioni della ragione di scambio del petrolio, dovuti a variazioni del tasso del cambio non hanno alcun effetto nei confronti dei beni non commercializzati nel mercato internazionale. Tale precisazione, anche se riferita a beni prodotti in un contesto di ipotesi di concorrenza perfetta, viene specificata in relazione agli effetti da *dutch disease* (F. Maletto, 2007, 2005).

Di contro, in situazioni di concorrenza imperfetta, i beni e servizi commercializzati nel mercato internazionale si adeguano ad un nuovo livello d'equilibrio tramite un processo lento e i valori della ragione di scambio non rimangono identici a come erano precedentemente, data la concorrenza imperfetta e il protezionismo messo in atto da alcuni Paesi. Quindi, uno stesso bene può avere nei mercati interni un differente ragione di scambio (valore), anche se nel lungo termine il mercato tende ad un nuovo livello d'equilibrio. Il prezzo dei beni importati diminuisce qualora la moneta di quel bene si rivaluta e aumenta se si deprezza, dando luogo a differenti ragioni di scambio in termini di valore.

Ciò riguarda ovviamente anche il prezzo del petrolio; infatti, la rigidità del mercato, l'imperfetta competizione e il lieve valore dell'elasticità sia nei confronti della domanda e dell'offerta di petrolio, sono ritenute cause, nel breve periodo, di un non aggiustamento simultaneo al tasso di cambio. Ragion per cui si vengono ad avere notevoli alterazioni nei rapporti della ragione scambio: petrolio/bene importato, in quanto la quantità venduta risente semplicemente delle variazioni implicabili all'apprezzamento-deprezzamento della valuta, e non delle modificazioni dei rapporti di scambio tra il petrolio e le altre merci. Ciò nel breve periodo la scarsa elasticità della domanda al prezzo indica che la ragione di scambio del petrolio risente maggiormente delle variazioni del prezzo di tutti gli altri beni e servizi piuttosto che dal suo volume.

Effetti da "dutch disease" amplificano ulteriormente una concatenazione di processi di disequilibrio all'interno dei Paesi produttori di greggio e perdita di competitività del sistema produttivo nel suo complesso. Pertanto, nel mercato del petrolio, il livello d'incertezza, riferito al prezzo, viene ulteriormente aumentato dal rischio "divisa" per tutti quei Paesi che non utilizzano la propria moneta per remunerare le transazioni di tale risorse con la propria moneta. È il caso di quei Paesi le cui valute sono strettamente riferite al dollaro per transazioni, per essi il rischio del prezzo del petrolio e il rischio cambio rappresentano, vicendevolmente indipendenti, parametri aleatori (B. Jovanovic, 2007, F. Maletto 2009). Invero negli ultimi quattro anni il prezzo nominale del petrolio in dollaro non è stato immediatamente riferito alle quotazioni delle altre valute (A. Demarolle, A. Quinet, 1997).

Se ci si colloca in una prospettiva tedesca, infatti, il mercato del greggio è percepito dar luogo ad una concorrenza imperfetta, con prezzi e tassi di cambio che non si assestano ad un dato livello in tempi brevi. Il valore della valuta tedesca non sembra essere significativamente influenzato dal prezzo del dollaro, la qual cosa non sorprende, data la minor incidenza, rispetto agli altri Paesi, delle importazioni di petrolio sulla bilancia commerciale. Inoltre, durante il periodo 1986-'98, il D.M. (marco tedesco) si è apprezzato nei confronti del dollaro. Nel 1998, in Germania, il prezzo del petrolio diminuisce e il dollaro si apprezza lievemente nei confronti del D.M. La media nominale Brent, espressa in D.M., del prezzo del greggio viene calcolata, nel 1998, essere almeno inferiore al 30% rispetto a quella calcolata nel 1986. La media 1998 della quotazione della divisa tedesca nei confronti di quella statunitense era aumentata del 25%, rispetto al livello registrato nel 1986. Allo stesso tempo, il prezzo del petrolio, in tale secondo periodo, ha fluttuato se quotato in D.M., anziché in dollari. L'apprezzamento della divisa tedesca nei confronti di quella statunitense, ha fatto sì che il prezzo del petrolio, riferito al 1986 quotato in D.M. sia più basso di quello espresso in dollari. La relativa diminuzione del prezzo

del petrolio nel mercato tedesco ha contribuito a tenere basso il livello dell'inflazione, fattore questo che ha concorso ad fare aumentare il livello di crescita della Repubblica Federale Tedesca (R.F.T.).

La Norvegia, quale Paese esportatore di petrolio, è un caso rilevante di segno opposto. Si è potuto constatare, tramite una media di valori, rilevati tra il 1986 e 1998, una forte correlazione tra il dollaro statunitense e la corona norvegese. Ciò viene confermato da studi compiuti intorno agli anni 1986-1998 (W. Münchau, 1998 e 1997; N. Nicolat e P. Jacquet, 1998). Infatti, se si fa riferimento a medie annuali, tale correlazione anche se di minore ampiezza, tra il prezzo del petrolio, espresso in dollari, e il valore della corona, in relazione alle variazioni delle quotazioni del dollaro, continua a sussistere. La moneta norvegese tende ad apprezzarsi nei confronti del dollaro quando il prezzo del petrolio aumenta e a deprezzarsi quando diminuisce. Quindi in una prospettiva norvegese, nel mercato dei cambi, le variazioni del prezzo del petrolio in dollari e del tasso di cambio del dollaro tendono a pareggiarsi. Nel mercato norvegese, quando il prezzo del petrolio diminuisce, il dollaro si apprezza e subisce una flessione quando il prezzo del petrolio aumenta. Tale trend viene maggiormente evidenziato nel 1986, e ancor di più se si prendono in esame i dati concernenti il 1990-'91 (crisi del Golfo), periodo in cui il prezzo del petrolio era alto e viceversa le quotazioni diminuivano nei confronti delle divise europee.

La svalutazione del dollaro, in tale periodo, può essere messa in relazione al fatto che le autorità monetarie tedesche hanno aumentato il tasso d'interesse per far fronte alle esigenze di budget, connesse al finanziamento delle spese per la riunificazione tedesca (1990). Tale aumento ha avuto ripercussioni incisive in tutti i Paesi europei. Di contro, in una prospettiva norvegese, quindi il mercato del petrolio va molto bene, con prezzi e tassi di cambio che si aggiustano molto rapidamente a partire dal 1986. Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che l'apprezzamento o il deprezzamento della corona norvegese nei confronti del dollaro è "pilotato" dal prezzo del petrolio. Fattore questo, che non può stupire dato che la Norvegia, è un Paese esportatore di petrolio. La media dei valori nominali, rilevata dalle quotazioni Brent, segnala che il prezzo del petrolio in dollari era diminuito del 10% rispetto al 1986. Tali valori espressi in corone norvegesi indicavano una flessione pari all'8%. Quindi la media in valori nominali, espressa in moneta norvegese, risaltava nel 1998 una flessione minore pari al 2% rispetto al 1986. Ciò in relazione ad uno stesso periodo, il prezzo del petrolio ha fluttuato meno, se misurato in valori espressi in moneta norvegese piuttosto che in dollari statunitensi (B. Jacavonic, 2007); ad eccezione del 1998, quando la diminuzione del petrolio sembra avere provocato una sensibile diminuzione della corona norvegese, più di quanto non si sarebbe atteso. In relazione a quanto detto, la corona norvegese non poteva che deprezzarsi nei confronti del D.M., durante il 1986-'98 (K. Rogoff, 1998). Pertanto, in Europa sia gli esportatori che gli importatori di petrolio sembrano essere considerevolmente esposti alle variazioni delle quotazioni delle proprie divise. Per gli esportatori di petrolio, come verificatosi alla fine del 1980, o aumentano le flessioni del prezzo del petrolio, come nel 1980 o nel 1999- 2000, o mitigato la flessione del prezzo, come nel 1992 e 1977 (P. Horsnell e R. Mabro, 2000).

In sintesi, in Europa la diminuzione del prezzo del petrolio, nel 1986 1987, migliora la bilancia commerciale dei propri Paesi, grazie anche al deprezzamento del dollaro, ma nel 1988 la flessione del prezzo del petrolio è in buona parte

controbilanciato dall'apprezzamento del dollaro. Nel 1989 in Germania l'abbassamento del prezzo del petrolio è piuttosto compensato da un lieve apprezzamento del dollaro, ma per la Norvegia il prezzo del petrolio aumenta grazie ad un lieve aumento del livello del cambio del dollaro nei confronti della corona. Nel 1990, sia per la Germania che per la Norvegia l'aumento del prezzo del petrolio era quasi del tutto contrappesato dal deprezzamento del dollaro. Successivamente, durante gli anni 1991-'93, la diminuzione del prezzo del petrolio era, in qualche misura, compensata dall'apprezzamento del dollaro nei confronti sia del D.M. che della corona norvegese. In ultimo, negli anni 1994 e '95, il prezzo del petrolio aumenta, ma il dollaro si deprezza nei confronti del marco tedesco e della corona norvegese. Di contro, nel 1996 il prezzo del petrolio aumenta considerevolmente nel mercato internazionale e quindi anche in Germania e in Norvegia a causa dell'apprezzamento del dollaro (A. Ayoub, 2007).

Nel 1997 la flessione del prezzo del petrolio sia in Germania che in Norvegia era compensata, fino a un certo punto, da un ulteriore apprezzamento del dollaro. In ultimo, nel 1998, la diminuzione del prezzo del petrolio per la Germania era dovuta al modesto deprezzamento del dollaro; ma per la Norvegia, la flessione del prezzo del petrolio era ricompensata dall'aumento del tasso del cambio del dollaro nei confronti della corona norvegese.

La mancanza di un'univoca relazione statistica, su una serie storica dei dati, conduce a ritenere che, da un'angolazione tedesca, una diminuzione del prezzo del petrolio può o non può essere seguito da un apprezzamento del dollaro. Allo stesso modo, un aumento del prezzo del petrolio può o non può essere accompagnato da un deprezzamento del dollaro. Molto probabilmente ciò è tipico di parecchi Paesi europei occidentali importatori di petrolio.

Poiché il prezzo del gas è determinato, in buona parte dal prezzo del petrolio, il livello di produzione di questi influenzerebbe anche il valore del gas naturale (P. Terzian, 1998).

Il maggior rischio per "Euroland" si è evidentemente verificato in presenza di un aumento sia del dollaro che del prezzo del petrolio, come nel 1980, nel 1996 e di nuovo nel 1999-2000.

Quando il dollaro si è rivalutato nei confronti dell'euro, si è verificata la probabilità che il relativo valore del petrolio aumentasse nel mercato dell'Euroland; quindi che si verificasse un peggioramento dei rapporti relativi alle transazioni commerciali effettuate nel mercato internazionale, aumenti delle pressioni inflazionistiche e una flessione del livello della crescita economica. Ciò si è verificato nell'inverno del 2000, quando un aumento del prezzo del petrolio, provocato da un dollaro forte e, di contro, un euro debole, rafforza le pressioni inflazionistiche e induce la BEC (Banca Europea Centrale), come pure la Banca Centrale Svedese, ad aumentare i tassi d'interesse.

In situazione opposta, con un euro che si apprezza nei confronti del dollaro e il petrolio continua a essere commercializzato in dollari, l'estrazione di greggio in Europa, nella sua espressione nominale, diminuisce mentre nei Paesi europei importatori di petrolio si hanno miglioramenti delle ragioni di scambio e minori pressioni inflazionistiche (Ø. Noreng, 2000). Pertanto, maggiori importazioni di petrolio in Europa non sono più soggette ad un rischio di aumenti del prezzo del petrolio ma, diversamente dagli USA, da un'incertezza della ragione di cambio. Per i Paesi

esportatori di petrolio, inoltre, l'utilizzo dei contratti in euro fa sopportare un rischio di cambio e consente di coprire i costi allo stesso modo in cui il greggio fosse prezzato e commercializzato in dollari statunitensi. A meno che i costi inerenti la produzione di petrolio sono espressi in euro e i costi di commercializzazione anch'essi espressi in euro, l'uso dell'euro non sarà accettato come mezzo di scambio. Dunque, gli esportatori di petrolio, quale più importante merce commercializzata, non accettano l'euro come riferimento di valore, in particolar modo quando operano transazioni di greggio tramite contratti a termine (F. Maletto, 2009); cosicché attualmente, le transazioni concernenti le transazioni di petrolio sono effettuate in dollari.

Gli esportatori di petrolio del Mar del Nord sono maggiormente esposti al rischio della valuta che aumenta il rischio del prezzo, dato che Euroland è il maggior partner sia della Norvegia e il Regno Unito, come pure della Russia. Per tali Paesi, quindi, le variazioni del livello del prezzo del petrolio e le fluttuazioni del tasso di cambio incidono incisivamente sui loro rapporti inerenti gli scambi commerciali. Anche i Paesi esportatori di petrolio, che fanno buona parte dei loro scambi commerciali con i Paesi europei, avrebbero interesse a prezzare il petrolio in euro, nella misura in cui esso si rafforza nei confronti del dollaro (J.D. Hamilton, 2009).

3. *Problematicità sulle esportazioni di petrolio*

Attualmente, le transazioni di petrolio sono compiute in dollari. Nel mercato internazionale il dollaro è la sola valuta accettata come unità di acconto, standar di contratti e mezzo di scambio. Inoltre, il dollaro, dai Paesi esportatori di petrolio, è utilizzato come valuta di riserva.

Fintantoché ci si trova in situazioni in cui non si verificano univoche variazioni simultanee della stessa ampiezza nei livelli dei prezzi del petrolio e dei tassi dei cambi, i Paesi estrattori di greggio subiscono sensibili peggioramenti nei loro rapporti di scambio. In particolar modo, la maggior o minor ampiezza di tale rischio dipende dalla configurazione della struttura del proprio commercio internazionale, riferito in particolar modo al tipo di beni e servizi importati (L. Ukpong, 1996).

Nel 1972, il deprezzamento del dollaro nei confronti delle divise europee, indusse i Paesi dell'OPEC a rinegoziare la vendita di petrolio a un prezzo più alto, dato che molti dei Paesi aderenti a tale organizzazione avevano in atto un volume elevato di transazioni di importazioni con i Paesi dell'Europa Occidentale (C. Fred Bergsten, 1997). Altri Paesi esportatori di petrolio sono stati esposti al rischio del cambio, poiché i loro scambi commerciali erano geograficamente molto diversificati.

I Paesi esportatori di petrolio del Mar del Nord (Norvegia e Grande Bretagna) si sono imbattuti nell'evenienza che una diminuzione delle quotazioni del dollaro riduca, in modo considerevole, il prezzo del petrolio, così come si è potuto constatare nel 1998 (Ø. Noreng, 2000).

In relazione a quanto detto, i Paesi, che esportano petrolio e hanno scambi commerciali prevalentemente con le nazioni europee, hanno tutto da guadagnare se il prezzo fosse in euro, in particolar modo in situazioni in cui esso si apprezzasse nei confronti del dollaro. Ci si riferisce ai Paesi del Mare del Nord, alla Russia e anche ai Paesi del Medio Oriente, in particolar modo all'Iran (per l'Irak subentrano oggi altre complicazioni), come pure all'Algeria e alla Libia. Per tale Paesi prezzare

il petrolio in euro non è solamente una strategia per salvaguardare il loro potere d'acquisto ma anche per prevenire che in Europa siano messe in atto nuove tasse sul consumo energetico che secondo alcuni (Ø. Noreng, 2000), contribuirebbero a fare diminuire il prezzo del petrolio.

Fattori negativi nell'utilizzo dell'euro per indicizzare il prezzo del petrolio, possono consistere essenzialmente nel fatto che un suo apprezzamento nei confronti del dollaro, aumentino i costi relativi all'importazione del greggio in relazione ai processi di raffinazione. Si verrebbero, infatti, a costituire maggiori margini di profitto nei confronti delle società che raffinano il petrolio che di fatto limiterebbero i vantaggi per i consumatori europei.

Infine, l'euro come valuta di riferimento per la commercializzazione del greggio implicherebbe che, in particolar modo per i Paesi del Golfo, ci si orientasse ad effettuare investimenti nel mercato europeo anziché in quello statunitense; prospettiva questa che se più che positiva per l'U.E., implica costi di transazione non indifferenti per tali Paesi arabi. Aspetti questi, che potrebbero essere adeguatamente risolti tramite una politica di tassazione e la messa in atto di piani strategici, finalizzati a sopportare tali costi, mettendo in atto, da parte dell'U.E., politiche commerciali nei confronti dei Paesi estrattori di greggio del Medio Oriente e del Nord Africa.

4. *Problematicità concernente la Russia*

Negli ultimi anni nella Federazione Russa si è assistito a una flessione della crescita economica, dovuta alle dinamiche inerenti l'andamento del mercato internazionale e in *primis* alle fluttuazioni del prezzo del petrolio (OCDE, 2009). Peculiarità attinenti a fattori interni, da collegare all'attuale recessione economica russa, quale l'eccedenza della produzione e della forza lavoro, che sono, in ogni caso, da ritenersi riconducibili e concomitanti a elementi esterni all'economia russa sono riscontrate anche nelle:

- fluttuazioni del prezzo del petrolio, che si sono assestati su quotazioni sempre più decrescenti (Sousnov, Zamulin, 2004);
- ciò ha causato un'inversione drastica dei termini di scambio, che non sostengono più la domanda interna;
- il notevole deprezzamento del rublo nei confronti del dollaro (connesso alla caduta del prezzo del petrolio e al peggioramento del flusso dei movimenti di capitale), ha notevolmente aumentato l'onere dell'indebitamento in divise delle imprese russe.

Il governo russo e la Banca Centrale Russa hanno prontamente reagito a tale situazione, immettendo nel sistema monetario liquidità in modo da stimolare la domanda interna, confortati dalla constatazione che il deficit pubblico, provocato da tale espediente, può essere colmato dall'accumulo formatosi nelle riserve valutarie durante gli anni precedenti (Word Bank, 2009).

Le autorità governative russe mirano, pertanto, nell'immediato sul rilancio della domanda interna e confidano che gli effetti moltiplicativi, che si avranno, siano suffragate da riforme coordinate tramite. a) il sistema d'imposizione e tassazione riferite alle varie fasi dell'estrazione, raffinazione e commercializzazione del greggio; b) strategie di politiche monetarie e finanziarie, atte a controllare e neutralizzare

aumenti incalzanti del livello d'inflazione, in modo che si pervenga a livelli di stabilità dei prezzi al fine di neutralizzare gli effetti derivanti dalla sindrome olandese (*dutch disease*); c) riforma del sistema bancario, al fine di renderlo più efficiente.

La strategia di politica monetaria messa in atto dal governo russo è quindi centrata, prevalentemente sul controllo dell'inflazione, in relazione alle forti fluttuazioni del prezzo del petrolio. Il che implica che si faccia ricorso, altresì, alla politica finanziaria al fine di pervenire ad un più incisivo meccanismo di tassazione sui proventi derivanti dal petrolio (F. Maletto, 2007). Strategia questa, che consentirebbe di consolidare la consistenza delle riserve di fondi, costituite dai ricavi provenienti dalla commercializzazione del petrolio. Negli anni in cui si è potuto beneficiare di alti proventi, grazie ad aumenti consistenti del prezzo del petrolio, le riserve valutarie hanno raggiunto un valore pari al 13% del PIL e sono state utilizzate per incrementare la consistenza di due fondi: una destinata ad ammortizzare le fluttuazioni inerenti i proventi legati al prezzo del petrolio; l'altro per innescare un flusso di redditi al fine di stimolare, nel lungo periodo, la domanda interna. In tal modo, tali fondi permettono prevalentemente di sostenere i settori "non oil", evitando, così, la possibilità di una recessione o, in ogni caso, di diminuire l'ampiezza di questa. Infatti, l'utilizzo della politica finanziaria, messa in atto, per neutralizzare le tensioni, che le fluttuazioni del prezzo del petrolio esercitano sul tasso di cambio reale, consente di isolare il prodotto interno non petrolifero da tali fluttuazioni.

Da quanto detto sulle dinamiche succedutesi, negli ultimi anni, sulle fluttuazioni del prezzo del petrolio e del cambio del dollaro, si è convinti che le politiche finanziarie, messe in atto dal governo russo, per neutralizzare le fluttuazioni del prezzo del petrolio, indicizzato in valuta statunitense, devono essere supportate da una politica monetaria sul cambio, che utilizzi l'euro come unità di conto per commercializzare il petrolio.

Bibliografia essenziale

- AYBOU, A (2007), *Le Pétrole, Économie et Politique*, Paris, Éditions Économica, pp. 47-48.
- BERGESTEN FRED, C. (1997), *The Dollar and the Euro*, Foreign Affairs, July, n. 4, pp. 83-95.
- DEMAROLLE, A. - QUINET, A. (1997), *Monnaie et puissance. Le cas du dollar face à l'euro*, Revue Française de Géoeconomie, n. 2.
- HAMILTON, JAMES D. (2009), *Understanding crude oil price*, Cambridge, MA.
- HORSEWELL, P. - MAIBRO, R. (1993), *Oil Market and Price*, Oxford, Oxford University Press, pp. 83-95.
- JOVANOVIĆ, B (2007), *Bubbles in price of exhaustible resources*, Working Paper, New York University.
- MALETTTO, F. (2005), *Le Syndrome et le cas de la Russie*, Paper, XV Conferenza AISSEC, Università di Napoli, Federico II.
- MALETTTO, F. (2007), *Gli effetti della sindrome olandese nell'economia russa*, XVI Conferenza AISSEC, Università di Parma.
- MALETTTO, F. (2009), *Sfruttamento delle risorse naturali e dutch disease*, Paper, XVII Conferenza AISSEC, Università di Perugia.
- MALLINEN, J (2009), *The Economy Crisis in the moment of truth for Russia*, Baltic Rim Economies expert article (299).
- MASSARI, MAURIZIO (2009), *Russia - democrazia europea o potenza globale?*, Guerini e Associati.
- MOSHES, A. (2009), *EU-Russia Relations: a regrettable continuation*, Fondation Robert Schuman, Issues, (129), 24 February.
- MÜNCHAU, W. (1997), *Conversion rates may have to be fixed before EMU Date*, Finance Time, July, 1.
- MÜNCHAU, W. (1998), *Chicks must obey rules to Stay Healthy*, Finance Times, December 15.
- NICOLAT, F. - JACQUET, P. (1998), *L'actualité économique internationale*, Paris, Dunod.
- OCDE (2009), *Prospectives économiques - Fédération de la Russie - Rapport intermédiaire*, Paris.
- NORING, Ø. (2000), *The Euro and the oil market - Challenges to the Industry*, The Journal of Energy and development, XXIV, n. 2.
- RATZINGER, J., PAPA BENEDETTO XVI (2009), *Europa - Patria Spirituale*.
- RUSSIAN FEDERATION (2007), *Country Strategy Paper 2007-2013*.
- ROGOFF, K. (1988), *Blessing or Curs: Foreign and underground demand for euro notes*, London, Blackwell.
- SOSUNOV, K - ZAMULIN O. (2004), *What stands behind the real appreciation of the russian rouble in 1998-2003*, NES Working Paper.
- TURZIAN, P. (1998), *Le gaz naturel*, Paris, Éditions Économica.
- TRENIN, DIMITRI (2008), *Energy geopolitics in Russia-EU relations*, in *Pipelines, Politics and Power. The Future of EU-Russia Energy Relations*, Center for European Reform, London.
- WORLD AROUND RUSSIA (2007), *1017, the Contours of the Near Future*, Council for Foreign and Defence Policy, Moscow.
- UKPONG, LEO U. (1996), *Reaction of energy price to U.S. Monetary announcements*, Energy Finance and Development, n. 3, pp. 235-251.
- WORD BANK (2009), *Russian Economic Report*, n. 11.

Il Distretto produttivo in Sicilia quale possibile modello di *governance* territoriale

Abstract

The productive district in Sicily like a possible model of regional governance

The paper presents the first results of a research project carried out by a large group of young researchers of the division of Agricultural Economics and Resource Valuation (Department of Agri-food and Environmental Systems Management) of University of Catania, on question of the productive districts and the likely implications on modern governance system for the implementation of community regional policies in Sicily. At the end of regional scenario analysis, the paper has been focused on districts with a majority presence of food production, because these are very important in the regional economy also for the role that multifunctional agriculture (modern concept of multi-sectoral and integrated type) plays in the framework of regional policies and rural development policies. In the last part of the paper are shown some evaluation about the limits of groupings to be recognized and also some proposals to ensure that districts should be a model of regional economic development.

1. *Premessa*

Le recenti riforme della politica di sviluppo rurale e di quella di sviluppo regionale hanno assegnato un ruolo considerevole ai cosiddetti "distretti produttivi", quali moderni strumenti in grado di attivare l'economia locale, secondo un approccio tipicamente *bottom up*. Viene in tal modo favorito un processo di consolidamento del legame esistente tra il mondo produttivo e l'ambiente/territorio – ivi comprese le Istituzioni – nel quale lo stesso distretto esercita le proprie attività.

Queste aggregazioni definite dalla recente normativa emanata in Sicilia, si presentano spesso sottoforma di cluster di imprese e sono dotati di autonoma personalità giuridica, di un robusto partenariato locale, di una spiccata sensibilità all'introduzione delle innovazioni di prodotto e di processo ed in grado di mostrare una certa capacità di competizione sui mercati globali.

In Sicilia, dopo un lungo iter di selezione nel 2007 sono stati riconosciuti ben 23 aggregazioni, delle quali 11 (pari al 48% circa) risultano possedere una spiccata matrice agroalimentare, in linea con le specificità dell'economia regionale. Come vedremo in avanti, questi ultimi distretti produttivi oltre a rappresentare un elemento di novità, perché collocati al centro tra la politica di sviluppo rurale e quella di coesione propriamente detta, finiscono per interessare quasi tutto il territorio regionale, oltre che numerosi comparti produttivi e produzioni di qualità dell'alta tradizione agroalimentare siciliana, con un indotto non indifferente.

L'indagine condotta in forza ad un apposito finanziamento MIPAAF, mira a verificare la natura delle aggregazioni proposte in campo agroalimentare, le principali caratteristiche operative delle stesse e la sussistenza dei pre-requisiti tipici dei distretti, ed a formulare critiche e proposte sull'effettiva funzionalità degli stessi quali soggetti attivi della *governance* locale. Vengono, pertanto, offerti alcuni utili

spunti di riflessione oltre che indicazioni operative per il *policy maker*, che può rimodulare l'intervento pubblico al fine di elevarne l'efficacia.

2. *Rassegna della letteratura di riferimento*

La teorizzazione dei Distretti industriali inizia dagli scritti di Alfred Marshall e com'è noto sono il frutto della concentrazione in dati territori di micro, piccole e medie imprese, più o meno specializzate e fra loro interdipendenti, che rappresentano una modalità alternativa a quella della grande impresa nell'organizzazione della produzione, senza rinunciare ai vantaggi della divisione del lavoro.

A livello territoriale l'individuazione dei distretti avviene osservando la diffusione dei processi di correlazione ed integrazione delle diverse attività produttive e la realizzazione di un prodotto finito unico; in tal modo, per le imprese del distretto, è possibile rilevare una serie di cosiddette "opportunità interstiziali"¹, variabili in funzione del grado di collegamento, concorrenza e cooperazione delle stesse imprese e rappresentati dalla:

- *specializzazione flessibile* (sia nei modi di produrre sia nelle tipologie di prodotti, per scomposizione e specializzazione delle singole imprese ed incremento dell'efficienza produttiva);
- *avvio di un processo endogeno di innovazione* (le necessità delle imprese giocano un ruolo rilevante nel determinare l'offerta di innovazione a livello locale);
- *presenza di imprenditorialità diffusa, di formazione e di qualità del capitale umano* (in grado di determinare vantaggi competitivi non indifferenti);
- *presenza e ruolo delle Istituzioni e degli Enti locali* (determinante nella fornitura e nella qualità dei servizi di carattere generale – istruzione, sanità, trasporti, ecc. – e creazione di infrastrutture).

Nel distretto industriale o come più ampiamente utilizzato a partire dalla fine degli anni '90 del secolo passato, "sistema produttivo locale" si realizzano pertanto:

- una riduzione dei costi di collegamento e di trasporto;
- la creazione di conoscenze comuni e Know How diffuso;
- la formazione di manodopera qualificata e flessibile in termini qualitativi e quantitativi;
- lo sviluppo di infrastrutture locali, di servizi specializzati, di reti di distribuzione e di strutture di approvvigionamento.

Un notevole contributo all'individuazione dei distretti produttivi si deve a Becattini² mentre a Iacoponi ed altri si devono numerosi studi sulle possibili esten-

¹ Cfr.: Edith Penrose e *La Teoria delle economie interstiziali*, 1959. (Le grandi imprese non possono cogliere, o non hanno convenienza a cogliere, tutte le opportunità del mercato, per motivi di ordine strategico o perché non interessate ad entrare in segmenti che richiederebbero loro uno sforzo di innovazione e/o di diversificazione, troppo oneroso. Le piccole imprese vanno, quindi, a colmare questi vuoti nell'offerta di beni e servizi, con evidenti benefici per il sistema economico industriale. Si tratta di spazi crescenti di sviluppo chiamati appunto "opportunità interstiziali" che ben si ritrovano nelle aggregazioni distrettuali italiane).

² Il Becattini definisce il distretto industriale quella entità socio-territoriale caratterizzata dalla compresenza attiva, in un'area circoscritta, di una comunità di persone e di una popolazione di imprese industriali, in grado di realizzare rendimenti crescenti all'ampliarsi della domanda, in ambiente concorrenziale.

sioni del modello anche al settore primario³, sebbene lo stesso Becattini in un secondo momento non ne ignorò l'esistenza alla luce dello sviluppo del sistema agroalimentare. Nelle diverse realtà produttive è, pertanto, possibile individuare un pluralismo di forme organizzative aziendali e territoriali in forma distrettuale che si prestano ad essere osservate sotto diverse possibili dimensioni ed architetture, da quella socio-culturale (capacità delle imprese di rilevare i benefici di scelte nell'interesse comune del distretto e di queste e degli organismi pubblici locali di convergere verso quelle scelte) a quella socio-economica (tipologie di saperi produttivi e, quindi, della qualità del lavoro e del capitale, non sempre appartenente a categorie del tutto codificate che si accumulano storicamente, autoriproducendosi come affermano alcuni Autori (Rullani, 2004), territoriale, ambientale e produttivistica. Il cosiddetto "capitale sociale"⁴ che contraddistingue ciascun sistema distrettuale riguarda, infatti, non solo l'aspetto produttivistico e competitivo delle stesse imprese (più direttamente legato alla dimensione tecnologica ed alla conquista di quote di mercato), ma anche la dotazione e la qualità delle infrastrutture materiali ed immateriali esistenti nelle aree interessate, la reputazione e l'efficienza delle istituzioni, i legami di fruttuosa collaborazione fra mondo produttivo ed università e centri di ricerca, oltre che l'insieme dei valori che contraddistinguono tale multidimensionalità dello sviluppo.

Con il procedere dello sviluppo economico nei Paesi avanzati ed il progredire degli studi in materia di teoria dell'impresa⁵, si è grado a grado affermata una "moderna" visione del distretto, riconducibile a quella che in letteratura viene definita attraverso il cosiddetto "metadistretto", una struttura che nasce dall'evoluzione naturale delle aggregazioni distrettuali (dell'accezione marshalliana), nell'ambito delle quali tendono ad essere privilegiati i rapporti di rete tra i diversi soggetti interessati (la rete permette, infatti, la circolazione della ricerca e delle innovazioni e facilita la connessione delle imprese del distretto con un ambiente economico più vasto e, quindi, con un mercato più ampio di quanto si potrebbe immaginare osservando la dimensione della singola impresa), ed ove muta la scala territoriale di riferimento, poiché l'impresa assume una nuova dimensione operativa (aggiuntiva alla scala locale e che va oltre il gruppo di comuni), così come il concetto di "concentrazione produttiva" che si evolve verso la nozione di "specializzazione di settore" (imprese con un numero prestabilito di addetti, differente per ciascun settore produttivo), da ricercare nell'ambito di un tessuto produttivo composto da imprese leader e da piccole e medie imprese satelliti ed ove l'Ente pubblico riveste un ruolo considerevole nel superamento delle barriere esistenti per le posizioni e/o interessi contrastanti delle stesse imprese.

³ Tra i diversi contributi che tentano di individuare i distretti agricoli e agroindustriali e/o di estendere gli strumenti interpretativi forniti dall'analisi tradizionale dei distretti industriali occorre ricordare Iacoponi (1990) sul settore primario, Fanfani e Montresor (1991) sul sistema agroalimentare italiano e le principali filiere e Cecchi (1992, 2001) sui sistemi locali e le relazioni tra agricoltura e industria di trasformazione ed i relativi rapporti di fornitura.

⁴ Non a caso in letteratura si riscontrano numerosi studi e ricerche sui cosiddetti "sistemi locali del lavoro", in quanto la percentuale degli addetti presenti in ciascun comune e/o settore produttivo viene tradizionalmente considerato un indicatore di specializzazione e/o concentrazione produttiva (soglia di addetti al settore/comparto rispetto al totale degli addetti per comune).

⁵ Si fa riferimento ai noti "cluster" d'imprese di Porter, costituiti prevalentemente da gruppi di unità simili o vicine tra loro (Porter, 1990).

Secondo questa nuova visione le piccole e medie imprese distrettuali per affrontare adeguatamente la competizione globale sono chiamate ad innovarsi e ad internazionalizzarsi (Quadrio Curzio, 2008)⁶, ricercando nuove forme e modi di produzione e diversi livelli di organizzazione del lavoro, qualificazione e formazione del capitale umano, nuove strategie commerciali e di marketing, ecc.. Il fenomeno delocalizzativo e l'internazionalizzazione si propongono per obiettivo l'espansione del distretto per poter realizzare economie di costo (particolarmente rilevanti nel caso del lavoro), o per finalità organizzative e/o di conseguimento di adeguati livelli di specializzazione (come nello sviluppo di processi più efficienti grazie all'integrazione della conoscenza tecnica del distretto con quella della nuova localizzazione), o per trasferimento di alcune fasi quale quella di assemblaggio finale del prodotto e/o più propriamente commerciale, verso aree territoriali che costituiscono anche possibili ed importanti mercati di sbocco, ecc., purché si determinino le condizioni di sviluppo e di rafforzamento del capitalismo distrettuale, così come ampiamente illustrato da Becattini e Bellandi (2006). Non solo, ma nel processo di internazionalizzazione un ruolo notevole viene attribuito alle cosiddette "imprese leader" del distretto, che spesso assumono il ruolo di impresa guida. Queste ultime hanno in genere dimensioni notevoli e tendono a determinare gli obiettivi strategici per l'intero distretto, facendo coincidere con quest'ultimo i propri obiettivi⁷; tali imprese, attraverso la terziarizzazione del proprio lavoro e grazie alla rete di rapporti sociali che sono in grado di costruire, realizzano una vera e propria struttura di produzione flessibile in cui un elemento detiene la maggior parte della competenza tecnica. La conquista della conoscenza e, quindi, dell'innovazione diventa pertanto essenziale per quell'impresa che desidera realizzare un salto qualitativo che ne prolunghi la sopravvivenza sul mercato oltre il periodo più o meno breve cui è destinata a durare, accettando passivamente il dominio dell'impresa leader. Da tutto ciò discende l'importanza delle cosiddette "reti", dell'integrazione e dell'interdipendenza territoriale tra le imprese (nella moderna visione di territorio di riferimento), oltre che del collegamento tra ricerca e produzione all'interno di ciascuna impresa che, inevitabilmente, condiziona anche la messa a punto delle politiche di sviluppo utili al sostegno dei moderni distretti.

3. *Contenuti della normativa sui distretti, con particolare riferimento alla Sicilia*

Dal punto di vista legislativo, è opportuno richiamare la legge nazionale n. 317 del 5 ottobre 1991, la quale definisce come distretti industriali le aree territoriali locali caratterizzate dall'elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto fra le imprese e la popolazione residente, nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese. Alle regioni è demandato il compito di individuare tali aree, alle quali finanziare progetti innovativi concernenti più imprese, in base ad un contratto di programma stipulato tra i consorzi di sviluppo

⁶ In questo caso viene fatto esplicito riferimento alle cosiddette "2i", ossia "Innovazione" ed "Internazionalizzazione", ampiamente sostenute da Quadrio Curzio.

⁷ Attorno a queste, com'è noto, ruotano una miriade di micro e piccole imprese che integrano le proprie scelte con obiettivi di efficienza del processo e di individuazione dei cambiamenti di prodotto, pur non potendo gestire o controllare le scelte globali del distretto.

industriale e le regioni medesime, le quali ultime sono chiamate altresì a definire la priorità degli interventi⁸.

Nel Mezzogiorno, possono riscontrarsi rari casi di distretti industriali, in base ai rigidi criteri della normativa italiana, che spiazzano anche alcuni importanti distretti del Centro-Nord Italia, mentre per il Mezzogiorno è ampia la letteratura che riconosce la distanza esistente dai requisiti di legge per la definizione di veri e propri distretti industriali, pur prendendo in esame diversi sistemi locali (Aa.Vv., a cura di Centorrino M., 1998).

Un successivo contributo normativo, rilevante per il riconoscimento dei distretti industriali si rinviene nella legge 140 dell'11 maggio 1999 che, dettando un insieme di "Norme in materia di attività produttive", ridefinisce tali aggregazioni attraverso i cosiddetti "Sistemi produttivi locali", rappresentati da "contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccola e media dimensione e da una peculiare organizzazione interna"⁹. Viene in tal modo allargata la possibile schiera di aggregazioni riconoscibili ai sensi di legge (esteso anche ai consorzi di sviluppo industriale), poiché nel sistema locale viene meno la presenza di una specializzazione produttiva dominante, demandando in ogni caso alle regioni e province autonome di provvedere all'individuazione dei sistemi locali nonché al finanziamento di progetti innovativi e di sviluppo predisposti da soggetti pubblici e/o privati.

Completa lo scenario normativo nazionale il D.L. 112 del 25/6/2008¹⁰ convertito in legge 133 il 6/8/2008 (GURI n. 195 del 21/8/2008) sui "Distretti produttivi e reti d'impresa" che interviene fornendo dei sostanziali chiarimenti sulle caratteristiche e sulle modalità di individuazione dei distretti produttivi¹¹ e sulla relativa aggregazione attraverso forme di tipo reticolare. Queste ultime, rappresentate anche attraverso catene di fornitura, si definiscono quali libere aggregazioni di singoli

⁸ Il decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 21 aprile 1993, definisce gli indirizzi ed i parametri di riferimento per l'individuazione dei distretti industriali. Le condizioni che devono verificarsi contestualmente per giungere ad un distretto sono: a) un indice di industrializzazione manifatturiera calcolato in termini di addetti come quota percentuale di occupazione nell'industria manifatturiera locale, superiore del 30% dell'analogo dato nazionale; b) un indice di densità imprenditoriale dell'industria manifatturiera, calcolato in termini di unità locali in rapporto alla popolazione residente superiore alla media nazionale; c) un indice di specializzazione produttiva, calcolato in termini di addetti come quota percentuale di occupazione in una determinata attività manifatturiera rispetto al totale degli addetti al settore manifatturiero, superiore al 30% dell'analogo dato nazionale; d) un livello di occupazione nell'attività manifatturiera di specializzazione che sia superiore al 30% degli occupati manifatturieri dell'area; e) una quota di occupazione nelle piccole imprese operanti nell'attività manifatturiera di specializzazione che sia superiore al 50% degli occupati in tutte le imprese operanti nell'attività di specializzazione dell'area.

⁹ Attraverso l'Art. 6 che prevede "Norme di rifinanziamento e proroga di incentivi" vengono riscritti i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 su "Interventi per lo sviluppo della piccola e media impresa".

¹⁰ Contiene "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

¹¹ I distretti produttivi vengono, in particolare, definiti quali "libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali".

centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali, costituite con l'obiettivo di migliorarne la presenza sui mercati internazionali¹².

Con particolare riferimento alla Sicilia, il distretto produttivo, individuato in sede di programmazione per l'attuazione della politica di coesione, rappresenta un nuovo strumento di *governance* territoriale/settoriale, chiamato ad agire da soggetto beneficiario di talune azioni finanziarie e, quindi, soggetto attivante l'economia locale.

A tali distretti istituiti a norma dell'art. 56 della LR 17/2004¹³, che demanda all'Assessorato Regionale alla Cooperazione, Commercio, Artigianato e Pesca di individuare i criteri di selezione, viene riconosciuto il ruolo di referente prioritario nello sviluppo dei sistemi produttivi locali, attività da realizzare attraverso uno strumento di programmazione strategica rappresentato dal "*Patto per lo sviluppo del Distretto*", che a sua volta deve essere conforme a tutte le altre iniziative regionali in tema di sviluppo locale e di internazionalizzazione dell'economia regionale.

Secondo tale normativa regionale i distretti devono essere composti da un agglomerato di imprese che svolgono attività simile e da un insieme di attori istituzionali (università, enti di ricerca ed alta formazione, pubbliche amministrazioni, ecc.) e devono presentarsi come filiera produttiva orizzontale o verticale¹⁴, anche con dislocazioni transnazionali (in grado di garantire vantaggi localizzativi e competitivi); con un numero di imprese non inferiore a 50 ed un numero di addetti non inferiore a 150; con elevato grado di integrazione (da documentare con le catene di fornitura); e, infine, con elevata capacità di innovazione tecnologica (processi produzione; presenza di imprese leader; presenza di istituzioni formative; ecc.).

Appare evidente come l'impianto normativo regionale tenda a collegarsi alle moderne visioni di distretto, enfatizzando il ruolo dei rapporti di rete tra le imprese, collegate ad una scala operativa più vasta di quella prevista nella visione tradizionale (anche internazionale) e che operano in settori ad alto grado di specializzazione, con diffusione di imprese leader e di altre satelliti. In tal modo la normativa siciliana ha tentato di superare, a nostro giudizio timidamente¹⁵, i tradizionali limiti legati alla nota legge nazionale 317 del 1991 che, nel definire i distretti industriali, ha quasi esclusivamente considerato alcuni aspetti quantitativi, pur riconoscendone alcune caratteristiche qualitative degli stessi.

¹² Al fine di accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e dei distretti industriali attraverso la diffusione di nuove tecnologie e delle relative applicazioni industriali, la legge finanziaria del 2006 ha dato avvio alla costituzione dell'"Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione".

¹³ La legge regionale è diventata operativa con il Decreto dell'Assessore alla Cooperazione, Commercio, Artigianato e Pesca n. 152 dell'1/12/2005, concernente i "Criteri di individuazione e procedure di riconoscimento dei distretti produttivi" (G.U.R.S. n. 57 del 30/12/2005).

¹⁴ In questo caso l'amministrazione regionale (D.A. Cooperazione 152/2005), per una adeguata valutazione delle proposte presentate dalle imprese aderenti al "Patto per lo sviluppo del distretto", individua la filiera in funzione della dipendenza dalla domanda finale del prodotto finito. Quindi, nel caso delle filiere verticali si limita a valutare il grado di presenza di imprese attive (codici ATECO) nelle macro-fasi del settore primario, trasformazione, commercializzazione e servizi/attività di supporto/fornitura e relativa coerenza rispetto ad un *ideal tipo* di struttura. Nel caso delle filiere orizzontali, non potendo prescindere dalla realizzazione di un prodotto commercializzabile al consumatore finale, la selezione avviene escludendo quelle aggregazioni nelle quali non è possibile individuare nessuna impresa "utile", rendendo necessaria l'aggregazione di un'ulteriore fase.

¹⁵ Le problematiche operative e la proliferazione delle iniziative sugli stessi settori produttivi dimostreranno i limiti dell'impianto normativo regionale così organizzato.

4. Alcune peculiarità dei distretti produttivi siciliani

4.1 Fonte dei dati e strumenti di analisi

L'indagine è stata condotta prevalentemente sulla scorta dei dati del Dipartimento Regionale Cooperazione Commercio Artigianato, "Servizio Distretti Produttivi - Osservatorio PMI" dell'Assessorato Regionale delle Attività Produttive. Presso quest'ultima struttura sono stati reperiti i dati strutturali sulle imprese dei distretti produttivi riconosciuti in Sicilia e sui relativi addetti, oltre che i "piani strategici" di sviluppo, questi ultimi disponibili anche *on line*.

Per approfondire le analisi sull'impatto dei distretti si è poi provveduto ad archiviare ed analizzare i dati georiferiti attraverso il GIS (*Geographical Information System*), anche per rappresentare con un buon livello di approssimazione la distribuzione spaziale delle diverse informazioni disponibili. In questo caso si è preferito utilizzare quale macro-variabile esclusivamente il dato relativo alle imprese dei distretti.

Attraverso il GIS si sono, quindi, sovrapposti, combinati ed analizzati dati diversi legati al territorio (in questo caso la Zonizzazione delle aree rurali e le aree nelle quali sono stati riconosciuti i PIT della programmazione 2000-2006), per creare nuovi livelli di informazione, congiunta per i diversi strumenti, per l'analisi dell'intervento sul territorio.

Infine, le indagini sono state integrate dalla intervista diretta *face to face* di un campione di imprese aderenti a distretti produttivi agroalimentari, con un questionario appositamente predisposto, allo scopo di accertare il processo di adesione al distretto, il grado di interrelazione produttiva tra le diverse imprese, le relazioni di scambio, la dinamica nell'introduzione delle innovazioni e quanto altro utile alla ricerca.

4.2 Caratteristiche generali dei distretti produttivi

Nel 2007 sono stati riconosciuti ben 23 distretti produttivi in Sicilia, alla fine di un lungo processo di valutazione durante il quale sono state scremate le istanze iniziali del 60% circa, essendo state originariamente presentati ben 57 piani di sviluppo distrettuali, per alcune delle quali lo stesso Assessorato, attraverso le CCIAA aveva tentato di realizzare un'aggregazione funzionale.

Dei 23 distretti riconosciuti ben il 48% circa risulta collegato (in forma esclusiva o prevalente) all'agroalimentare regionale (tab. 1).

La significativa presenza di distretti agroalimentari (che nel complesso ammontavano ad oltre il 54% delle istanze presentate) è da ricercare oltre che nelle caratteristiche e peculiarità del sistema produttivo regionale, nell'ambito del quale l'agroalimentare incide sensibilmente in termini di Valore Aggiunto, Addetti, posizionamento sul territorio, ecc., anche per il ruolo l'agricoltura multifunzionale riveste nel quadro delle politiche regionali e di sviluppo rurale (per le quali il distretto costituisce un utile strumento di governance territoriale e settoriale), per la presenza di un substrato fertile (attori istituzionali coinvolti a vario titolo anche nel quadro del partenariato), per il ruolo attribuito ai distretti nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale (con disponibilità di considerevoli risorse finanziarie attivabili per realizzare investimenti produttivi ed introduzione di innovazioni di prodotto e

di processo) e, infine, per la carenza di strumenti normativi alternativi sulla governance territoriale. In quest'ultimo caso si fa esplicito riferimento ai ritardi con i quali il legislatore regionale ha provveduto a recepire i contenuti del Decreto Legislativo 228/2001 ("Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57") in materia di definizione dei cosiddetti "Distretti agroalimentari di qualità"¹⁶ e dei "Distretti rurali"¹⁷, emanando nel 2006 solo il decreto 99092 del 18 maggio 2006 (Assessorato Agricoltura e foreste) sui DAQ e non sui distretti rurali sui quali vi era molta attesa, al punto da rallentare l'intero iter di selezione.

Tab. 1 - *Principali caratteri strutturali dei "Distretti produttivi" riconosciuti in Sicilia (*)*

Filiera	Distretti riconosciuti		Imprese		Addetti	
	n.	%	n.	%	n.	%
Logistica	1	4,3	130	3,5	1.431	6,8
Meccanica ed alta tecnologia	2	8,7	216	5,9	5.161	24,4
Elettronica ed alta tecnologia	1	4,3	136	3,7	-	-
Nautica	2	8,7	180	4,9	2.505	11,8
Ceramica	2	8,7	202	5,5	-	-
Plastica e tessuti tecnici	1	4,3	99	2,7	2.414	11,4
Tessile abbigliamento	1	4,3	57	1,5	-	-
Minerali, marmi e lapideo	2	8,7	274	7,4	-	-
Agroalimentare	11	47,8	2.385	64,8	9.656	45,6
- vitivinicolo	2		293		2.745	
- olivicolo-oleario	1		313			
- cerealicolo	1		436			
- orto-frutticoltura	4		824		2.700	
- florovivaismo	1		105			
- pesca e trasformazione di prodotti ittici, comprese attività "no food"	2		414		4.211	
In complesso	23	100,0	3.679	100,0	21.167	100,0

(*) Nostre elaborazioni su dati di indagine diretta.

Complessivamente risultano impegnati nei distretti produttivi circa 3.700 imprese e ben oltre 21 mila addetti, così come viene dichiarato attraverso i dati sull'occupazione derivati dall'iscrizione a libro matricola delle imprese.

¹⁶ Vengono definiti "Distretti agroalimentari di qualità" i sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.

¹⁷ Vengono definiti "Distretti rurali" i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni, caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.

Queste aggregazioni di interessi, finiscono per divenire soggetti attivi dello sviluppo territoriale perché nella costruzione del partenariato riescono in diversa misura a coinvolgere enti locali, associazioni di categoria, università, centri di ricerca, istituti creditizi, ecc.; in questo caso, ciascuna delle componenti partecipa conferendo conoscenze, sapere locale, identità culturali, ecc., con finalità produttive e competitive.

Concentrando l'attenzione sui distretti produttivi dell'agroalimentare, emerge che i comparti interessati sono prevalentemente rappresentati dall'ortofrutticolo (37%), dal vitivinicolo (18%) e dalla pesca (18%) questi ultimi con 2 distretti. Da citare poi il caso relativo ai cereali, perché risulta l'unico a valenza regionale.

Un quadro d'insieme degli 11 distretti produttivi agroalimentari (fig. 1) fa emergere una situazione alquanto articolata con alcune sovrapposizioni e duplicazioni. Fondendo insieme di diversi distretti appare evidente che quasi tutto il territorio regionale risulta ricompreso all'interno di una proposta strategica, dalle zone interne montane e svantaggiate (cereali) a quelle frontaliere e di pianura (ortofrutticoli e pesca). Tra le duplicazioni occorre rilevare ben 2 distretti sulla pesca e 2 sul vitivinicolo, lasciando riflettere su una eventuale prospettiva di futura riunificazione, al pari di quanto accaduto per il distretto dei cereali (fig. 2).

Fig. 1 - Distribuzione territoriale dei distretti produttivi agroalimentari siciliani

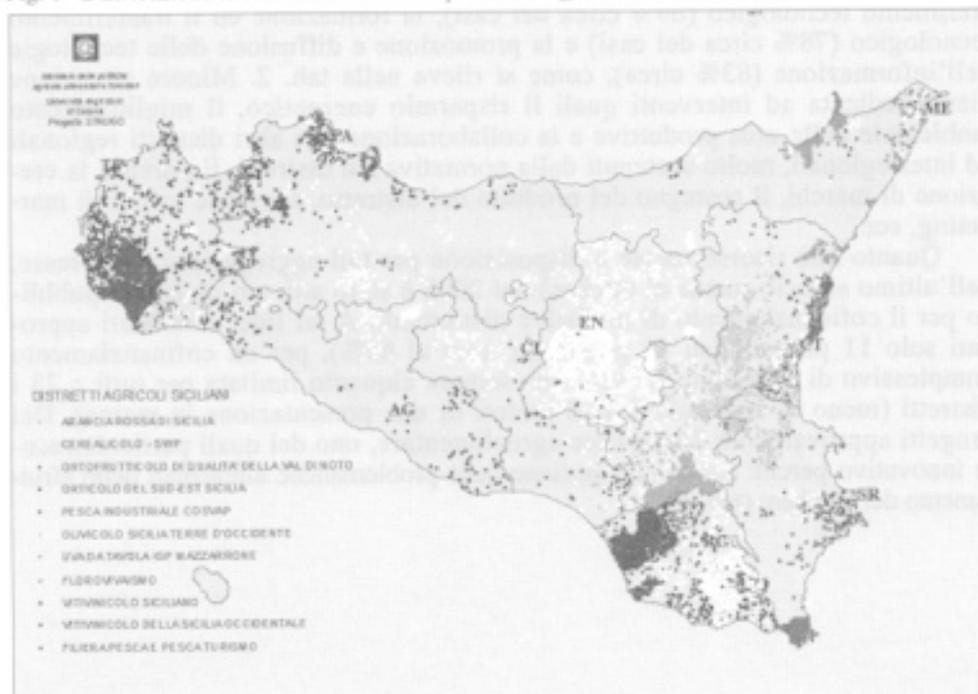


Fig. 2 - Distretti produttivi agroalimentari siciliani per principali comparti



Gli interventi strategici programmati dai distretti agroalimentari, così articolati per essere ricondotti nella cornice degli interventi programmati nell'ambito della politica regionale 2007-2013, mettono in evidenza l'interesse di tali sistemi produttivi per le attività di ricerca industriale, di sviluppo sperimentale e di trasferimento tecnologico (89% circa dei casi), la formazione ed il trasferimento tecnologico (78% circa dei casi) e la promozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione (83% circa), come si rileva nella tab. 2. Minore attenzione viene dedicata ad interventi quali il risparmio energetico, il miglioramento ambientale delle aree produttive e la collaborazione con altri distretti regionali ed interregionali, molto sostenuti dalla normativa sui distretti. È prevista la creazione di marchi, il sostegno del prodotto del distretto, adeguate azioni di marketing, ecc.

Quanto alle risorse messe a disposizione per tali aggregazioni d'interesse, nell'ultimo scorcio (mese di ottobre) del 2008 è stato attivato un bando pubblico per il cofinanziamento di iniziative distrettuali. A tal fine, sono stati approvati solo 11 progetti (su 16 presentati, pari al 69%), per un cofinanziamento complessivo di 4 milioni di euro, una somma alquanto limitata per tutti e 23 i distretti (meno di 200 mila €, nell'ipotesi di una presentazione in massa). Dei progetti approvati solo 2 a matrice agroalimentare, uno dei quali particolarmente innovativo perché legato alla gestione delle problematiche ambientali dello sfruttamento del gambero (tab. 3).

Tab. 2 - *Principali interventi strategici programmati dai distretti produttivi agroalimentari siciliani (*)*

Tipologia di interventi	Frequenza, %
Attività di ricerca industriale, di sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico	88,9
Interscambio di conoscenze e tecnologie tra mondo distrettuale e università, centri di ricerca e trasferimento tecnologico, parchi scientifici	77,8
Interventi di promozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione	83,3
Interventi funzionali al miglioramento ambientale delle aree produttive	44,4
Interventi mirati al risparmio energetico e all'utilizzo di energia pulita	33,3
Sviluppo di servizi logistici di sostegno all'intero sistema distrettuale	38,9
Internazionalizzazione	44,4
Collaborazione tra distretti regionali e interregionali, al fine di sviluppare azioni comuni	40,0

(*) Nostra elaborazione su dati acquisiti dal "Patto per lo Sviluppo" dei distretti.

Tab. 3 - *Primi interventi finanziari a favore della realizzazione di attività riservate ai Distretti produttivi in Sicilia (*)*

Distretto	Progetto approvato	Importo progettuale	Importo richiesto
Meccanica ed alta tecnologia * * * * *	Distretto domani	1.598.626,00	799.313,00
	Sicilia Meccatronica	1.088.525,00	408.196,88
Tessile abbigliamento	Sicilia moda la rete del tessile	486.490,60	243.245,30
Elettronica ed alta tecnologia * * * * *	Piattaforma collaborativa su base semantica (PCBASE)	720.200,00	288.080,00
	My Energy	600.400,00	222.148,00
Logistica	Portale per la gestione ottimizzata di un consorzio di imprese di trasporti e di logistica POGEA	859.000,00	335.000,00
Plastica e tessili tecnici	Ricerca ed innovazione del distretto della plastica RIDIPLA	162.000,00	81.000,00
Nautica	CollaboMARE	1.261.000,00	491.790,00
Minerali, marmi e lapidei	ICT Pietra levica dell'Isola	96.000,00	38.400,00
Ceramica	Lab&Web	90.000,00	45.000,00
Agroalimentare * * * * *	Ricerca dei limiti ambientali, alleutici e di filiera allo sfruttamento del gambero	879.760,00	439.880,00
	Tracciabilità, ritracciabilità di filiera	509.400,00	254.700,00
In complesso		8.351.401,60	3.646.753,18

(*) Fonte: Assessorato Cooperazione, Commercio, Artigianato e Pesca della Regione Sicilia.

4.3 *Distretti produttivi agroalimentari nel quadro della governance territoriale in Sicilia*

Una valutazione generale del probabile impatto prodotto sul territorio dai distretti produttivi agroalimentari può essere osservata incrociando le informazioni disponibili su questi ultimi ed alcune iniziative significative realizzate a livello regionale, prescelte in funzione del livello di concertazione avviato, della qualità del partenariato costituito, delle risorse impegnate e dei risultati conseguiti.

Quanto al territorio regionale ed alla relativa classificazione per l'attuazione delle politiche per lo sviluppo rurale, nonché delle altre politiche regionali, quali la politica di coesione dell'Unione Europea, è noto che la metodologia maggiormente condivisa a livello internazionale è quella suggerita dall'OCSE. Secondo quest'ultimo la discriminazione del territorio avviene in funzione della densità della popolazione per km² e così nel processo di programmazione delle risorse comunitarie per il periodo 2007-2013 le autorità italiane (MIPAAF e DPS) hanno distinto, nell'ambito del Piano Nazionale di Sviluppo Rurale (PNSR) e del Quadro Strategico Nazionale (QSN), il territorio nazionale e regionale in quattro macro tipologie di aree, quali i poli urbani, le aree rurali, le aree rurali intermedie e le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

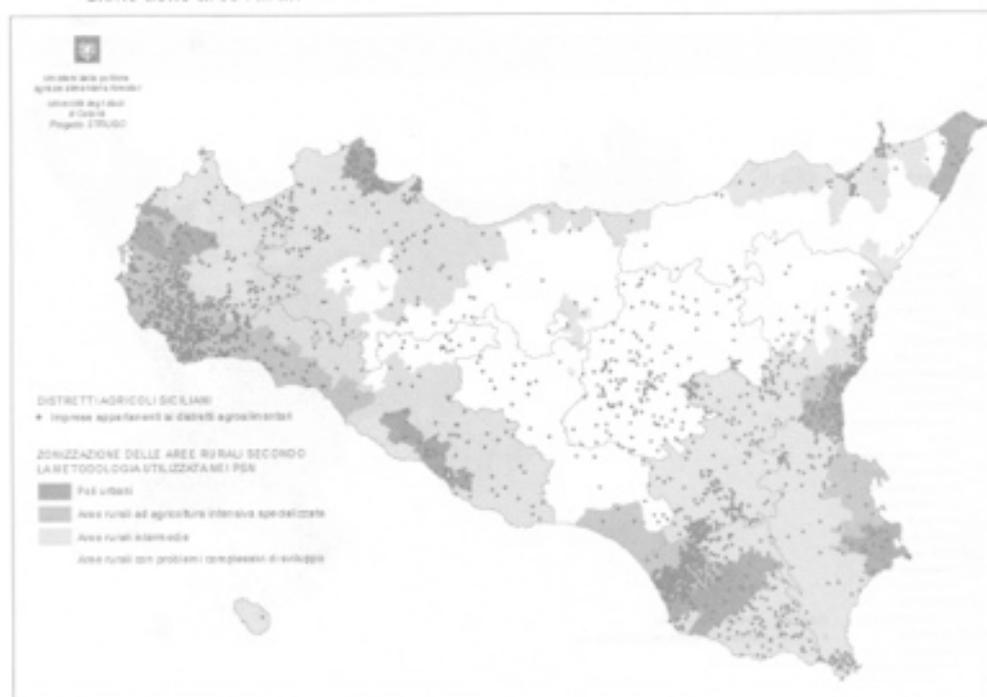
In particolare, ricadono nell'ambito dei poli urbani siciliani solamente 13 comuni la cui densità di popolazione residente risulta superiore a 150 abitanti/km² e la cui economia si fonda principalmente sul settore terziario¹⁸; non solo, ma questi ultimi nel loro complesso intercettano il 33,5% dell'intera popolazione regionale residente (XIV Censimento della Popolazione e delle Abitazioni, ISTAT 2001).

Le aree rurali, invece, secondo l'articolazione in "aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata", "aree rurali intermedie" ed, infine, "aree rurali con problemi complessivi di sviluppo", rappresentano la gran parte del territorio regionale e si caratterizzano in genere per una minore densità di popolazione residente, per differenti situazioni altimetriche, diverso grado di specializzazione produttiva, problemi generali di sviluppo ed assenza di servizi per la popolazione rurale.

La figura 3 mostra chiaramente la sovrapposizione tra le aree elette per il riconoscimento dei distretti produttivi agroalimentari e le stesse aree rurali, per cui non è azzardato attribuire a tali aggregazioni di interesse ruoli non indifferenti ai fini dello sviluppo territoriale locale, per quanto queste ultime scontano spesso problematiche territoriali di carattere generale, strutturale ed infrastrutturale di non poco conto, che trovano origine in tempi remoti. È proprio in queste aree che il distretto può migliorare lo "stile di vita", cioè il benessere percepito sotto forma di reddito pro capite e delle condizioni concrete del lavoro e di consumo, qualificando la presenza del distretto, il ruolo di promotore dello sviluppo e la sua competitività di lunga scadenza, come più volte sostenne lo stesso Becattini (2009) a proposito del nesso diretto tra la "coesione sociale" del distretto e le prospettive di permanenza.

¹⁸ Si tratta dei principali capoluoghi di provincia ad eccezione di Enna e Caltanissetta, oltre che taluni comuni periurbani quali Villabate in provincia di Palermo ed Aci Castello, Gravina di Catania, San Gregorio di Catania e S. Agata li Battiati in provincia di Catania.

Fig. 3 - Distribuzione territoriale dei distretti produttivi agroalimentari siciliani rispetto alla zonizzazione delle aree rurali



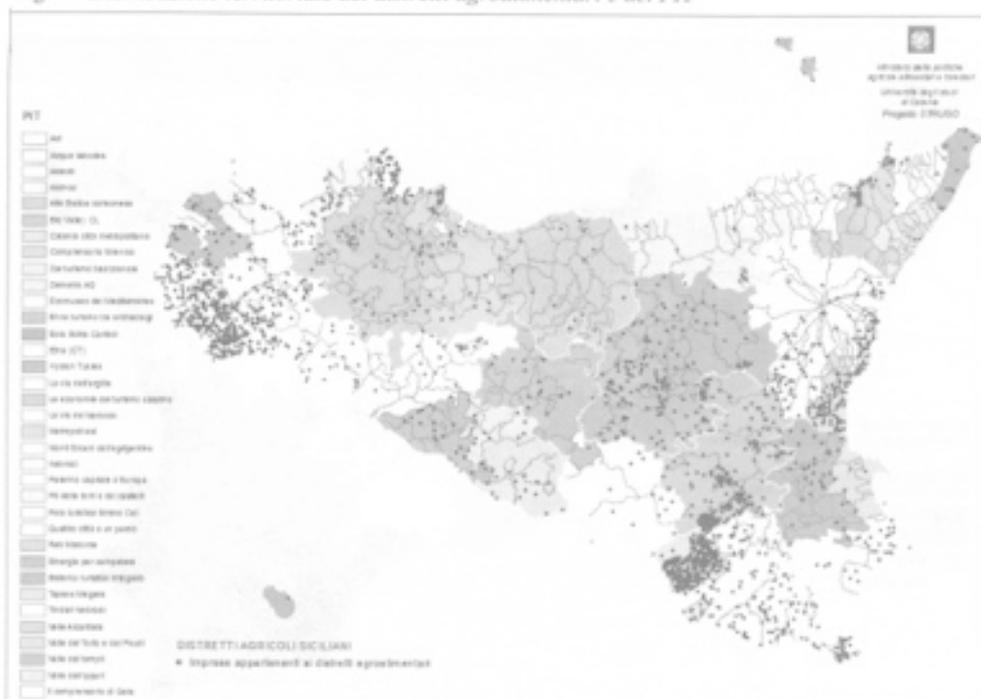
Quanto, invece, alle possibili interrelazioni e sinergie tra i distretti produttivi ed alcuni strumenti della programmazione concertata, quali i Progetti Integrati Territoriali (PIT), attraverso il quadro prospettato dalla fig. 4 appare evidente come i due strumenti di *policy* possano a vario titolo concorrere a raggiungere obiettivi comuni, integrando e valorizzando in alcuni casi esperienze positive maturate a livello territoriale.

A tal fine, è noto che i PIT vengono definiti come un insieme di azioni inter-settoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio. Per questo motivo il partenariato attivato attraverso i PIT individua le eventuali strategie di sviluppo locale sostenibile in grado di valorizzare le specifiche risorse del contesto territoriale, ottimizzando il ruolo degli attori locali, nel quadro degli obiettivi del POR.

In Sicilia¹⁹ alla fine del 2002 risultavano approvati ben 31 PIT e 4 PIOS (Programmi Integrati di Operazioni Strategiche), coinvolgendo l'intero territorio regionale (388 comuni, pari al 99,5% del totale), con una partecipazione che oscilla da un minimo di 1 comune (come nel caso del PIT "Palermo capitale dell'Euromediterraneo") ad un massimo di 28 comuni (nel cosiddetto "PIT Etna"), coinvolgendo una popolazione di ben 5 milioni di abitanti.

¹⁹ La stagione della progettazione integrata territoriale è stata avviata in Sicilia nel 2002, con la stipula di specifici Accordi organizzativi tra l'Amministrazione della Regione Siciliana, in particolare il Dipartimento della Programmazione, in qualità di Autorità di gestione del POR 2000-2006 e gli Enti locali capofila delle coalizioni territoriali aventi il ruolo di soggetti coordinatori dei PIT.

Fig. 4 - Distribuzione territoriale dei distretti agroalimentari e dei PIT



Dopo un periodo di applicazione in Sicilia della politica regionale (riconducibile alla programmazione dei fondi strutturali 2000-2006), dei diversi PIT attivati alcuni hanno manifestato varie difficoltà operative fallendo in parte gli obiettivi prefissati. Le principali problematiche sono connesse sia all'impianto strategico generale, eccessivamente articolato, con l'approvazione di un numero elevato di PIT regionali e conseguente difficoltà di coordinamento, monitoraggio e gestione dei partenariati d'area, sia al diverso grado di collegamento e coerenza tra le azioni di sviluppo proposte, alla difficoltà nell'approccio attuativo unitario, alle limitate performance in termini di amministrazione, gestione ed attuazione finanziaria, ecc..

In questo contesto, i distretti produttivi pur muovendosi con la stessa logica di sviluppo in partenariato rappresentano degli strumenti potenzialmente in grado di realizzare una progettualità territoriale di elevata qualità, aperta all'innovazione, all'internazionalizzazione e quanto altro definito strategico per la coesione economica e sociale dei territori siciliani.

5. Limiti dei distretti produttivi e possibili implicazioni per l'economia regionale

I distretti produttivi agroalimentari rappresentano una reale opportunità per lo sviluppo del territorio regionale sia perché si propongono quali strumento di incentivazione dell'impresa, di adeguamento strutturale, di diffusione delle innovazioni e di apertura ai mercati e come tali rispondono alle istanze di macro-aree con oggettive difficoltà di sviluppo e nelle quali l'agroalimentare riveste un ruolo ed

una presenza territoriale non indifferente²⁰, sia perché i distretti sono stati individuati quali referenti prioritari per le politiche di sviluppo regionale e come tali destinatari di consistenti risorse finanziarie.

Queste ultime potrebbero però aver determinato un effetto moltiplicatore sulle aggregazioni distrettuali agroalimentari effettivamente riconosciute che come abbiamo visto interessano quasi tutto il territorio regionale, sebbene buona parte di tali strutture ruotino effettivamente attorno ad eccellenze agroalimentari spesso legate a lontane tradizioni storiche ed a livelli qualitativi e di differenziazione del prodotto del tutto rilevanti, così come viene attestato dai numerosi riconoscimenti e segni di qualità di cui gode la Sicilia (dai marchi collettivi territoriali di molti prodotti sui quali si sono costituiti alcuni dei distretti, alle produzioni tipiche e tradizionali riconosciute ai sensi di legge) e, quindi, potenzialmente in grado di attivare i tanto prospettati processi di sviluppo regionale.

Occorre pertanto riflettere se tali aggregazioni riconosciute ai sensi di legge presentino effettivamente quei pre-requisiti e/o caratteri operativi del distretto, affinché tali strutture da semplici idee strategiche e/o piani appositamente predisposti si tramutino in propositivi strumenti di incentivazione dell'economia regionale. Ebbene, dalla lettura dei diversi "piani strategici" e, in parte da interviste dirette realizzate presso alcune imprese aderenti a distretti agroalimentari, emerge chiaramente come tali strutture, pur possedendo un notevole "sapere locale"²¹, non nascono da aggregazioni imprenditoriali coese, che puntano al distretto nel suo insieme quale unità competitiva organica, chiamata a fronteggiare la sfida sul mercato internazionale. Tutto ciò accade anche per le note carenze esistenti nell'Isola in "cultura d'impresa", che non sempre vede la coincidenza tra gli obiettivi individuali e quelli dell'intero distretto e che si collega, soprattutto in campo agroalimentare, alla limitata disponibilità alla cooperazione; alla ridotta dimensione delle imprese (soprattutto in termini di capitalizzazione) che ne limita la visione strategica di sviluppo individuale e, più in generale, dell'intera aggregazione nella quale le stesse imprese dovrebbero riconoscersi; ai contenuti rapporti di scambio lungo le diverse filiere, con limitazione dei contatti e l'attivazione di una domanda tra le imprese; all'assenza di una integrazione organizzativa ed operativa tra enti pubblici (istituzioni locali) ed imprese dei distretti in grado di sostenere obiettivi fondamentali di sviluppo non solo in termini di incentivazione finanziaria ma anche mediante la creazione di beni pubblici immateriali in campo di orientamento produttivo, tecnologico e

²⁰ Occorre a tal fine considerare le specificità del sistema agroalimentare regionale nel suo insieme e delle stesse attività agroindustriali, ancora oggi esercitate nell'ambito di micro e piccolissime strutture, spesso a carattere familiare, artigianale e/o associative di produttori agricoli, con attività spiccatamente stagionali e ridotti diagrammi di utilizzazione degli impianti e delle attrezzature, con largo ricorso ad addetti in parte costituiti da manodopera che fruisce del sistema di garanzie previsto per i lavoratori agricoli (attività sommerse), impegnati prevalentemente in processi di trasformazione di materie prime (produzioni agricole) ottenute in loco (ortofrutticoli, uve, vini, cereali, olive ed olii, ecc.). Ne consegue, pur in presenza di numerose eccezioni e rappresentate spesso da imprese sganciate dalle materie prime di provenienza locale ed impegnate in trasformazioni successive (II e III trasf.), una larga diffusione di un tessuto produttivo prevalentemente contrassegnato da micro, piccolissime e piccole imprese, con una locale cultura d'impresa che risente di evoluzioni di natura storica non sempre basata su spontanei rapporti di cooperazione e/o organizzazione manageriale, limitata e/o ridotta strategia di penetrazione sui mercati (Bellia, 1995).

²¹ Come già detto, nell'agroalimentare prevale spesso un marcato individualismo delle imprese che si manifesta sia in campo tecnico sia nelle modalità di realizzazione del prodotto e nella conseguente introduzione di innovazioni.

formativo; ed, infine, per le difficoltà di accesso al credito ordinario a prezzi correnti, soprattutto per quel che riguarda le “garanzie” in grado di offrire.

A livello locale appaiono, pertanto, evidenti le carenze in quell’organizzazione propria dei gruppi di imprese appartenenti ai distretti, espressione di una tradizione culturale locale, in grado di innescare o intensificare i processi di sviluppo, soprattutto in campo agroalimentare. Tutto questo accade anche perché il ruolo delle cosiddette “imprese leader” in tali distretti produttivi non appare ben definito, con evidenti lacune nella struttura organizzativa delle stesse. Infatti, secondo la letteratura corrente ed alla luce delle diverse esperienze maturate in altri contesti, le possibilità di successo di tali aggregazioni distrettuali vengono legate non solo al superamento della semplice cooperazione tra imprese ma anche alla differenziazione dei ruoli produttivi secondo una vera e propria gerarchia organizzativa con emersione del ruolo di leadership, in grado di elevare l’efficienza complessiva del sistema e le possibilità di sopravvivenza e/o di adattamento alle mutevoli condizioni del mercato.

Dato l’elevato numero dei distretti produttivi agroalimentari approvati ed attesa l’operatività degli stessi per almeno un triennio (allo scadere del quale le aggregazioni dovranno presentare una nuova istanza di riconoscimento, sulla quale peserebbe un’eventuale limitata o nulla attività svolta nel nome e per conto dello stesso), occorre concentrare l’attenzione sulle cosiddette “economie esterne” all’impresa ed in particolare sulle “economie di agglomerazione” e sullo sviluppo della “conoscenza”²² se si vuole che tali moderni strumenti di governance territoriale producano un impatto positivo sull’economia regionale. Pertanto, per pensare ad un modello di sviluppo dell’Isola basato sui meccanismi di governance propri del modello dei distretti occorre riflettere sul tipo di interazione collaborativa-competitiva²³ che si instaura tra le unità di cui si compone il tessuto produttivo locale e sulla creazione dei tanto incoraggiati rapporti o sistemi di “reti d’imprese”. In ogni caso si ritiene utile superare l’attuale eccessiva proliferazione delle aggregazioni distrettuali per puntare più proficuamente all’aggregazione di alcune di esse, atteso che in alcuni comparti sussistono delle duplicazioni e/o similitudini e vicinanza di problematiche produttive e commerciali. In definitiva, lo sforzo, deve essere compiuto dalla piena adesione ai principi di sussidiarietà tra istituzioni, società ed impresa che devono interagire per lo sviluppo e la competitività dell’intero sistema produttivo regionale (Quadrio Curzio, 2002; Schilirò, 2010).

6. Considerazioni conclusive

Nell’ambito del dibattito contemporaneo, i distretti rappresentano un esempio perfetto di connubio tra analisi economica e sociologica dei problemi della struttura produttiva, la cui investigazione attenta e minuziosa si è nel tempo affermata come base per campi di ricerca tipici dell’economia industriale e dell’economia regionale.

²² In questo caso occorre puntare sulla ricerca, sulla qualità del capitale umano, sull’efficienza delle reti e sull’interazione dei diversi attori istituzionali coinvolti a vario titolo nel partenariato locale.

²³ Com’è noto queste economie possono essere di tipo “transazionale” (creazione di reti di subfornitura per contenere i costi di transazione e mantenimento di elevata flessibilità operativa e strategica); di tipo “competitivo” (l’atmosfera industriale, la qualificazione delle risorse umane, la presenza di servizi specializzati e la reputazione produttiva del territorio spesso legate ad alcune imprese leader finiscono per produrre benefici per tutto il sistema); di tipo “collaborativo” (per condivisione di iniziative collettive nel campo della ricerca, della formazione del personale e dell’azione politica).

Il presupposto teorico che ne sta alla base, com'è noto, viene dallo stesso Marshall secondo il quale nessuna impresa può ritenersi al sicuro dalla concorrenza perché i bisogni vengono continuamente rivoluzionati dal procedere discontinuo della tecnologia incorporata nel progresso economico. Quindi, le prospettive di sopravvivenza per l'industria moderna vengono legate sia alla possibilità di "decentrare" alcune fasi o funzioni del processo produttivo, cosa resa possibile con una nuova modalità organizzativa della produzione, sia con la "contiguità" territoriale delle stesse imprese, che consente di promuovere effetti economici, sociali e culturali della massima importanza. Si tratta di economie e diseconomie esterne all'impresa ed interne al distretto, che legano solidalmente le unità e ne spiegano la relativa produttività, i profitti, la resistenza, i successi e gli insuccessi sul mercato.

Questo modello è stato oggetto di attenzione da parte di numerosi studiosi, che nel tempo ne hanno osservato i caratteri in tutti i settori e sistemi produttivi, compreso l'agroalimentare.

Dal punto di vista politico, l'importanza di tali aggregazioni distrettuali è assodata, tanto che nell'ambito della programmazione siciliana 2007-2013, gli interventi del FESR attraverso il Programma Operativo, risultano essere incentrati prevalentemente su due tipologie di modalità attuative, quale quella della pianificazione strategica ed, appunto, dei distretti produttivi, coniugando gli Assi 5 e 6 del PO FESR Sicilia ed i relativi obiettivi specifici ed operativi²⁴.

Proprio in questa direzione sembrano scommettersi le forze sociali e produttive agroalimentari operanti in Sicilia, dato l'elevato numero delle iniziative riconosciute secondo la regolamentazione regionale. Tutto ciò avviene anche perché tali distretti produttivi, modificando il rapporto tra domanda e offerta non solo nei mercati di approvvigionamento a monte dell'attività produttiva ma certamente anche in quelli a valle di destinazione dei semilavorati e/o dei prodotti finiti, puntano verso la realizzazione di reti di imprese per usufruire di economie di scala e di programmi di marketing integrati, per la creazione e la promozione di marchi di qualità, per attività di ricerca e sviluppo congiunte e per il miglioramento delle piattaforme logistiche e di trasporto, che sono alcune delle problematiche tradizionali dell'agroalimentare regionale.

L'indagine condotta ha messo in luce però alcune luci ed ombre su tali aggregazioni, spesso per l'assenza delle forti interrelazioni produttive tra le stesse imprese, tali da condizionarne le possibilità di futura affermazione. Non solo, questo risulta importante in prospettiva perché i distretti in quanto strutture vitali devono necessariamente andare incontro ad evoluzioni, per adattarsi ai cambiamenti del sistema economico.

Occorre tuttavia capire verso quale direzione si evolveranno tali aggregazioni, nel rispetto delle indicazioni e dimensioni che il sistema di forze tecnico-produttive e socio-culturali del distretto individueranno.

Si ritiene che un possibile percorso evolutivo potrebbe essere quello dell'aggregazione, della costituzione di reti di distretti per dare maggiore efficacia alle limitate risorse disponibili, sempre secondo strategie che partono dal basso.

²⁴ Rispetto alla pianificazione strategica, attualmente sono in fase di definizione 30 piani strategici che probabilmente concorreranno alla progettazione integrata urbana prevista nell'ambito dell'Asse prioritario 6 del PO FESR, mentre per quel che concerne i distretti, essi rappresentano una nuova modalità di intervento a sostegno dei principali *cluster* produttivi dell'Isola, trovando una collocazione finanziaria nell'ambito dell'Asse prioritario 5 dello stesso PO FESR.

Bibliografia essenziale

- AA.VV. (1998), a cura di CENTORRENO M., *Il futuro è in Sicilia. Economia e imprese di successo*, Helios Editore, Palermo.
- BECATTINI G. (1990), *The Marshallian Industrial District as a Socio-economic Concept*, in F. PYKE, G. BECATTINI e W. SENGENDERGER (a cura di), *Industrial Districts and Inter-firm Cooperation in Italy*, Geneva International Institute for Labour Studies.
- BECATTINI G. (2009), *Ritorno al territorio*, Collana della Fondazione Edison, Il Mulino, Bologna. ISBN 978-88-15-13078-5.
- BASILE F., TIMPANARO G. (1999), *Dai distretti industriali ai distretti rurali: un'ipotesi per lo sviluppo rurale del Mezzogiorno*. Atti della XX Conferenza Italiana di Scienze Regionali (AISRe), Piacenza, 5-7 ottobre.
- BECATTINI G., RULLANI E. (1993), Sistema locale e mercato globale, *Economia e Politica Industriale*, n. 80.
- BELLIA F. (1995), Evoluzioni e prospettive dell'industria agroalimentare nel Mezzogiorno, *Lettura tenuta all'Accademia dei Geografi*, Firenze, 29 giugno.
- CARRÀ G. (2002), *Valorizzazione dei prodotti lattiero-caseari tipici e tradizionali della Sicilia* (a cura di), POP Sicilia Misura 10.4, Università degli Studi, Catania.
- CECCHI C. (1992), Per una definizione di distretto agricolo e distretto agroindustriale, *La Questione Agraria*, n. 46.
- CECCHI C., BASILE E. (2001), *La trasformazione post-industriale della campagna. Dall'agricoltura ai sistemi locali rurali*. Rosenberg & Sellier, Torino.
- FORESTI G., TRENTI S. (2007), *I distretti in trasformazione: nuovi mercati, internazionalizzazione e l'emergere di leadership*, a cura di GUELPA F. e MICELLI S., *I distretti industriali del terzo millennio*, Il Mulino, Bologna.
- FORTIS M., MAGGIONI M.A. (2002), Comportamenti sinergici e concorrenziali nello sviluppo di cluster industriali: una modellizzazione ecologica ed alcune evidenze empiriche, a cura di QUADRIO CURZIO A. e FORTIS M., *Complessità e distretti industriali. Dinamiche, modelli, casi reali*, Il Mulino, Bologna.
- FOTI V.T., SPAMPINATO D., TIMPANARO G. (2010), *Productive district for the valorization of wine-making in Sicily*. Atti Enometrics XVII, Palermo 10-12 giugno.
- LACOPONI L. (1990), Distretto industriale marshalliano e forme di organizzazione delle imprese in agricoltura. *Rivista di Economia Agraria*, vol. 45, n. 4, pp. 711-743.
- MARSHALL A. (1919), *Industry and trade. A study of industrial technique and business organization and of their influences on the conditions of various classes and Nations*. I ed. London, Macmillan.
- MARSHALL A. (1925), *The present position of economics*, in A.C. PIGOU, *Memorials of Alfred Marshall* (ed. Orig. 1885). London. Macmillan.
- PENROSE E.T. (1959), *The theory of growth of the firm*, Basil Blackwell, Oxford.
- PORTER M. (1990), *The competitive advantage of Nations*. New York, Macmillan; trad. it. *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano.
- QUADRIO CURZIO A., FORTIS M. (2002) (a cura di), *Complessità e distretti industriali. Dinamiche, modelli e casi reali*, Il Mulino, Bologna.
- RAFFAELLI T. (2002), Il ruolo del concetto di distretto industriale nel sistema teorico di Alfred Marshall, *Sviluppo Locale*, n. 17, pp 16-32.
- RULLANI E. (2004), *Dai distretti alla distrettualizzazione. Le forze che fanno (e disfano) il sistema territoriale*, in BELLANCA N., DARDI M. e RAFFAELLI T. (a cura di), *Economia senza gabbie*, Bologna, Il Mulino.
- SCHILIRÒ D. (2010), *Distretti e quarto capitalismo. Una applicazione alla Sicilia*, Franco Angeli, Milano, ISBN 978-88-568-1575-7.

Il ritorno a cambi fissi: alternativa al protezionismo e alla crisi economica internazionale

Abstract

The return to fixed exchange rates: an alternative to protectionism and the international economic crisis

The economic crisis that has affected the majority of systems requires the search for innovative solutions to restore stability to the international economy. The experience of the Thirtys has shown how protectionist solutions lead to the activation of a spiral of increasingly serious crises. In the present context, the strength of the euro and cooperation between the Federal Reserve and the European Central Bank made it possible to address the risk of protectionist solutions. However, this is a dam that can be overcome if the crisis worsens and speculation continues to destabilize the already fragile international equilibrium. At this regard, the article aims to show how the process of European monetary integration, which began in the late 60s, is a key reference point for understanding how to address this crisis of global dimensions. In this historical phase, the gradual return to a system of fixed exchange rates between European currencies helped to defend the European economy and improve the integration, through the creation of the single market and monetary Federal institution (European Central Bank). Today, a gradual return to fixed exchange rates among the leading international currencies would avoid protectionist solutions, contributing to the progressive development of international institutions capable of governing the global economy. The European Monetary Union is an important reference to understand the steps that might reasonably be followed at international level by leading currencies to create a system of fixed exchange rates.

1. *Il rischio del protezionismo*

Negli anni '30 la grande crisi degenerò, fino a giungere al secondo conflitto mondiale, in quanto gli Stati cedettero alla tentazione del protezionismo. Le monete iniziarono a fluttuare, gli aiuti di Stato a sostegno delle industrie e delle banche si diffusero, le importazioni furono limitate per proteggere l'economia nazionale. Si attivò così una spirale fra crisi, protezionismo, crisi sempre più grave, autarchia¹.

Fenomeni analoghi hanno iniziato a manifestarsi oggi di fronte alla crisi economica che ha investito la generalità dei sistemi.

Il rischio di una risposta protezionistica è stata fronteggiata fino ad oggi grazie alla solidità dell'Euro e alla collaborazione fra la Federal Reserve e la Banca Centrale Europea. Questo argine può essere travolto se la crisi si acuirà e se la speculazione destabilizzerà il fragile equilibrio internazionale.

Per scongiurare questo pericolo è necessaria una iniziativa in grado di ridare stabilità all'economia internazionale e mantenere aperti i mercati all'integrazione².

Il primo obiettivo è garantire uno stabile ordine monetario. La svalutazione è l'arma protezionistica più facile da utilizzare da parte degli Stati per scaricare sul

¹ A.M. SCHLESINGER, *The Coming of the New Deal*, Houghton Mifflin, Boston, 1959.

² R. GILPIN, *Economia politica globale. Le relazioni economiche internazionali nel XXI secolo*, ed. it. EGEA, Milano, 2003.

resto del mondo la propria crisi. L'esperienza degli anni '30 indica come questa strada attivi una spirale di crisi sempre più gravi; l'esperienza europea iniziata con la crisi del '68 e sviluppatasi con la creazione dell'Unione monetaria indica i pericoli e le risposte possibili per superarli³.

2. *La crisi del sistema monetario internazionale nel 1968 e la risposta europea*

Il 1968 segnò la fine dell'ordine monetario fondato a Bretton Woods. La decisione fu sancita ufficialmente dal Presidente Nixon tre anni dopo.

La crisi del Dollaro tolse alle monete europee la base stessa su cui si fondava la loro stabilità. Iniziarono così le rivalutazioni e le svalutazioni competitive europee; l'unità del mercato comune costruita faticosamente nel dopoguerra si disgregò nel giro di pochi mesi⁴.

Gli statisti e gli economisti più consapevoli compresero che solo il ritorno a cambi fissi fra le monete europee, fondati su accordi istituzionali europei, avrebbe potuto difendere quanto acquisito e costruire la base per sviluppare ulteriormente l'integrazione europea. Il piano Werner segnò all'inizio degli anni '70 l'avvio del processo di unificazione monetaria, che porterà dopo tre decenni alla nascita della Banca Centrale Europea⁵.

La comunità internazionale si trova oggi nelle condizioni di iniziare un percorso corrispondente a quello tracciato dall'Europa a partire dagli anni '70. Si tratta di ritornare a cambi fissi a livello mondiale per mantenere aperto il mercato internazionale, a partire dai rapporti di cambio fra le monete leader.

L'esperienza europea non indica solamente l'obiettivo da perseguire; le tappe percorse dall'unificazione monetaria europea possono costituire un riferimento per orientarsi sulla modalità con cui avanzare verso l'obiettivo di cambi fissi a livello internazionale nelle attuali condizioni. Non è detto che l'esperienza europea possa essere replicata fedelmente oggi a livello internazionale; certamente la comprensione delle esperienze passate può essere d'aiuto a quanti progettano il futuro.

3. *Le tappe del processo di unificazione monetaria europea*

Ripartire a cambi fissi le monete europee nel momento in cui massima era la loro fluttuazione in un contesto internazionale di profonda crisi apparve negli anni '70 obiettivo necessario ma impossibile. Il piano Werner fu accolto come un progetto astratto; ogni Stato era impegnato ad affrontare le emergenze nazionali, facendo proprio l'adagio popolare "ognuno per sé, Dio per tutti". Tale adagio popolare sottintende che Dio ha altro a cui pensare.

³ D.P. CALLED, *Money and the Coming World Order*, New York University Press, New York, 1976.

⁴ AA.VV., *L'unione economica e il problema della moneta europea*, Angeli, Milano, 1978.

⁵ P. WERNER, *Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community*, Bulletin of the European Communities, Bruxelles, 1970.

Il realismo dei nazionalisti fu superato. Il progetto europeo avanzò per gradi, in quanto emerse la capacità di individuare tappe successive necessarie e possibili per giungere all'obiettivo finale della moneta unica. Queste tappe altro non furono che l'adeguamento del processo di unificazione monetaria alle condizioni di volta in volta emergenti. La transizione dai cambi flessibili ai cambi fissi irrevocabili implica un trasferimento di potere; furono individuati i soggetti in condizione di alimentare tale trasferimento di potere, i tempi e i modi con cui realizzarlo, le condizioni istituzionali per gestire il potere trasferito⁶.

La prima tappa coincide con l'affermazione dell'area marco. L'unica moneta degli Stati europei in grado di reggere l'urto della crisi del Dollaro si è rivelata immediatamente essere il marco. Intorno alla moneta tedesca si aggregarono le monete dei Paesi vicini, con un'economia più omogenea rispetto a quella del Paese leader e con esso integrati profondamente. La Germania in questo modo si è fatta carico di offrire un'alternativa europea alla crisi del Dollaro, senza peraltro dar vita ad una risposta europea in senso proprio⁷. L'organizzazione dell'area marco risultò immediatamente praticabile perché corrispondeva ai rapporti di forza esistenti e perché non implicava ancora alcun trasferimento di potere. I Paesi che aderirono all'area marco riconobbero il ruolo *pivot* svolto dalla Banca centrale tedesca; essi attivarono un processo di coordinamento che non necessitava l'organizzazione di alcuna nuova istituzione e che si fondava sulla convergenza di interessi. L'importanza dell'area marco sta nel fatto che essa costituì un primo nucleo capace di attrarre altri Paesi e con ciò di sostenere sviluppi successivi del processo di unificazione monetaria.

La seconda tappa fondamentale nel processo di unificazione monetaria europea è costituita dalla nascita del Sistema Monetario Europeo. Dopo una serie di soluzioni transitorie volte a stabilizzare i cambi e a integrare interessi e istituzioni al processo, la nascita dello S.M.E. rappresentò un momento di svolta fondamentale. La base di potere su cui si è fondato questo accordo fu l'alleanza stretta fra Francia e Germania. Si consolidò l'ECU come unità di conto e furono fondate le istituzioni necessarie per gestire il sistema, sulla base di regole condivise. Lo S.M.E. ebbe natura confederale, e costituì un sistema aperto a tutti i Paesi europei; la sua credibilità derivava dal sostegno ad esso offerto dalla *core-Europe*, nonché dall'equilibrio fra obiettivi perseguiti e strumenti attivati.

Aspetto fondamentale dello S.M.E. fu la sua capacità di incidere sulle politiche nazionali, se pure solo tramite meccanismi di governance confederale, orientandole in senso europeo. In tal modo si intendeva preparare le condizioni di base per successivi progressi nel processo di unificazione monetaria; tale intento riuscì, se pure con difficoltà e in tempi più lunghi del previsto⁸.

La terza tappa fondamentale del processo di unificazione monetaria europea è costituita dalla nascita della moneta europea e dalla fondazione della Banca Centra-

⁶ T. PADOA SCHIOPPA, *L'Europa verso l'Unione monetaria. Dallo SME al Trattato di Maastricht*, Einaudi, Torino, 1992.

⁷ G.S. TAVLAS, *On the International Use of Currencies: the Case of the Deutsche Mark*, Princeton Studies in International Economics 181, Princeton University, 1991.

⁸ D. GROS, N. THYGESEN, *European Monetary Integration*, Longman, London, 1992; AA.VV., *The Evolution of Economic Governance in EMU*, Economic Papers 328, European Commission, Bruxelles, 2008; M. ARTIS, F. NIXSON (eds), *The Economics of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

le Europea, in forma di sistema federale. Questa tappa ha posto in discussione il trasferimento della sovranità monetaria degli Stati al processo di integrazione e quindi ha imposto di affrontare la definizione delle regole con cui gestire tale potere a livello europeo⁹.

I problemi cruciali a cui dare risposta apparvero immediatamente essere tre: consentire la fondazione della BCE con la partecipazione di un numero limitato di Paesi, con il consenso anche dei restanti Paesi membri e lasciando a questi ultimi aperta la possibilità di aderire in un secondo tempo. Il secondo problema cruciale apparve stabilire regole per la gestione della BCE che rispettassero le competenze degli Stati partecipanti. In terzo luogo, l'Unione monetaria ha posto il problema di comportamenti coerenti per quanto concerne la spesa pubblica¹⁰.

Le risposte date a questi tre ordini di problemi risultarono innovative ed efficaci, compatibili con le caratteristiche istituzionali dell'Unione Europea. Esse possono costituire un modello di riferimento per le soluzioni che saranno in futuro adottate a livello internazionale per costruire un ordine monetario stabile, sorretto dal consenso della comunità internazionale; si fa con ciò riferimento alla natura delle decisioni adottate, non alle specificità contingenti.

4. *Unione monetaria e cooperazione rafforzata*

Per quanto concerne il primo problema richiamato, la soluzione adottata corrisponde *de facto* alla cooperazione rafforzata. Questo termine non è stato mai evocato nel corso del processo decisionale che ha portato alla nascita della BCE; va tenuto presente che la cooperazione rafforzata è stata regolamentata in modo preciso dal Trattato di Nizza, successivamente alla nascita della BCE stessa. Se per fondare la BCE si è anticipato *de facto* il principio della cooperazione rafforzata, ciò va ricondotto ad una logica di fondo che caratterizza l'attuale fase storica del processo di integrazione.

L'allargamento progressivo dell'Unione Europea ha indebolito la capacità di governo della Commissione e delle altre istituzioni europee; in una fase intermedia, in attesa di una riforma costituzionale adeguata alla nuova realtà europea, era fatale che la *core-Europe* assumesse un ruolo leader nella governance europea, anticipando le soluzioni destinate ad essere gradualmente fatte proprie da tutti i Paesi membri. La cooperazione rafforzata costituisce la istituzionalizzazione di questo equilibrio in evoluzione. Era ineludibile che anche la formazione della BCE si inserisse in questa logica¹¹.

5. *La limitazione del diritto di signoraggio e la stabilità monetaria*

Il secondo problema cruciale richiamato, costituito dalla necessità di rispettare le competenze degli Stati partecipanti, è stato risolto definendo uno statuto della BCE di natura rigorosamente federale. I principi cardine che debbono essere rispettati dalla BCE sono la stabilità monetaria e il divieto di finanziare la spesa pubblica, a livello

⁹ D. VELO (a cura di), *L'autonomia della Banca Centrale*, Cacucci, Bari, 1996.

¹⁰ Commission for the Study of Economic and Monetary Union (Delors Report), *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Luxembourg, 1989.

¹¹ D. VELO (a cura di), *La cooperazione rafforzata e l'Unione Economica*, Giuffrè, Milano, 2007.

europeo così come a livello nazionale. Il diritto di signoraggio consente, per qualsiasi istituzione avente il diritto di battere moneta, di trasferire un potere di spesa; ove il diritto di signoraggio non fosse stato limitato, la BCE avrebbe potuto trasferire risorse dai Paesi membri, tanto più quanto la propria politica fosse stata inflazionistica.

Lo statuto federale della BCE ha limitato drasticamente l'uso della politica monetaria come strumento di politica economica, simmetricamente privilegiando la politica fiscale. Questa soluzione è carica di conseguenze; essa restituisce alla spesa pubblica una maggiore dimensione democratica, in quanto le misure di politica fiscale in misura maggiore rispetto alle misure di politica monetaria hanno trasparenza e debbono essere approvate a livello assembleare¹².

6. *Unione monetaria e spesa pubblica*

Infine, la creazione dell'Unione monetaria ha imposto di definire regole condivise nella gestione della spesa pubblica. Il problema si è posto in quanto l'Unione monetaria è stata realizzata senza paralleli progressi verso la realizzazione dell'Unione economica. La sovranità monetaria ha potuto essere trasferita ad una authority indipendente, quale può essere definita in prima approssimazione la BCE, in quanto l'obiettivo era la gestione ortodossa, con limitati ambiti di discrezionalità. L'Unione economica, nella sua realizzazione finale, pone in discussione la politica fiscale, che può essere trasferita a livello europeo solo ad una istituzione con poteri di governo reali; l'obiettivo si colloca nel quadro di una riforma costituzionale federale dell'Europa¹³.

In questa situazione, per equilibrare l'Unione monetaria garantendo coerenti politiche di spesa pubblica, l'unica strada percorribile è apparsa quella di limitare l'autonomia di spesa a livello nazionale, non il trasferimento di sovranità fiscale a livello europeo. Un coordinamento volto a evitare deficit di bilancio da parte dei singoli Stati che potessero compromettere l'Unione monetaria. Il trattato di Maastricht ha sancito questo orientamento. In una prospettiva internazionale, la definizione dei parametri di Maastricht è stata messa a punto facendo riferimento alla situazione statunitense vigente in quel momento¹⁴.

Si tratta di comprendere come l'esperienza europea possa fornire indicazioni oggi valide per affrontare la crisi economica internazionale.

7. *La fine del ciclo di sviluppo fondato sulla globalizzazione: una crisi che offre nuove opportunità*

La nascita di un mercato mondiale è lo sbocco ineludibile del processo iniziato con la rivoluzione industriale, pur non potendo escludere l'ipotesi che il corso della storia subisca una svolta drammatica. Questa meta può essere raggiunta percorren-

¹² D. MC DOUGALL, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 1977.

¹³ M. EMERSON, *La nuova economia europea*, ed. it. Il Mulino, Bologna, 1990.

¹⁴ B. EICHENGREEN, *The European Economy since 1945*, Princeton University Press, Princeton, 2007.

do strade diverse. La globalizzazione ha percorso la strada del liberismo; oggi emergono i limiti di tale opzione. Idea fondante del liberismo è che il mercato possa garantire autonomamente le funzioni svolte dalle istituzioni pubbliche nell'ordine liberale¹⁵.

La tradizione liberale, rinnovata da Roosevelt con il New Deal, indica un'altra strada praticabile, costituita dall'equilibrio fra mercato e istituzioni. In questa prospettiva, la formazione di un mercato mondiale richiede lo sviluppo di una capacità di governo corrispondente, fondata sul diritto e sulle istituzioni¹⁶.

Keynes a Bretton Woods sostenne questa visione; il suo tentativo fallì perché l'economista fu capace di comprendere la natura del problema ma non si fece carico di tradurre questa visione in un progetto realistico ed evolutivo, disegnato in funzione delle condizioni vigenti.

Per superare la crisi della globalizzazione e scongiurare il rischio del protezionismo, condizione necessaria è l'affermazione di cambi fissi a livello internazionale, a partire dai rapporti di cambio fra le monete leader. Questa decisione può radicare un disegno volto a sviluppare gradualmente istituzioni internazionali in grado di governare la mondializzazione dell'economia¹⁷.

8. *Un piano per tappe per l'Unione monetaria internazionale. L'Euro come perno della stabilità delle monete e delle materie prime*

Nelle condizioni vigenti, è realistico affermare l'obiettivo di cambi fissi a livello internazionale, a partire dai rapporti di cambio fra le monete leader, solo a condizione di comprendere quali tappe possano essere percorse per raggiungere la meta. La definizione di un percorso evolutivo realistico ha il significato di tradurre a livello internazionale la strategia che Jean Monnet ha sviluppato per l'unificazione europea¹⁸.

La prima tappa oggi realizzabile è l'affermazione dell'Euro come perno della stabilità delle monete e delle materie prime.

A fronte della crisi del Dollaro e del sistema monetario internazionale nel 1968, il marco tedesco fu l'unica moneta in grado di offrire una alternativa di stabilità. Esso divenne il nucleo intorno al quale si aggregarono più monete, con capacità non eguale di restare agganciate alla moneta tedesca. L'area marco rappresentò l'insieme delle monete con maggiore capacità di mantenere rapporti stabili nel tempo, facendo riferimento al marco come moneta *pivot*¹⁹.

Nelle condizioni vigenti, questo ruolo può essere svolto a livello internazionale dall'Euro. La moneta europea potrà svolgere un ruolo di stabilizzazione a livello internazionale, tanto più in quanto saprà aggregare intorno a sé le monete dei Paesi produttori di materie prime, e fra questi in primo luogo i Paesi produttori di petrolio più prossimi all'Europa.

¹⁵ J. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, ed. it. Einaudi, Torino, 2006.

¹⁶ H. SAPIR, *An Agenda for a Growing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

¹⁷ P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

¹⁸ J. MONNET, *Memoires*, Fayard, Paris, 1976.

¹⁹ H.J. JOHNSON, A.K. SWOBODA, *The Economics of Common Currencies*, George Allen & Unwin, London, 1973; R.A. MUNDELL, A.K. SWOBODA (eds), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago University Press, Chicago, 1969.

Le due aree in cui il disordine internazionale si è manifestato nella crisi iniziata nel 1968 così come nell'attuale fase, sono i rapporti di cambio delle monete e il prezzo delle materie prime, petrolio *in primis*. La costruzione di un'area monetaria stabile intorno all'Euro, con la partecipazione dei Paesi produttori di petrolio, avrebbe un impatto positivo su entrambe queste aree, simultaneamente; questa realizzazione è di interesse fondamentale per l'Europa e per questi Paesi e costituisce al tempo stesso obiettivo di interesse generale per tutta la comunità internazionale.

La costruzione di un'area Euro può essere sorretta dal consenso della comunità internazionale tanto più ove sia concepita come la prima fase di un disegno più generale, aperto a tutti i Paesi, volto a realizzare un nuovo sistema monetario internazionale, nel quadro di un nuovo ordine economico internazionale.

L'affermazione di un'area Euro non richiede nuove istituzioni per gestire i rapporti fra le monete partecipanti. Cruciali saranno i rapporti di collaborazione stabiliti fra l'Europa e i Paesi partecipanti alla costruzione dell'area di stabilità.

Questo disegno si colloca in un quadro internazionale di distensione. La collaborazione economico-monetaria può svilupparsi in modo equilibrato e stabile in condizioni di distensione, contribuendo a propria volta ad affermare condizioni di base favorevoli alla distensione stessa, attivando un circuito virtuoso²⁰.

9. L'Unione monetaria fra Euro e Dollaro

Il Sistema Monetario Europeo (S.M.E.) si affermò grazie all'alleanza fra Francia e Germania, che costituì la base di potere del sistema, dandogli stabilità e garantendo le condizioni necessarie per l'adesione delle monete degli altri Paesi europei.

Merito dei due Paesi leader fu di approvare la costituzione di una istituzione monetaria europea responsabile della gestione dello S.M.E. che avviò il trasferimento della loro sovranità monetaria al processo di integrazione. Iniziò così un percorso che avrebbe portato alla nascita della Banca Centrale Europea. Tale svolta fu compiuta nella piena consapevolezza delle implicazioni economiche, di lungo termine, in essa insite²¹.

Lo S.M.E. nacque come accordo intergovernativo, di natura confederale, nel quadro istituzionale comunitario che ne garantiva la corrispondenza all'interesse generale²².

Stabilire un parallelo fra Francia-Germania, da un lato, e, dall'altro lato, USA-UE è improprio. Gli Stati Uniti hanno occupato a partire dal secondo conflitto mondiale una posizione egemone a livello mondiale, erosa dal tempo ma non venuta meno. La *equal partnership* fra USA ed UE è un obiettivo realistico ma non ancora acquisito, in primo luogo in conseguenza della fragilità istituzionale dell'Unione Europea. La *equal partnership* fra Francia e Germania costituiva un fatto acquisito, su cui ha potuto fondarsi il sistema monetario europeo.

²⁰ D.A. BALDWIN (ed), *Key Concepts in International Economy*, Edward Elgar, Aldershot, 1993.

²¹ M. CRAWFORD, *One Money for Europe? The Economics and Politics of EMU*, St. Martin Press, New York, 1996.

²² P. MAILLET, D. VELO, *Europe à géométrie variable, transitions vers l'intégration*, L'Harmattan, Paris, 1994.

Queste osservazioni, nella loro essenzialità, indicano che l'obiettivo dell'Unione monetaria fra Unione Europea e Stati Uniti è realistico, ma più difficile di quanto sia stata a suo tempo la nascita dello S.M.E. Si tratta di comparare i punti di forza e di debolezza relativi delle due federazioni, per individuare una soluzione in grado di fondarsi sugli interessi comuni e sostenere un processo di avvicinamento all'obiettivo dell'Unione monetaria fra Dollaro ed Euro.

10. *I rischi che l'Unione monetaria fra Euro e Dollaro può scongiurare*

Un accordo fra i due sistemi può consentire di scongiurare un rischio che, per ragioni simmetriche, può essere legittimamente temuto da entrambe. Gli Stati Uniti possono concepire l'Euro come moneta antagonista, in grado di modificare le politiche svolte dalle banche centrali nella gestione delle proprie riserve valutarie; ove simile cambiamento avvenisse in tempi ridotti, l'esito sarebbe uno squilibrio gestibile dagli Stati Uniti solo sopportando alti costi. L'Unione Europea può a propria volta temere l'impatto sulla propria economia derivante da un eccessivo successo dell'Euro come moneta di riserva internazionale. Si delinea il rischio di un *Euro-shortage* e di un *Dollar-surplus* per effetto di uno spostamento della domanda internazionale dal Dollaro all'Euro²³.

Questi rischi debbono essere meglio qualificati per comprendere gli scenari monetari internazionali in via di affermazione. Certamente la possibilità che essi si concretizzino, anche solo in parte, vale a suffragare l'importanza di un accordo monetario fra Unione Europea e Stati Uniti.

11. *L'Unione monetaria fra Euro e Dollaro: dalla globalizzazione all'avvio della integrazione internazionale*

Problema diverso e strettamente connesso con quest'ultimo qui sopra preso in considerazione è costituito dalle motivazioni economiche di fondo che possono spingere Europa e Stati Uniti a farsi carico di tutelare l'apertura del mercato mondiale garantendo la stabilità monetaria. L'attuale fase storica vede lo sviluppo di un processo di integrazione accelerato che sta coinvolgendo tutte le economie, peraltro in modo non omogeneo; i vari sistemi dipendono in misura diversa, per il proprio sviluppo, dal mercato mondiale. Il sistema più aperto è costituito dall'Unione Europea, seguito dagli Stati Uniti. In questo senso è interesse e responsabilità di Unione Europea e Stati Uniti che non entri in crisi il processo di integrazione in atto. L'Unione monetaria fra Dollaro ed Euro si colloca in questo contesto.

L'Unione monetaria fra Europa e Stati Uniti pone in discussione il posizionamento delle due federazioni rispetto al resto del mondo. Avviare l'unificazione monetaria fra questi due grandi sistemi implica da un lato la ricerca di un posizionamento condiviso rispetto al resto del mondo, e dall'altro lato una integrazione sempre più stretta così da creare un nucleo del processo.

²³ Il precedente costituito dai rapporti fra Sterlina e Dollaro è in questo senso significativo. B. EICHENGREEN, *Sterling's Past, Dollar's Future: Historical Perspectives on Reserve Currency Competition*, N.B.E.R. Working Paper 11336/05.

Queste considerazioni possono essere declinate in modo diverso, facendo riferimento alle economie interne di Stati Uniti ed Unione Europea. I due sistemi sono altamente omogenei; la loro integrazione è aumentata progressivamente, rendendo realistico l'obiettivo di un mercato unico. Per concretizzare questa opportunità, le prime condizioni di base sono la creazione di una istituzione per tutelare le regole del mercato unico e di una istituzione per garantire il raggiungimento di cambi fissi fra le due valute²⁴.

12. *Il coordinamento internazionale delle politiche economiche*

La necessità di gestire le politiche economiche in modo coerente con l'Unione monetaria è emersa nel caso europeo con piena chiarezza allorché si è affrontata la terza tappa dell'Unificazione monetaria, con la nascita della Banca Centrale Europea. Il trattato di Maastricht costituisce la risposta data a questo problema²⁵.

L'avvio dell'Unione monetaria fra Euro e Dollaro pone fin dal primo momento il problema del coordinamento delle politiche economiche, in quanto la diversità degli equilibri macroeconomici fra le due aree sono tanto ampie da rendere irrealistica una stabilizzazione dei tassi di cambio senza affrontare la omogeneizzazione graduale dei parametri fondamentali del deficit della spesa pubblica e del debito accumulato.

Il diritto di signoraggio a livello internazionale di cui ha fruito la Federal Reserve grazie al ruolo del Dollaro come unica moneta di riserva mondiale ha consentito agli Stati Uniti di non considerare un vincolo l'equilibrio della spesa pubblica e della bilancia commerciale.

La nascita di un ordine mondiale multipolare e l'affermazione di monete di riserva alternative al Dollaro, Euro *in primis*, modifica la posizione asimmetrica di cui hanno fruito gli Stati Uniti, a fronte del loro impegno internazionale. L'Unione monetaria fra Euro e Dollaro non può essere avviata senza garantire un intervento finalizzato al progressivo riequilibrio dei conti statunitensi²⁶.

Considerazioni in via di principio analoghe valgono per tutti i Paesi, a livello internazionale, che accetteranno di percorrere il sentiero verso i cambi fissi e la crescente integrazione. È possibile ipotizzare che i vari Paesi perseguiranno questi obiettivi con intensità diverse, collocandosi ad una distanza maggiore o minore rispetto al nucleo o centro del sistema. Ad un estremo, l'area Euro da noi ipotizzata come prima fase del processo potrebbe, nel corso di questi sviluppi, ulteriormente rafforzarsi, integrandosi al processo di cooperazione fra Stati Uniti e Unione Europea. All'estremo opposto si collocheranno i sistemi che vorranno mantenere piena sovranità sulla propria politica economica e monetaria. Si apre una serie di potenziali alternative, che non è interesse approfondire in questa sede. Il percorso del processo, nelle sue linee fondamentali, sarà chiamato ad articolarsi con la dovuta flessibilità per adattarsi alle condizioni di volta in volta emergenti. Si delinea la possibilità di un ordine monetario internazionale a cerchi concentrici.

²⁴ Può essere applicato allo studio di questa prospettiva l'approccio metodologico proposto in D. MORO, "Meccanismi di aggiustamento della bilancia dei pagamenti tra le regioni di un'area monetaria integrata", in AA.VV., *L'Unione economica e il problema della moneta europea*, op. cit.

²⁵ P. JACQUET, J. PISANI-FERRY, "La coordination des politiques économiques, bilan et propositions", in *Questions Européennes*, 27/00.

²⁶ A. MAJOCCHI, D. VELO (a cura di), *Federalismo fiscale*, CEDAM, Padova, 1999.

13. *Un ordine monetario mondiale a cerchi concentrici*

La tappa finale dell'unificazione monetaria internazionale sarà costituita dalla nascita di una moneta unica mondiale e di un sistema federale di banche centrali. Questo obiettivo è una meta a cui tendere, in grado di fornire un orientamento al processo di sviluppo della cooperazione monetaria, ma che non sarà raggiunto né a breve né a medio termine.

Il problema attuale è comprendere come potrà evolvere la convergenza fra Dollaro ed Euro e quale sarà l'impatto a livello internazionale.

Una prima alternativa possibile è la nascita di una moneta unica che unifichi Euro e Dollaro, con la possibilità di partecipazione delle rispettive aree di integrazione monetaria – area Euro e area Dollaro.

La seconda alternativa possibile è la nascita di un sistema internazionale in grado di gestire la convergenza di tutte le monete verso l'obiettivo dei cambi fissi.

Le due alternative non si escludono a vicenda. È possibile ipotizzare la formazione di un sistema internazionale che affermi gradualmente la stabilità monetaria e in grado con istituzioni appropriate di sostenere la convergenza verso cambi fissi; e, al tempo stesso, è possibile ipotizzare, all'interno di tale sistema, una compiuta Unione monetaria fra Europa e Stati Uniti che svolga un ruolo *pivot*.

Le alternative non rispondono a diverse teorie monetarie; esse corrispondono a possibili assetti dell'ordine internazionale e delle strategie politico-economiche sviluppate dai Paesi dotati di maggiore influenza internazionale.

Proiettando verso il futuro le condizioni oggi esistenti, risulta prevedibile che un ruolo centrale nella scelta verso cui si orienterà il sistema internazionale sarà svolto dagli Stati Uniti. Spetta a questo sistema prendere le decisioni più difficili, con ciò influenzando profondamente le scelte degli altri sistemi. Gli Stati Uniti fruiscono di una posizione privilegiata grazie all'uso della loro moneta come principale valuta di riserva; con la rinuncia alla sovranità monetaria sarebbero chiamati a ridefinire radicalmente le proprie politiche di spesa. Una scelta di tal genere può essere praticata ove sia concepita come strategia per riaffermare un ruolo *pivot* degli Stati Uniti, fondato sulla capacità di svolgere un ruolo leader fondato sulla cooperazione in alternativa alla supremazia²⁷.

Ove simile scelta fosse concepita dagli Stati Uniti si aprirebbe la possibilità di costruire un ordine internazionale stabile ed evolutivo, fondato sulla capacità dei due Paesi più sviluppati, Stati Uniti ed Unione Europea, di sorreggere la convergenza verso cambi fissi a livello internazionale.

Se queste scelte fossero compiute, si delineerebbe un ordine monetario internazionale a cerchi concentrici, con al centro l'Unione monetaria compiuta fra l'area Dollaro e l'area Euro, con un primo cerchio costituito dai Paesi prossimi a raggiungere l'obiettivo di cambi fissi, e così via con cerchi sempre più lontani dall'obiettivo. In questo ordine, assumerebbe importanza cruciale l'orientamento dei Paesi maggiori ad occupare una posizione sempre più centrale nel sistema.

L'esperienza europea indica le implicazioni positive e al tempo stesso i limiti di un ordine a cerchi concentrici. Esso costituisce una soluzione transitoria. Nell'esperienza europea, l'ordine a cerchi concentrici è stato superato dall'affermazione della cooperazione rafforzata, che costituisce un'anticipazione di soluzioni unitarie.

²⁷ Può essere applicato allo studio di questa prospettiva l'approccio proposto in I. PERNICE, "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitutionalism making revisited", in *Common Market Law Review*, 36/99.