

AUSE
ASSOCIAZIONE
UNIVERSITARIA
DI STUDI
EUROPEI



Il modello sociale europeo

a cura di
Oscar Garavello



**CACUCCI
EDITORE**

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



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
Polo Interregionale *Jean Monnet* di Pavia

Il modello sociale europeo

a cura di
Oscar Garavello



CACUCCI
EDITORE



PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2013 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.



Lifelong
Learning
Programme



Polo Interregionale Jean Monnet di Pavia

This project has been funded with support from the European Commission.
This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

EACEA Decision no. 2009/2751-001-001

Direttore
Marco Mascia

Direttore Responsabile
Nicola Cacucci

Comitato dei Garanti:
Daniela Preda, Luigi Vittorio Majocchi, Luigi Moccia, Antonio Papisca, Dario Velo

Comitato Scientifico:

Salvatore Aloisio
Fulvio Attinà
Enrique Banùs
Laonce Bekemans
Silvia Bruzzi
Daniela Felisini
Bart De Schutter
Jacqueline Gower
Ariane Landuyt
Francesca Longo
Bruno Marasà
Umberto Morelli
Daniele Pasquinucci
Stelios Perrakis
Fausto Pocar
Franco Praussello
Angelo Santagostino
Carlo Secchi
Antonio Tizzano
Peter Xuereb

Comitato Editoriale:
Francesco Velo, Lara Piccardo, Laura Bottinelli

Indice

<i>Presentazione</i> DARIO VELO	pag. 7
<i>Un ricordo di Oscar Garavello</i> ANTONIO PAPISCA	» 9
<i>Risposte alla globalizzazione</i> OSCAR GARAVELLO	» 11
<i>L'impresa europea: un pilastro del modello economico dell'Unione Europea</i> DANIELA FELISINI e FRANCO MOSCONI	» 21
<i>Innovazione e ricerca. Verso una politica industriale europea per il nuovo scenario competitivo mondiale</i> SILVIA BRUZZI	» 51
<i>L'economia sociale di mercato: critica o prospettiva per il modello sociale europeo?</i> MARKUS KRIENKE	» 67
<i>Il modello sociale europeo e la politica sociale dell'Unione Europea</i> GAETANA TRUPIANO	» 99
<i>La politica europea per l'immigrazione nell'ambito del modello sociale europeo: obiettivi comuni ed interessi contrapposti</i> GABRIELE ORCALLI	» 109

Presentazione

A Venezia nel luglio 2012 si è tenuto un Convegno sul modello sociale europeo nel quadro dell'economia sociale di mercato quale modello emergente dell'ordine economico sociale e istituzionale dell'Unione Europea. Il Convegno è stato organizzato dal Jean Monnet Interregional Centre of Excellence dell'Università degli Studi di Pavia, in collaborazione con la Summer School dell'Associazione Universitaria di Studi Europei. Il convegno è stato presieduto dal Prof. Oscar Garavello dell'Università degli Studi di Milano, che ha assunto l'impegno di pubblicare gli atti dei lavori.

Dopo poche settimane il nostro Maestro è improvvisamente mancato, mentre ancora stava mettendo a punto questo volume.

Il volume qui presentato è stato definito nell'impostazione dal Prof. Garavello, che ne ha redatto l'indice definitivo.

L'improvvisa scomparsa ha impedito al Maestro di leggere le stesure definitive dei saggi, che hanno recepito i suoi suggerimenti, formulati agli autori sulla base delle versioni provvisorie.

Il volume rimaneva però incompiuto per la mancanza dell'intervento del Prof. Garavello; a questa carenza è stato rimediato pubblicando un testo inedito del Prof. Garavello stesso, con una introduzione del Prof. Papisca.

Il volume è pubblicato 'a cura di Oscar Garavello' perché questa è la realtà e perché così fosse manifesto l'omaggio al Maestro che ci ha lasciato, da parte di tutti i suoi amici.

Dario Velo

Un ricordo di Oscar Garavello

Antonio Papisca*

Il saggio "Risposte alla globalizzazione" contiene la trascrizione di una lezione tenuta da Oscar Garavello nel quadro di un ciclo di conferenze "Alla scoperta della globalizzazione", promosse in ambienti di società civile particolarmente interessati alla cooperazione allo sviluppo. A prescindere da qualche comprensibile difetto stilistico, tipico delle trascrizioni, in questo saggio c'è tutta la cifra del Nostro: rigore scientifico, sano realismo, sguardo prospettico, progettualità. E anche il buon senso pratico, la provocazione dialettica, il sorprendere l'interlocutore nello stimolare domande e suggerire risposte. Fino agli ultimi giorni della sua vita, anche in posizione di professore 'fuori ruolo' e di fresco pensionato (peraltro non molto convinto di questo ineludibile status), Oscar Garavello ha servito l'università e, in questa, i suoi studenti, i suoi allievi, i suoi colleghi. Con il contatto diretto, guardando dritto negli occhi, facendosi sincero partecipe di tante, tante vicende intellettuali e umane. E partendo dall'università, ha servito e fatto partecipi del suo alto magistero innumerevoli operatori di società civile: dal mondo dell'impresa e del sindacato a quello del volontariato, dall'associazionismo solidarista ai gruppi culturali di matrice anche religiosa. Non perdeva occasione per portare la testimonianza di come un economista di rigoroso impianto scientifico possa farsi interprete dei valori dell'etica universale e tradurli in bussola per l'azione: per portare il virtuale dentro il reale, la finanza dentro l'economia, l'economia dentro la politica. E facendo intendere ai colleghi di altri ambiti disciplinari, in particolare ai politologi, che occorre portare la politica dentro il diritto e il diritto dentro l'etica universale, sempre guardando all'Europa e al mondo.

Oscar Garavello è stato socio attivo e fedele, nonché membro del Consiglio direttivo e, poi, di quello dei Garanti dell'Associazione Universitaria di Studi Europei, fin dal nascere di questa. Assiduo alle riunioni degli organi direttivi, sempre portatore di idee e di fertile

* *Università degli Studi di Padova*

sostegno anche organizzativo, ha partecipato, presentando papers ed animando gruppi di lavoro, a tutte le edizioni dell'AUSE Summer School. Anche in queste occasioni, prestava particolare attenzione ai contributi dei giovani ricercatori, curioso anche della loro progressione accademica.

La lezione che pubblichiamo inizia – certamente cogliendo di sorpresa gli astanti –, con una puntuale citazione di Karl Marx: “Sfruttando il mercato mondiale, la classe dominante ha reso internazionale la produzione e il consumo di tutti i paesi...”, e termina con un monito che somiglia ad una elegante stoccata di fioretto: “Certo la globalizzazione è insieme una opportunità e un peso, però la mia impressione è che, se non si porta il peso, non si avrà alcuna opportunità”. In questo modo di argomentare e di porgere provocatorio, sempre in vista di possibili soluzioni, ci sono l'intelligenza, il non conformismo, la brillantezza di un grande e generoso Maestro di scienza e di vita, il quale resterà per sempre nella stima, nella gratitudine e nell'affetto dei suoi colleghi dell'AUSE.

Risposte alla globalizzazione

Oscar Garavello*

Abstract. *Prof. Garavello's reflection is a lecture read at the end of the '90s and never published before, facing a highly topical theme. Starting from the recognition of the irreversibility of the phenomenon of globalization, prof. Garavello anticipates the current debate, delving into the different institutional solutions that could lead to a future world government of the economy, a government in which economic relations may constitute a positive-sum game.*

Keywords: *Globalisation; World Economy Government; Economic Development*

Per iniziare il mio intervento vi leggerò uno scritto interessante: "Sfruttando il mercato mondiale, la classe dominante ha reso internazionale la produzione e il consumo di tutti i paesi, con gran dispiacere dei reazionari, ha tolto all'industria la base nazionale: le antichissime industrie nazionali sono state e vengono, di giorno in giorno, smantellate e vengono soppiantate da nuove industrie la cui introduzione è questione di vita o di morte per tutte le nazioni civili.

In luogo dell'antico isolamento locale e nazionale per cui ogni paese bastava a se stesso, subentra ora un traffico universale, una universale dipendenza una dall'altra e, come nella produzione materiale così anche in quella culturale, i prodotti culturali delle singole nazioni diventano patrimonio comune; diventa sempre più impossibile considerare l'ambito nazionale in modo chiuso e ristretto e delle molte letterature nazionali e locali, esce una letteratura mondiale".

Questo articolo avrebbe potuto apparire sul *Corriere della Sera* nei scorsi giorni, però questo scritto è stato pubblicato nel 1848, circa centocinquanta anni fa e direi che rappresenta tutta la gamma della globalizzazione di oggi. Questo scritto si trova nel Manifesto del Partito Comunista di Karl Marx.

Cominciamo col dire che la globalizzazione è un fenomeno attuale, però possiamo sostenere che la globalizzazione come oggi la intendiamo è – per ora – l'ultimo filone di un grosso cambiamento della società mondiale, che ha cominciato ad apparire nel 1750, fino ad arrivare al fenomeno gigantesco odierno.

* Università Statale di Milano

Qualcosa di nuovo comunque c'è: innanzitutto cosa vuol dire globalizzazione? Vuol dire che tutti i paesi sono in contatto tra loro, dal secolo scorso fino all'inizio della seconda guerra mondiale, i paesi erano collegati a due a due: l'Inghilterra era collegata con le sue colonie, così la Francia, il Belgio, l'Olanda, il Portogallo; nel nostro piccolo avevamo la Libia e gli scambi fra questi poli erano molto minori rispetto ad oggi.

Il concetto di globalizzazione dei nostri giorni non è solo un'enorme estensione dei rapporti internazionali ma il fatto che questi ultimi, anziché essere verticali, sono diventati una sorta di piovra che, in orizzontale, si avventa su tutto.

Una seconda differenza è che oggi la globalizzazione tocca praticamente tutti i settori, mentre in passato ciò succedeva solo per i settori globalizzati, quali il carbone, il ferro, l'alluminio, le banane; vale a dire quei prodotti che si potevano produrre all'interno di un certo paese. Oggi la situazione è molto diversa perché, per esempio, noi oggi importiamo i prodotti che noi stessi produciamo. Il commercio più utile non è fra banane e vestiti, ma quello fra vestiti e vestiti, fra automobili e automobili.

Quali mercati non tocca la globalizzazione? La globalizzazione non tocca un mercato fondamentale, quello dei servizi pubblici che, per motivi tecnici, non lo è ancora, ma vi si sta avvicinando. Prendiamo, per esempio, l'Università, anni fa gli stranieri che la frequentavano erano pochissimi, ora invece con l'aumento delle persone straniere trapiantate in Italia, anche l'Università, non solo accoglie più studenti non italiani ma gli stessi docenti provengono da paesi diversi.

Inoltre gli stessi neolaureati si recano, a loro volta, all'estero per specializzarsi in varie discipline, per cui esiste il fenomeno della globalizzazione anche in settori chiusi. Nella sanità succede la stessa cosa quando piuttosto che fermarsi a Milano per un intervento si sceglie un'altra città, se non addirittura l'estero.

Un settore non globalizzato è il settore delle infrastrutture: ponti, ferrovie, terreni, case. Però non si può escludere che in parte possa avvenire se, per esempio, la Villa Alari Visconti sita in Cernusco sul Naviglio, venga comprata da una società francese, gestita da inglesi, per ospitare turisti pakistani. Voi sapete che in Toscana vi sono intere zone ormai in mano a tedeschi, per cui vedete bene come nei fenomeni anche banali, sia presente un processo di globalizzazione.

Diciamo allora che essa tocca tutti i settori, pur se con diversa intensità.

La globalizzazione sarà totale quando vedremo il Ministero delle Poste indire un concorso dal quale usciranno vincitori italiani, pakistani, ungheresi...

Certamente un settore dove la globalizzazione non è presente è quello dei sindacati, dove il sindacato ha difficoltà a rapportarsi all'aspetto internazionale in quanto impegnato nella prossimità, nella persona dei propri iscritti da difendere, non dei lavoratori occupati in Brasile. E qui sta il pericolo per l'efficacia del sindacato, perché esso controllando bene la prossimità, perde la visione globale. Difendendo Cernusco sul Naviglio non si accorge di perdere tutto l'hinterland milanese.

Un'altra struttura che, per ora, resiste alla globalizzazione è lo Stato che avendo in sé il peccato di origine, cioè la concezione dello stato nazionale, rimane abbarbicato ai suoi privilegi.

Se è vero che c'è un parlamento nazionale, una giustizia nazionale, una polizia nazionale, è anche vero che qualcosa si muove: infatti c'è un parlamento europeo, una giustizia internazionale (come la Corte dell'Aja e la Corte di Lussemburgo), però sottolineo che le due strutture meno ricettive alla globalizzazione sono certamente il sindacato e i pubblici poteri.

Ma allora quali sono i soggetti della globalizzazione? Diciamo che sono due i grossi soggetti interessati: le famiglie e le imprese, soprattutto quelle piccole, perché quelle grandi sono già nate globalizzate.

Le piccole imprese del Nord-Est sono fortemente globalizzate e ciò si evince dal fatto che il 90% del fatturato se ne va all'estero, mentre solo il restante 10% rimane in Italia, attenzione però quel 90% non finisce in un unico Paese, ma in trenta-quaranta Paesi. Una impresa si capisce che è globalizzata quando, stanca di rimanere in Italia, trasferisce le produzioni altrove, che poi importano per esportarla infine su altri mercati.

Un'altra cellula importante è la famiglia che anch'essa si sta globalizzando. Un piccolo esempio: tempo fa per una cena si consumava il 95% di prodotto nazionale, oggi, la carne viene dall'Olanda, il burro dalla Francia, il formaggio dalla Germania, il vino dall'Italia e l'olio, in realtà, viene dalla Tunisia. Ecco la cena globalizzata di una famiglia globalizzata. Vogliamo parlare di elettrodomestici, di computer? È la stessa procedura.

Il concetto di globalizzazione è il concetto che rende inutile le qualifiche nazionali dei prodotti perché se acquisto un computer "italiano" devo sapere che un pezzo è fatto a Hong Kong, un altro in Turchia, un terzo in Francia: dunque come si fa a sostenere che quel computer è italiano? Questo significa che lo Stato non ha più la possi-

bilità di avere sovranità sui singoli beni. In conclusione possiamo dire che la famiglia è una cellula economica estremamente globalizzata, che si è sviluppata in questo senso in maniera vertiginosa, forse anche al di sopra di qualsiasi concetto economico. Si può dunque dire che la globalizzazione è un fenomeno globale. È però interessante soffermarsi su un termine che gli studiosi hanno coniato: adesso non si parla più di "mondo globalizzato", adesso si parla di "mondo glocalizzato", nel quale si mette insieme il "globale" e il "locale" e questo perché in tutte le scelte sociali il fenomeno non è uniforme, esso va avanti e poi torna indietro: tanto più una persona diventa globalizzata, tanto più ha bisogno delle proprie radici, del locale. Dunque globale e locale non sono termini antitetici, ma termini sintetici.

Noi oggi forse non riusciamo a capire la valenza della globalizzazione, che è valenza positiva, però accanto a questa sta emergendo un fenomeno ancora poco chiaro, vale a dire il fenomeno della localizzazione che troviamo, per esempio, nei cibi DOC, nelle specialità locali, nel ricupero della cucina tradizionale, nella riscoperta di vecchi mestieri o del "savoir faire".

Come rispondere alla globalizzazione? Come intervenire? Chi deve farlo? Lo Stato? La Comunità internazionale, la famiglia, l'impresa, il sindacato, l'Europa?

In epoca non globalizzata il soggetto adatto era lo Stato o la Regione o la Provincia o il Comune, ora manca l'interfaccia che si fa carico del problema.

Parlando da economista, dico che gli interventi economici, seppur pesanti, sono solo una piccola parte di tutti gli interventi che la globalizzazione richiederebbe, la quale picchia sui piedi di qualcuno, non certo di tutti. Allora il primo problema da risolvere non è quello economico ma quello sociale; poi ci sono i problemi strategici, cioè quelli internazionali, perché quando in Italia si interviene sulla globalizzazione, nostro malgrado si interviene anche sull'India, sulla Cina e su altre parti del mondo, quindi il tutto riguarda la politica internazionale.

Se, per esempio, per difendere i lavoratori del vicentino, blocco le importazioni della seta dalla Cina, essa non starà certo a guardare, ma interverrà bloccando a sua volta le importazioni dall'Italia. Questo significa il blocco non solo a livello internazionale, ma anche a livello interno.

Quali sono allora i diversi livelli di intervento in risposta ai problemi dati dalla globalizzazione? La prima risposta è quella di non contrastare questo processo, diversamente ci si pone al di fuori della storia. Giusto per riprendere il discorso del 1848, Marx era contro la borghesia ma ne aveva capito il ruolo fondamentale nel sistema.

Il punto importante del quale tener conto è che la globalizzazione è uno di quegli scatti della storia del mondo senza la quale non si capisce più il mondo moderno. E nessun paese ne è fuori, tranne forse qualche tribù dispersa nelle foreste africane, perché standone fuori, non solo perdiamo i vantaggi che comunque la globalizzazione porta, ma soprattutto in futuro sarà molto difficile attaccarsi al carro dei vincitori, perché perdere oggi cinque anni, vuol dire perderne altrettanti nei prossimi dieci; questo significa che saremo comunque globalizzati, ma certamente ad un livello inferiore.

Ci sono però alcuni problemi che mi lasciano perplesso, per esempio quello della lingua; mi chiedo se esisterà una letteratura, una musica che non sia quella globale. Quando la lingua diventa globale, necessariamente degenera: l'inglese si sta lentamente depauperando perché parlato ormai da tutti, quindi le radici della lingua si perdono, così come si perdono le radici della musica, della letteratura, cioè di quelle sfumature e ricchezze proprie della lingua e della cultura italiana, francese, tedesca.

La seconda risposta è di tipo positivo, nel senso di volersi preparare alla globalizzazione e, per fare questo, c'è bisogno di capitale umano. Venti-trent'anni or sono, si parlava di capitale fisico, cioè impianti, strade, macchine, ma oltre a questo è necessaria la formazione del capitale umano, che vuol dire istruzione, civiltà, disciplina, dialogo con altre persone, salute decente, alimentazione curata e sufficiente. Quindi il primo sforzo da fare va in questo senso. Sono necessarie allora infrastrutture educative, sanitarie, che però molti paesi non hanno.

Il punto fondamentale di una società che non solo vuole globalizzarsi al massimo livello col massimo vantaggio, ma lo vuole fare mantenendo la propria identità nazionale, è quello di formare un capitale umano. A differenza di altri paesi in cui questo problema è presente, in Italia, in questo campo, ci sono difficoltà, laddove per capitale umano si intende il numero di anni-scuola che uno ha frequentato, col numero di lingue che uno parla, con l'uso o meno del computer.

A parte certe esagerazioni c'è non solo possibilità di misurare il capitale umano ma anche il suo rendimento. Anni addietro, il mondo cosiddetto latino era meno attento alla valutazione economica degli studi, oggi invece si è disposti a pagare investendo sulla scolarità per avere un tasso di ritorno in termini di stipendi più elevati e di posti più sicuri.

Un ulteriore motivo per prepararsi alla globalizzazione è il seguente: in molti paesi, tra cui l'Italia, i comportamenti erano di tipo tradizionale, non basati sul profitto ma sulle rendite. Erano posizioni di sfruttamento da parte di persone in cui il lavoro e la produttività

erano bassi, tanto da sfruttarsi tra loro: una mancanza di competizione all'interno della classe lavoratrice. Con la globalizzazione tutto questo cambia: non ci dovrebbero più essere posizioni di monopolio, tutto viene conquistato giorno per giorno.

I miei giovani colleghi sanno bene che, se sbagliano, vengono buttati fuori e questo succederà in tutti i lavori, non vi saranno più posizioni di rendita. Tutto ciò significa competizione. Pertanto il punto fondamentale che la scuola deve insegnare agli studenti è che le posizioni devono essere difese: in tutto questo c'è un aspetto positivo, ma anche negativo. Positivo perché chi ha preso un buon voto il primo giorno, deve sapere che per mantenerlo deve sempre lavorare, per cui c'è incentivazione allo sforzo; l'aspetto negativo è che crea fra gli uomini una competizione per cui, nella lotta per la vita, sono i più forti che risultano vincenti.

Questo oggi è difficile da capire, perché noi siamo stati abituati – ce lo hanno insegnato le nostre mamme – a dare una mano a chi è in difficoltà; devo dire che ciò aveva un aspetto collaborativo ma per un inglese questa è una cosa che non capirà mai, perché altre sono le regole del gioco che, peraltro, arriveranno anche da noi e le dovremo accettare proprio perché imposte dall'esterno. Dunque, o ci adeguiamo o restiamo fuori dalla globalizzazione con tutti i danni che questa scelta comporta.

Certo la globalizzazione non proviene solo dal mondo anglosassone ma, in questa parte del mondo, il concetto di scambio è visto come un gioco a somma zero: c'è chi perde e chi guadagna; noi invece vorremmo che il mondo economico fosse un gioco a somma positiva.

Un'altra osservazione per prepararsi alla globalizzazione: innanzitutto non bisogna confondere globalizzazione con globalismo. La globalizzazione è in se stesso un fenomeno positivo, il globalismo è un processo che si è sviluppato verso gli anni '80, nel quale le forze del mercato vincono su tutto. Voi ricorderete in quegli anni Reagan negli USA, la Thatcher in Inghilterra. Globalismo significa incapacità dello Stato di intervenire mentre la globalizzazione richiede regole che si richiede a chi comanda di fissarle.

Dunque globalizzazione non significa liberismo assoluto, ma vuol dire intervenire in modo corretto.

Qualche esempio per capire come alcune politiche italiane sono politiche non globalizzanti: il caso classico è quello dei monopoli italiani che non sono solo privati, ma sono anche pubblici. Solo adesso se ne sta discutendo con anni di ritardo, ma non si è neanche sicuri che il processo vada in porto. Un altro esempio è il caso degli Ordini Pro-

fessionali che agiscono con tentativi di monopolio, ma sappiamo che la globalizzazione richiede una riscrittura delle regole di condotta economica sulla base di interventi certi e mirati in maniera che il mercato non sia qualcosa di selvaggio, ma sia regolato da leggi e regolamenti.

Per contrastare il processo di globalizzazione esistono alcuni sistemi: in Francia essa viene accettata, ma indirizzata e vincolata ed è lo Stato oppure la CEE che stabilisce dove intervenire. La Francia ha dichiarato di fare il protezionismo verde: questo significa che essa vorrebbe impedire l'importazione di quei prodotti che nel paese d'origine non rispettano l'ambiente ecologico. Voi capite che molti di quei prodotti sono importati dai paesi del terzo mondo, se il veto francese si allarga ad altri paesi, vengono annullate tutte le importazioni dal Camerun, piuttosto che dal Brasile.

Si può anche parlare di tappeti, si può anche affermare che non si importeranno tappeti se confezionati da bambini al di sotto dei sei anni, ma è sufficiente vedere questi bambini al lavoro per capire che i famosi tappeti li confezionano loro, oppure non ci sarà nessuno in grado di farlo. Lo stesso discorso vale per la seta della Cina, dove è impiegato il lavoro minorile, o altra merce dall'America Latina.

Un altro protezionismo riguarda i beni importati che però non devono intaccare la salute del paese importatore, tanto è vero che la Francia non importa giocattoli thailandesi perché privi di quella salubrità che può ferire un bambino.

Lo stesso discorso è valido per i capitali: la Francia esporta capitali, ma non nei paesi non democratici: è come se l'Italia imponesse agli imprenditori del Nord-Est di non esportare capitali in Romania o nella Repubblica Ceca.

Nell'ultimo WTO si è discusso di problemi agricoli e alcuni paesi – in parte appartenenti all'Unione Europea – hanno sostenuto di non poter importare prodotti agricoli del terzo mondo perché così facendo si rovinerebbe la cultura di un paese, la sua struttura socio-economica, il suo territorio. Allora la giustificazione al rifiuto non è un problema economico, è altro; allora il motivo vero è che se importiamo olio, il paesaggio di Umbria e Toscana viene alterato, così come vengono depauperate le colline del Monferrato.

Ecco allora che il processo di globalizzazione si inserisce in un aspetto culturale: da questo punto di vista l'agricoltura è vista non come sfruttamento economico della terra, ma come modo di gestione di un patrimonio culturale. Voi sapete quello che hanno fatto alcuni paesi per la difesa della loro produzione televisiva, cinematografica,

editoriale, in un mondo globalizzato nel quale la lingua egemone è l'inglese o, per meglio dire, il cattivo inglese.

Globalizzare in un certo modo, vuol dire far perdere alla letteratura nazionale grande parte del suo fascino: infatti nessuno parla più il latino o altre lingue. Ecco dunque la necessità del numero chiuso all'importazione di prodotti cinematografici americani, per cui si può farlo non però oltre un determinato numero di cassette. È vero che queste norme possono venire aggirate, però è importante il concetto di difesa della civiltà e del proprio patrimonio nazionale.

Sono comunque sicuro che per molti di voi il vero problema della globalizzazione è quello di costruire nuove identità istituzionali che prendano il ruolo del vecchio Stato che viene smantellato. Uno smantellamento presente non soltanto in Italia, Francia o Germania, ricostituendolo a Bruxelles, ma che verrebbe smantellato anche se l'Italia non partecipasse all'Unione Europea, perché la globalizzazione e lo stato nazionale sono fra loro antitetici: o perde l'uno o perde l'altro.

Quello che per ora possiamo fare è creare istituzioni mondiali, non certo uno stato, che comporterebbe un parlamento mondiale con relativo esecutivo, oltre che una polizia mondiale, una giustizia mondiale e altro.

Ora, se è impossibile uno stato mondiale, è però possibile pensare a qualcosa che riunisca diversi stati quindi non "uno stato pluristatale": questa è una strada che è possibile percorrere, perché, con l'andare del tempo, gli stati nazionali lentamente si dissolveranno e si formerà un unico stato.

Questo fenomeno non è presente solo in Europa, esiste anche in altre parti del mondo: esiste in Russia, in parte negli USA con l'annessione del Canada e di parte del Messico; domani sarà l'America Latina, la stessa cosa farà il Giappone. Dunque in un prossimo futuro ci sarà la formazione di stati plurinazionali.

In questo campo, l'Europa è il primo esempio e si assiste ad un fenomeno curioso: si ha globalizzazione dal punto di vista economico e una regionalizzazione da quello politico, il che vuol dire che a livello economico siamo tutti uniti, mentre a livello politico lo siamo a gruppi. Quindi dal punto di vista della gerarchia mondiale si avrà un mercato non egemonico come succede negli USA, ma un mercato mondiale policentrico che già si intravede formato da più poli: USA, Giappone, Unione Europea, Cina, forse il Brasile con Russia, India e Africa Australe, tenendo presente anche la fascia che va dall'America Occidentale all'Australia. L'unico problema, sottolineato dagli scienziati di politica internazionale, è che tutto questo rappresenta un

fenomeno instabile che può dar luogo a conflitti, perché un'economia mondiale egemone può continuare per qualche decennio, ma un'economia mondiale policentrica presenta in sé germi di conflitto.

Ho sostenuto che la dissoluzione dello stato in vista della globalizzazione può assumere due aspetti verso l'alto attraverso il regionalismo o il mondialismo, ma anche verso il basso con l'assolutizzazione del concetto di sussidiarietà che è uno dei concetti base della dottrina sociale della Chiesa. Cosa vuol dire questo? Vuol dire che fino a quando è possibile, alcune funzioni dello Stato avvengono a livello internazionale: è quello che si chiama "global crime", riferito a traffico di droga, di armi, di prostituzione a livello globale.

Ora questo tipo di lotta non può essere fatto che a livello mondiale, però vi sono strutture di governo che possono essere fatte a livello di più basso, per esempio la pianificazione territoriale: dunque lo stato viene dissolto sia perché va verso l'alto, sia verso il basso. Anche in questo caso c'è una classificazione strana: dal punto di vista economico siamo globali, da quello politico-amministrativo siamo locali.

A questo punto il governo centrale viene sballottato. Prendiamo per esempio i beni agricoli: esiste un ministero che però non sa bene cosa fare, perché le decisioni vengono prese a Roma o a Milano, la stessa cosa vale per la politica monetaria per la quale le decisioni non vengono prese a Roma, ma a Bruxelles.

Si potrebbe decidere di lasciare morire gli stati e appaltare le loro funzioni non a uno stato mondiale impossibile da pensare, ma a organizzazioni internazionali delle quali il mondo è pieno: FAO, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale; per esempio, le politiche agricole alla FAO, la politica monetaria al FMI, la finanza alla BM.

Questa è una possibilità che, peraltro, si era già pensata subito dopo la seconda guerra mondiale, però credo che non regga per diversi motivi, il primo dei quali è che alcune funzioni dello stato non possono essere separate, affidando le varie funzioni ad istituzioni diverse: è necessario avere una funzione d'insieme.

La seconda difficoltà è che le istituzioni organizzative proprio per la loro natura sono istituzioni burocratiche, con funzione monopolistica di difesa dei propri interessi, per cui tutto si può fare tranne che ammodernarsi, anche perché queste organizzazioni sono molto sensibili ai gruppi di potere mondiale.

In realtà non si fa politica ma un compromesso di politiche che è la politica più sbagliata possibile.

Infine c'è il gruppo dei G7, che però ha bisogno di un raggruppamento diverso che, probabilmente, verrà messo in essere nei prossimi

anni e cioè che il governo dell'economia mondiale verrà appaltato a questo gruppo con le seguenti caratteristiche: i G7 saranno veramente i sette paesi più importanti del mondo, dove per importanza si intende non solo la produzione di ferro, oro, acciaio, ma anche il numero della popolazione. Va da sé che allora non si potrà fare nulla senza la Cina, il Brasile, l'Indonesia. Sarà allora importante anche l'aspetto demografico del quale bisognerà tener conto. L'aspetto importante del G7 (che potrebbe anche essere un futuro G9 o G5) è che non avrà nessuna struttura organizzativa e la sua funzione non sarà quella di applicare ricette, ma di studiarne la strategia. In questo c'è del positivo perché se una volta si riesce a fare i furbi, la volta successiva, sapendo che si è barato in precedenza, si rimane esclusi dal gioco. Ecco allora il concetto della lealtà nelle trattative, perché una volta sottoscritto l'impegno, esso va mantenuto.

Ancora un paio di concetti: sostanzialmente noi abbiamo paura della globalizzazione, una paura che poi non è quella che incita al coraggio, è paura fobica, irrazionale. Sotto questo punto di vista l'Europa non è messa bene, rispetto ad altri paesi come la Cina e gli USA, per i quali la globalizzazione è vista come l'ultima speranza per avere migliori condizioni. Da noi invece viene vista come speranza talmente inesistente da perderci qualcosa.

Se noi continuiamo così, ho l'impressione che non ci sarà alcun intervento di politica economica che ci possa aiutare, quindi dobbiamo sbarazzarci al più presto di questa paura. Il darle ascolto significa che noi non ci stiamo preparando, a differenza di altri paesi che invece lo stanno facendo.

Certo la globalizzazione è insieme una opportunità e un peso, però la mia impressione è che, se non si porta il peso, non si avrà alcuna opportunità.

L'impresa europea: un pilastro del modello economico dell'Unione Europea

Daniela Felisini* e Franco Mosconi**

Abstract. *The paper examines, in the light of the global economic crisis, the issue of the renewal of the European economic structure, devoting particular attention to the European industrial policy, analyzed in its historical roots and its future developments.*

Keywords: *European Enterprise; European Industrial Policy; European Manufacturing*

1. *Il modello europeo*

La grave crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008 ha messo in evidenza – ed in taluni casi acuito – le fragilità strutturali di alcuni paesi europei, portando ad una crescente divaricazione tra i membri dell'Unione. È apparsa chiara la difficoltà di trovare soluzioni condivise. E a più livelli sono emersi dissensi e critiche, anche radicali, alla costruzione europea. È tempo dunque di una riflessione sui punti di forza del processo di integrazione. Tra questi vi è sicuramente il modello europeo, un modello economico e sociale fondamento e, al tempo stesso, risultato di oltre cinquant'anni di crescita e di convergenza tra le regioni dell'Europa, pur con squilibri e divari.

Esso ha una sua forza reale, tanto da essere oggetto di rinnovato apprezzamento da parte di studiosi ed istituzioni ispirati da culture economiche diverse. È del 2012, ad esempio, il rapporto della Banca Mondiale, dal titolo significativo *Restoring the lustre of the European economic model*, che ne documenta le rilevanti realizzazioni (Gill, Raiser 2012). E anche la Harvard Business School negli ultimi tempi ha riaperto il dibattito sul capitalismo industriale di matrice europea, considerato un fondamento per l'elaborazione di possibili strategie contro la crisi, orientate ad «un nuovo umanesimo economico e imprenditoriale»¹.

* *Università degli Studi di Roma Tor Vergata*

** *Università degli Studi di Parma*

In questo saggio, frutto di una riflessione comune dei due Autori, i paragrafi 1, 2, 3 vanno attribuiti a Daniela Felisini, i paragrafi 4, 5, 6 e 7 a Franco Mosconi.

¹ Così Enrico Sassoan nelle sue considerazioni di apertura al supplemento *Looking forward* di *Harvard Business Review Italia*, n. 7/8, 2011. Interessanti, in tal senso, anche l'articolo di T.A.

È una “riscoperta” importante, considerato che, nella prima metà degli anni 2000, il declino relativo dell’Europa veniva attribuito proprio “all’ostinazione con la quale l’Europa difende[va] il progetto, da molti considerato bizzarro, di accoppiare l’aggettivo «sociale» all’«economia di mercato» (Franzini, Supino, 2005, p. 1). Il modello ha, infatti, un riferimento primario proprio nell’“economia sociale di mercato”, e come tale è stato recepito nel testo della Costituzione europea². Se è stato inserito nella Costituzione è perché lo si considera un elemento irrinunciabile della costruzione europea, ma, a costo di essere impopolari, non si può non riconoscere che è un modello controverso e sfaccettato, di cui non è agevole individuare una definizione effettivamente comune. Quella maggiormente condivisa delinea un insieme articolato di strumenti con i quali il regolatore pubblico e la società traducono una certa cultura economica e dei diritti e una concezione della solidarietà tra i gruppi sociali, le generazioni e i territori della comunità cui si appartiene. Su una simile affermazione generale il consenso è ampio, così come sugli elementi sociali costitutivi del modello: la presenza in tutti i paesi dell’Unione di livelli relativamente elevati di protezione sociale; un’offerta di servizi di interesse generale, erogati da attori pubblici, privati e misti, e oggetto di regolamentazione; il dialogo sociale, ossia l’importanza delle parti sociali nella formazione delle decisioni politiche e di impresa, che si manifesta con l’alto grado di organizzazione degli interessi e con la presenza di canali istituzionalizzati di negoziazione. Accanto a questi tre elementi “classici”, ne è stato inserito un altro, ossia una struttura dei redditi e delle retribuzioni in genere più egualitaria nell’Unione rispetto ad altri paesi; un’aggiunta significativa, che deriva dal confronto con realtà di recente impetuoso sviluppo, come la Russia del “capitalismo oligarchico” (Baumol, Litan, Schramm, 2007, pp. 76 e segg.), ma anche con grandi paesi democratici come gli Stati Uniti, in cui si assiste in questi ultimi anni ad una stratificazione verso l’alto della società, con effetti di crescente ineguaglianza (World Bank, 2012; Stiglitz, 2012). E che assume una valenza particolarmente importante oggi, che la crisi ha

Kochan (2012), in cui l’autore (docente di Management alla Sloan School of Management del Mit) propone di passare a pratiche di impresa miranti ad ottenere lavoratori ad alta capacità collaborativa con forti investimenti nella formazione, l’impegno a costruire la fiducia in azienda per risolvere i problemi e stimolare l’innovazione, sistemi di compensazione che allineino l’interesse della società con quelli dei dipendenti, partnership tra management e lavoratori.

² Si fa riferimento al testo del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa quale è stato firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 16 dicembre 2004 (serie C, n. 310). Su questo tema si veda G. Bronzini (2003, pp. 90-107); G. Borgna (2004).

accresciuto le diseguaglianze all'interno della società europea e tra i paesi membri (Ocse, 2011; Peragine, 2011; Eurostat, 2013).

Sono elementi, come si è detto, condivisi, ma quando si cerca di precisare i contenuti del modello, per valutarne la coerenza e la sostenibilità, e per tentare di proporre una riformulazione adeguata ai tempi, le difficoltà appaiono più evidenti. Lo stesso Gruppo di ricerca internazionale "European Social Model", al termine di un apprezzabile studio, ha descritto "un sistema complesso di valori – progetti – politiche – prassi – strutture organizzate, specificamente orientate alla costruzione di una economia sociale di mercato, che hanno accomunato in passato, ed accomunano ancor oggi, tutti gli stati europei pur nella diversità dei paradigmi nazionali"³. È ancora una definizione molto ampia che, nonostante i suggestivi richiami alla sua concretezza⁴, lascia aperti numerosi interrogativi. Uno di questi sorge proprio da quell'accento alla "diversità dei paradigmi nazionali", ossia alle specifiche modalità con cui questo "sistema complesso" viene declinato nelle singole realtà nazionali. Specificità che risultano accentuate nella fase attuale, di marcata divergenza tra le economie dei paesi membri.

Nei primi decenni del processo di integrazione vi era stata una solida base di complementarietà strutturali tra i sistemi produttivi europei (materie prime in cambio di manodopera, sbocchi di mercato per prodotti meccanici in cambio di sbocchi di mercato per prodotti agro-alimentari, integrazione transnazionale di processi produttivi e di servizi, etc.), complementarietà che avevano stimolato interazioni positive e la creazione di significative aree di convergenza tra le economie dei paesi membri. Anche il progetto dell'euro presentato nel cosiddetto Rapporto Delors dell'aprile 1989 era nato come "un progetto di crescita comune da ottenere grazie all'integrazione reale delle economie europee". Le conseguenze positive dell'introduzione della moneta unica avrebbero potuto dispiegarsi appieno solo se accompagnate –

³ Il gruppo ESM, coordinato da Detlev Albers (Presidente del Bremer Forum für Europäische Regional Politik, dell'Università di Brema), Stephen Haseler (direttore del The Global Policy Institute della Metropolitan University of London), Gian Maria Fara, presidente dell'Istituto Eurispes, Roma, è stato costituito nel maggio 2007 a Roma in base ad un accordo internazionale di cooperazione scientifica e culturale. Il rapporto del gruppo di ricerca è consultabile sul sito http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/contributions/docs/contrib109-2.pdf

⁴ Nel rapporto è scritto: "Per questa comunanza reale, il modello non è solo un'idea progettuale, una costruzione intellettuale, un riferimento simbolico. Esso è, invece, un elemento concreto, essenziale, costitutivo dell'identità europea, della sua democrazia, del suo sviluppo economico, del suo progresso civile, umano e culturale; un elemento non statico ma dinamico, perché legato ai mutamenti dei processi democratici, sociali, economici, ambientali", *ivi*.

sosteneva il Rapporto – da adeguate riforme e da politiche per l'integrazione. Ma di tutto ciò ci si è forse dimenticati e ora appare travolto dalla crisi. "Abbiamo quindi visto realizzarsi un'unione economica e monetaria – scrive Giacomo Vaciago (2012) – dove i singoli paesi hanno approfittato in modo molto diseguale delle nuove opportunità e ciò è dipeso in modo rilevante dalle specifiche strutture produttive". Come ha messo in luce uno studio elaborato per la Banca Centrale Europea dell'aprile 2012 (Sondermann), negli anni recenti si assiste ad una crescente divergenza, non solo delle grandezze finanziarie e monetarie, ma anche delle imprese e della loro capacità produttiva. Dalla seconda metà degli anni Novanta numerosi paesi europei hanno, infatti, registrato un drastico declino del tasso di crescita della produttività rispetto ai livelli del passato, ma tale tendenza ha avuto andamenti molto difforni all'interno dell'UE, finendo con l'accentuare quella "diversità dei paradigmi nazionali" che tanto condiziona l'attuazione del modello europeo e la sua sostenibilità.

È partendo da queste considerazioni, che insieme a Franco Mosconi abbiamo deciso di proporre questo saggio a quattro mani incentrato sull'impresa industriale europea, la sua storia, i suoi caratteri fondamentali, le sue prospettive nello scenario globale. Nelle pagine seguenti io proporrò un'ipotesi di ricerca che punta a comprendere se si possa definire l'identità dell'impresa europea, ossia se esista un attore della vita economica che può essere definito "impresa europea". Tenterò di tratteggiarne i caratteri "nativi", affermatasi durante la seconda rivoluzione industriale, e consolidatisi in modo articolato nel Novecento, per poi interrogarmi sulla *europeaness* delle nostre imprese, interrogativo che appare quanto mai attuale e necessario anche per rilanciare il processo di integrazione in questa fase di crisi. Franco Mosconi, nei paragrafi 4-7, tratterà dell'importanza dell'economia manifatturiera per l'Europa e della conseguente necessità di individuare una politica industriale autenticamente europea, per consentire all'Unione di giocare un ruolo sullo scacchiere globale. Le due parti sono legate da fili rossi che rimandano alle culture economiche e istituzionali che condizionano la vita delle imprese europee e ai loro cambiamenti nel tempo, alle configurazioni e alle dimensioni dell'impresa, ai fattori del lavoro e della tecnologia.

2. *Un'impresa europea? La prospettiva storica*

Negli anni Sessanta Charles P. Kindleberger affermava: "se si vuole davvero raggiungere l'integrazione europea, bisogna necessa-

riamente sviluppare l'impresa europea" (1966, p. 68). È interessante osservare come tale considerazione provenisse da un economista americano del Mit (Massachusetts Institute of Technology), mentre la maggior parte dei nostri economisti di impresa perseguiva una tenace americanizzazione dei paradigmi analitici e operativi, nell'ambito di un effettivo processo di convergenza delle imprese europee verso il modello statunitense. Tale processo si era avviato negli anni successivi alla seconda guerra mondiale, favorito dai programmi di assistenza economica del Piano Marshall e dalla crescente integrazione economica continentale (Berghahn, 1986; Bossuat, 1992; Gourvish, Tiratsoo, 1998; Djelic, 1998; Kipping, Bjarnar, 1998; Zeitlin, Herrigel, 2000).

Tra gli studiosi europei, i più scettici giungevano al punto di suggerire che l'impresa europea non esisteva in quanto tale; e ancora negli anni Novanta è stato seguito un approccio metodologico che ha portato piuttosto all'esaltazione delle differenze tra i Paesi europei, con visioni negative sull'esistenza stessa di un modello di impresa europea (Whitley, 1996 e 1999). Tuttavia, a dispetto della crescente "americanizzazione" strategica e organizzativa delle imprese europee, se si guarda ai valori ed agli assetti istituzionali del capitalismo europeo la convergenza verso il modello statunitense appare assai più limitata; le dinamiche di questi ultimi decenni offrono, sotto questo profilo, lo spazio per un ripensamento teorico, che ridà importanza al contesto come chiave interpretativa per conoscere l'impresa.

Nel corso del Novecento le imprese in Europa sono state senza dubbio caratterizzate da esperienze differenti all'interno di ogni contesto nazionale. Risorse e mercati, sistemi istituzionali e normativi, politiche e culture e persino tratti antropologici hanno creato opportunità e vincoli peculiari in ciascun Paese, stimolando una varietà di risposte imprenditoriali all'interno del Vecchio Continente. La realtà europea è stata ed è tuttora articolata e composita: al suo interno coesistono almeno tre modelli di capitalismo – uno di stampo "anglosassone", uno "renano" ed uno "latino" – e si rilevano anche notevoli differenze fra i comportamenti d'impresa nelle singole nazioni⁵.

⁵ In tal senso le osservazioni di M. Monti nel Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, *Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea*, 9 Maggio 2010. Whittington e Mayer, pur riscontrando una sostanziale convergenza nelle strategie e nelle strutture delle imprese delle maggiori economie europee, suggeriscono che ai diversi modelli di capitalismo possano corrispondere forme diverse di proprietà, di controllo gestionale, di formazione e selezione delle élite manageriali (Whittington e Mayer, 2000). Vedi anche P.A. Hall, D. Soskice (2001).

Pur consapevole di queste variegata sfaccettature nazionali, il gruppo di ricerca di cui faccio parte – guidato da Franco Amatori dell'Università Bocconi – indaga se sia possibile identificare una forma di impresa dotata di una sua intrinseca coerenza e i cui tratti siano ravvisabili in tutto il continente (Amatori, 1999). L'“impresa europea” appunto, caratterizzata da una propria matrice, una sorta di Dna, costituito da alcuni elementi di fondo che accomunano le diverse esperienze nazionali, e allo stesso tempo differenziano chiaramente quello europeo da altri modelli di impresa, come quello americano o quello giapponese, che tanta influenza ha avuto sul mondo industriale nelle ultime decadi del secolo scorso.

Guardando alla storia più lontana, è il confronto con la realtà degli Stati Uniti che fa emergere alcuni tratti distintivi. La differenziazione fra impresa americana e impresa europea si faceva marcata a partire dagli anni Ottanta dell'Ottocento, in seguito all'applicazione delle tecnologie di produzione di massa e di trasporto che costituivano il nucleo centrale della seconda rivoluzione industriale. In quegli anni si registrò una forte e generalizzata caduta dei prezzi a cui, su entrambe le sponde dell'Atlantico, le imprese risposero con accordi per il controllo del mercato.

Ma a quella prima reazione simile facevano seguito percorsi difformi. Negli Stati Uniti, le pressioni dell'opinione pubblica e di una parte consistente dello stesso mondo imprenditoriale portarono all'adozione di una robusta legislazione antitrust, basata su ripetuti interventi e applicata con crescente rigore. Nello stesso tempo si registrava una forte dinamicità della domanda – ben diversa da quella europea – legata all'imponente crescita demografica e all'incremento del potere d'acquisto della popolazione attiva. Questi due fattori spinsero l'impresa americana sulla strada dell'efficienza gestionale (Chandler, 1976 e 1981), mentre le imprese europee si assestavano sul cosiddetto “capitalismo organizzato” (Toninelli, 2006, pp. 84-85), come mostrano, tra gli altri, gli esempi tedesco e francese. In Germania gli accordi di cartello, tesi a inibire la concorrenza e stabilizzare i prezzi, furono riconosciuti per legge e, tra l'ultimo decennio dell'Ottocento e il 1930, moltiplicarono il loro numero per venti (Kocka, 1979, pp. 734-737). In Francia, nell'ultima decade dell'Ottocento furono abrogate le disposizioni del *Code du Commerce* napoleonico del 1807, che vietavano gli accordi tra le imprese in materia di prezzi, e sostituite da una normativa assai più favorevole ad essi. Le pratiche di cooperazione contrattuale volte a conseguire il controllo del mercato si configurano quindi come il primo elemento del “codice genetico” dell'impresa europea.

La possibilità di salvaguardare la propria indipendenza grazie agli accordi, evitando così le fusioni tipiche del modello americano, portò l'impresa europea a restare di limitate dimensioni, con una *governance* che vedeva il predominio dell'imprenditore e/o della sua famiglia. Sia pure con alcune significative eccezioni, ciò si verificò anche in fasi di slancio, come quello vissuto dall'industria tessile catalana nell'ultimo ventennio dell'Ottocento (Nadal, 1975), e in contesti avanzati come quello britannico (Payne, 1979, pp. 270-273). Autorevoli studi sulle imprese industriali e il loro peso relativo sulle rispettive economie nazionali suggeriscono che le grandi imprese, sino alla prima guerra mondiale, rappresentarono quote percentuali decisamente limitate del prodotto interno netto in Francia, Gran Bretagna e Germania (Hannah, 1998). La dimensione delle imprese è legata, come è noto, alle specificità produttive, oltreché al quadro normativo e a condizionamenti storici di lungo periodo, che affondano le loro radici nella configurazione familiare e territoriale, dunque nel contesto europeo; la rilevante diffusione della media dimensione rappresenta, nella nostra ipotesi, il secondo "carattere genetico" dell'impresa europea.

Le strutture politico-istituzionali e le condizioni dell'Europa continentale nella seconda metà del XIX secolo solleccarono, in numerosi paesi, l'iniziativa dei cosiddetti fattori sostitutivi individuati da Alexander Gerschenkron (1962), la banca universale e lo stato. La banca universale riprendeva il disegno dei forti investimenti infrastrutturali lanciato a metà Ottocento con il *Crédit Mobilier*, e ne estendeva la capacità di raccolta e di penetrazione nel tessuto economico; nonostante i rischi insiti nel suo modello operativo, svolse una funzione cruciale nel promuovere e sostenere l'industrializzazione in numerosi paesi europei, come la Germania, l'Italia e l'Austria, dove contribuì ad indirizzare gli investimenti verso settori considerati strategici ed ebbe un'influenza rilevante nella conduzione stessa delle imprese industriali. Accanto al noto caso italiano – spinto sino alla patologia della "fratellanza siamese" – valga anche l'esempio della Germania dove rappresentanti delle banche sedevano nei consigli di sorveglianza (*Aufsichtsräte*) e/o nei comitati esecutivi (*Vorstände*), garantendo stabilità e protezione da eventuali tentativi di scalata alle imprese industriali (Mattioli, 1961; Confalonieri, 1974-76; Amatori, Colli, 2011, pp. 128-132). Con qualche differenza, la banca ebbe un peso fondamentale anche in altri paesi, tra cui la Francia, la Svizzera e il Belgio, in un sistema definito *bank oriented* per le modalità prevalenti di reperimento delle risorse finanziarie da parte delle imprese industriali.

Un ruolo fondamentale giocò pure lo stato, e non solo nei paesi cosiddetti *late comers* come la Russia zarista. Oltre al protezionismo doganale – condiviso in larga parte dell'Europa nei decenni a cavallo tra Ottocento e Novecento – vi furono interventi di sostegno finanziario diretto e indiretto per la costruzione di infrastrutture, commesse pubbliche, salvataggi industriali, senza trascurare i sistemi di regole che contribuirono a plasmare il sistema delle imprese europee. In taluni paesi, come l'Italia e la Spagna, il ruolo dello stato e quello della grande banca conobbero frequenti intrecci. La relazione con questi due soggetti fondamentali, in particolare con lo Stato – che avrebbe assunto ulteriore importanza con la prima guerra mondiale e poi con la crisi degli anni Trenta – rappresenta, a nostro avviso, il terzo dei "caratteri genetici" dell'impresa europea.

Per tentare di individuare il quarto carattere, si deve considerare la storia delle culture e degli assetti politico-sociali, che giocarono un ruolo di primo piano nel disegnare il contesto in cui le imprese operano tra le ultime decadi dell'Ottocento ed il nuovo secolo. La fondazione di partiti e sindacati dei lavoratori, unitamente alla più limitata accumulazione europea – che non consentiva quella redistribuzione di risorse ai lavoratori come nell'impresa d'oltreoceano – portarono ad una costante dialettica all'interno delle imprese (Williamson, 1986; Accornero, 1994). In Europa, i lavoratori e le loro proiezioni organizzative, sindacati, partiti, movimento cooperativo, costituiscono dunque un interlocutore imprescindibile per l'impresa, rappresentando il quarto "carattere genetico".

Riassumendo, quella matrice, quel Dna che si cerca di individuare sarebbe dunque costituito da questi quattro caratteri:

1. il ricorso a pratiche di cooperazione contrattuale per il controllo del mercato;
2. il profilo di un capitalismo personale o familiare, con una notevole diffusione e rilevanza delle imprese piccole e medie;
3. l'attiva presenza di fattori sostitutivi, in primo luogo lo Stato, e poi la grande banca universale, che condizionano le strategie delle imprese;
4. la forte influenza dei lavoratori e delle loro organizzazioni, con cui le imprese devono rapportarsi in una costante dialettica.

3. *Le imprese europee nel contesto dell'integrazione*

Questi quattro elementi rappresentano un imprinting per le imprese europee e ne orientano le strategie anche dopo la Seconda Guerra

Mondiale, durante la cosiddetta *Golden Age*. Sono gli anni del “trionfo dell’economia mista”, quando il rapporto tra imprese e modello economico e sociale europeo si consolida (Felisini, 2010).

Il ruolo dello stato si amplia ulteriormente e si svolge a più livelli: l’introduzione di politiche fiscali e previdenziali redistributive⁶; la realizzazione e la gestione di infrastrutture e servizi collettivi; la massiccia presenza di imprese pubbliche nei maggiori Paesi dell’Europa occidentale sono tutte forme di intervento dello Stato che non possono non condizionare la vita delle imprese. Va particolarmente sottolineato il peso delle imprese pubbliche: in taluni settori, considerati strategici, grandi “campioni nazionali” (tra cui imprese del settore energetico e compagnie aeree “di bandiera”), ricoprono posizioni dominanti; esempi di capitalismo manageriale, le imprese pubbliche rappresentano, in quella realtà europea, un modello di *big business* con capacità di innovazione tecnica e organizzativa dalle forti ricadute sui relativi settori di operatività, oltre che un potente moltiplicatore delle dinamiche di crescita (Amatori, 2012; Toninelli, 2000).

Anche quello che abbiamo indicato come quarto “carattere”, ossia il rapporto con i lavoratori, diviene forse ancor più cruciale che per il passato. Il caso della Germania si presenta significativo: la *Mitbestimmung* (la cogestione), introdotta nel sistema tedesco nel 1951, prevedeva un sistema di soluzione istituzionale dei conflitti, e consolidava in tal modo la *partnership* sociale tra sindacati e associazioni imprenditoriali, consentendo alle imprese grandi aumenti di produttività e la possibilità di elaborare strategie di lungo respiro. Come una dimostrazione *a contrario* del valore di questa formula – non solo per la stabilità sociale ma per la tutela e lo sviluppo dell’impresa – vi sarebbe stata, negli anni Settanta, l’opposta esperienza dell’Italia, dove la crisi della grande impresa manifatturiera sarebbe stata determinata anche dall’incapacità di attuare un modello di relazioni industriali adeguato alle profonde trasformazioni economiche e sociali che il Paese viveva.

⁶ In quegli anni l’implementazione di sistemi di protezione sociale svolse, infatti, un ruolo essenziale nell’alleggerimento delle tensioni provocate dall’intensità e dalla rapidità della crescita e dalle profonde trasformazioni sociali e demografiche che l’accompagnano (grandi migrazioni, disgregazione del tessuto rurale, crescita urbana, trasformazione della famiglia, nuovo ruolo della donna). Negli anni Cinquanta e Sessanta, la spesa per le politiche sociali aumentò costantemente nei principali Paesi europei sino a rappresentare il 10% del Pil, ma in quegli stessi anni produzione e produttività industriali crebbero anch’essi a ritmi intensi; si veda Conti e Silei (2005).

Nelle ultime decadi del XX secolo lo scenario cambia. L'impresa europea così come l'abbiamo descritta si è confrontata con le grandi trasformazioni del processo di integrazione: il mercato unico, l'unione monetaria, l'allargamento, il mutamento delle culture economiche di riferimento. In un modo che può apparire paradossale, nonostante i visibili successi del "modello renano", nella visione che ha ispirato l'Unione e ne ha orientato l'azione si sono affermati con forza i valori tipici del "modello anglosassone", da alcuni definito anglo-americano. Questo è avvenuto anche per l'impulso della globalizzazione incipiente; come ha affermato André Sapir: "globalisation has become the central theme of the European narrative for the 21st century" [2007]. I processi politici e tecnologici che sono all'origine della globalizzazione provocano, infatti, una convergenza alla quale l'impresa europea non può sottrarsi⁷.

L'Unione Europea ha fortemente ridimensionato il ruolo dello stato, con l'obiettivo di eliminare le distorsioni legate alla proprietà pubblica: ha spinto alle privatizzazioni, e decisamente limitato – anche se non sempre in modo coerente – gli aiuti pubblici alle imprese. Ha inoltre promosso le liberalizzazioni in molti settori, con lo scopo principale di aumentare il grado di concorrenza all'interno del mercato europeo. La disciplina della concorrenza ha gradualmente acquisito un primato culturale nei confronti delle altre forme di regolamentazione della vita delle imprese, sino a mettere in ombra, talvolta, l'importanza della politica industriale, di cui oggi, come sottolinea Franco Mosconi appare evidente l'esigenza (vedi *infra*).

Ma, nonostante queste cruciali trasformazioni, sono ancora riconoscibili, a nostro avviso, quegli elementi che abbiamo identificato come Dna dell'impresa europea. Ad esempio, la forza economica della Germania dopo la riunificazione, riconfermata pienamente oggi di fronte alla crisi, non è solo nella saldezza della sua dimensione finanziaria, ma risiede nella capacità delle sue imprese di mantenere un'alta produttività anche grazie all'interazione efficace con i lavoratori e le loro organizzazioni. Un'evoluzione del *Mitbestimmung* che rappresenta uno dei fattori di competitività internazionale delle imprese tedesche.

⁷ Fondamentali, per una riflessione efficace su questi temi, i dati e i risultati del progetto EFIGE (European Firms in a Global Economy), un programma di ricerca pluriennale finanziato dalla Commissione Europea e coordinato dal centro di ricerca Bruegel di Bruxelles (si veda il sito www.efige.org) in collaborazione con il Centre for Economic Policy Research (CEPR) e altre importanti istituzioni di ricerca appartenenti a diversi paesi europei (<http://www.efige.org>).

Si tratta di un esempio importante, che l'Europa deve salvaguardare dall'erosione strisciante dovuta alla recessione e alla aspra competitività del mercato globale, giocata in larga parte proprio sul fattore lavoro. Consapevoli di ciò, l'aspetto delle relazioni con i lavoratori è stato inserito come uno dei punti più qualificanti del progetto di "Societas Europaeae", lo statuto varato all'inizio del nuovo millennio con l'obiettivo di semplificare le procedure per la costituzione di imprese europee⁸. Come recita il Rapporto finale del Gruppo Davignon: «Le principal enjeu réside dans la participation des travailleurs. Il faut trouver une solution qui réponde aux préoccupations des pays dotés de systèmes de participation avancés et qui craignent que les statuts de société européenne ne soient utilisés par des sociétés désireuses de contourner les règles nationales en la matière. En même temps, cette solution devrait empêcher que des modèles étrangers ne soient imposés aux États membres qui ne connaissent pas de systèmes de désignation directe de représentants des travailleurs au conseil d'administration des sociétés ... Le groupe propose que les représentants des travailleurs aient le droit d'être membre à part entière du conseil d'administration ... qu'un cinquième des sièges de ces organes (avec un minimum de 2) soit réservé aux membres désignés par les travailleurs»⁹.

Nonostante gli aspetti controversi della questione, queste parole ci danno il senso di quanto il rapporto con i lavoratori sia importante per le imprese europee e per il modello europeo.

Passando ad una altro dei "caratteri genetici", va posto in evidenza che, nonostante le privatizzazioni, la presenza di imprese pubbliche è ancora significativa, in particolar modo in settori strategici come quello energetico (Clifton, Comin, Fuentes, 2003). Ad esempio, nonostante la trasformazione del loro status in società per azioni (avvenuta nel primo decennio del 2000) che ha consentito la quotazione in Borsa e l'ingresso di nuovi investitori, lo Stato mantiene quote di proprietà dominante sia in EdF (Electricité de France) sia in Enel ed Eni.

Proprio tra le imprese di energia a rete, peraltro, vi sono quelle che più esplicitamente si identificano con l'Europa, a prescindere se esse siano pubbliche o private. Oltre a EdF, sia la svedese Vattenfall sia la tedesca Rwe (Rhenish-Westphalian Electric power company) si definiscono come "European companies", ed hanno attuato in questi

⁸ Direttiva 2001/86/CE del Consiglio, del 08.10.2001, che completa lo statuto della Società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori (Gazzetta ufficiale L 294 del 10 novembre 2001).

⁹ Rapport Final du Groupe Davignon, Référence: IP/97/396.

anni chiare strategie europee. Facendo eco a quanto segnalava Harm Schröter nel 2006, quando Vattenfall si dichiarava “A leading European Energy company”, possiamo osservare che ancora oggi, mentre altre aziende hanno modificato le loro parole d’ordine in modo da evocare scenari globali, “Vattenfall’s vision is to create a strong and diversified European energy group”¹⁰. Ed Rwe, primo produttore di energia in Germania, a sua volta rimarca la propria posizione attuale e le proprie prospettive di espansione in riferimento al mercato europeo¹¹.

Quanto alle dimensioni di impresa, le piccole e medie sono numerosissime in tutta Europa; alla vigilia della crisi, in tutta la UE erano conteggiate in circa 23 milioni, pari ad una percentuale tra il 95 e il 99% sul totale delle imprese. Costituiscono esempi importanti sistemi come il cosiddetto “Quarto capitalismo” italiano, le “Empresas medianas” spagnole e la “Mittelstand” tedesca (vedi Fig. 1), realtà fiorenti che comprendono le imprese di dimensione intermedia. Queste sfruttano la flessibilità delle piccole e, mantenendo un assetto proprietario prevalentemente familiare, sono capaci di usare le tecniche manageriali delle grandi.

Esse sono ormai riconosciute come fondamentali – vera e propria spina dorsale dell’economia europea (Tab. 1) – tanto che l’Unione dedica loro una crescente attenzione e nel 2008 ha varato lo “Small Business Act”¹². L’azione di sostegno non è esclusivamente comunitaria, perché le competenze degli stati membri e degli enti locali si estendono a molti campi rilevanti per la vita delle Pmi; ma, a livello europeo, le misure in loro favore sono integrate da *policies* formulate per altri ambiti (come quelle per lo sviluppo rurale o quelle per la formazione) che possono però avere importanti ricadute su molte Pmi (Basile, Spampinato, 2010).

¹⁰ H. G. Schröter (2006).

¹¹ “RWE is one of Europe’s five leading electricity and gas companies and is the No. 1 power producer in Germany, No. 2 in the Netherlands and No. 3 in the UK. We continuously expand our position in Central Eastern and South Eastern Europe”, cfr. RWE home page (<http://www.rwe.com>).

¹² Eurostat, *Industry, trade and services, Statistics in focus*, 11/2011.

Fig. 1 - Diffusione di Pmi sul territorio tedesco



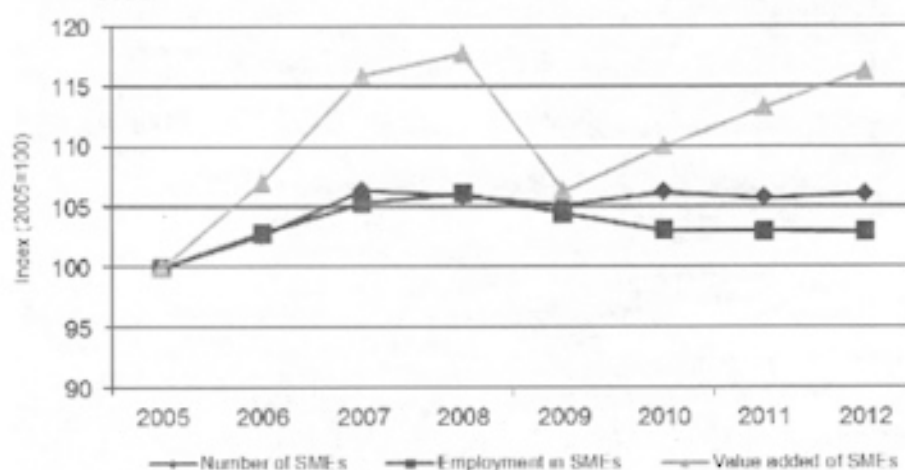
Fonte: Flash Eurobarometer on SMEs.

Tab. 1 - Numero di imprese, occupati, valore aggiunto per dimensione nell'UE-27. Anno 2012.

	Micro	Small	Medium	SMEs	Large	Total
Number of enterprises						
Number	9.143.521	1.357.533	226.573	20.727.627	43.654	20.771.281
%	92,2	6,5	1,1	99,8	0,2	100
Employment						
Number of enterprises	38.395.819	26.771.287	22.310.205	87.477.311	42.318.854	129.796.165
%	29,6	20,6	17,2	67,4	32,6	100
Gross Value Added						
EUR Millions	1.307.360,7	1.143.935,7	1.136.243,5	3.587.540	2.591.731,5	6.179.271,4
%	21,2	18,5	18,4	58,1	41,9	100

Fonte: Eurostat/National Statistics Offices of Member States/Cambridge Econometrics/ Ecorys.

Fig. 2 - Numero di imprese, occupati, valore aggiunto per dimensione nell'UE-27. Anno 2012.



Fonte: Eurostat/National Statistics Offices of Member States/Cambridge Econometrics/ Ecorys.

Sono provvedimenti che confermano che il sostegno pubblico alle imprese è ancora significativo – anche al di là dei salvataggi realizzati in anni recenti per fronteggiare la crisi – e viene attuato a livello centrale e locale negli stati membri, come pure a livello comunitario, basti ricordare gli incentivi concessi al “campione europeo” Airbus.

Queste considerazioni presentano, in forma sintetica, le linee principali della ricerca *in progress*; il lavoro fatto ci ha consentito di rin-

tracciare quel Dna e la sua permanenza, ma non ancora di giungere a conclusioni definitive circa quella che abbiamo definito l'identità europea, la *Europeanness* delle imprese, ora messa a dura prova dalla crisi e dalle sfide della globalizzazione.

4. *La riscoperta della manifattura*

Sostiene Gary Pisano, autorevole professore alla Harvard Business School, una delle cattedrali mondiali della cultura manageriale di stampo anglosassone:

«Uno dei messaggi fondamentali che vogliamo trasmettere agli studenti è che la manifattura richiede molto lavoro basato sulla conoscenza. Quasi un'intera generazione di studenti MBA (*Master in Business Administration*) e di manager è cresciuta nella falsa convinzione che la manifattura sia un settore "tutto muscoli e niente cervello", e che il Paese dovesse focalizzarsi sul cervello» (Harvard Business School, 2011).

Il vento sta dunque cambiando: possiamo ragionevolmente sperare in un profondo cambiamento – se non in una vera e propria rivoluzione copernicana – rispetto agli anni del dominio del «pensiero unico»? Forse sì. Per restare negli Stati Uniti pensiamo, accanto al dibattito intellettuale, all'azione del presidente Obama e al suo costante richiamo per un necessario «revival» della manifattura:

«Today, I'm calling for all of us to come together – private sector industry, universities, and the government – to spark a renaissance in American manufacturing and help our manufacturers develop the cutting-edge tools they need to compete with anyone in the world... With these key investments, we can ensure that (...) remains a nation that 'invents it here and manufactures it here' and creates high-quality, good paying jobs for (...) workers» (White House, 2011).

Ora, se i venti cambiano, che ne sarà di noi (nel senso dell'Unione Europea)? Nessuno è un'isola, questo è il primo insegnamento che ci viene da molti decenni di globalizzazione: non si è un'isola dal punto di vista dei flussi commerciali e, prima ancora, non lo si è dal punto di vista della circolazione delle idee. Tutto ciò vale, crediamo, a maggior ragione se il caso è quello dell'UE. I dati pubblicati dalla Banca centrale europea (Bce) aiutano a gettare luce sulla forza relativa dell'industria europea *vis-à-vis* quelle americana e giapponese, nonché sulla forza relativa dell'UE come potenza commerciale. Beninteso, questi dati – riferiti come sono a quella che negli anni Ottanta si era

soliti definire la «Triade» – non raccontano tutta la storia, dato il crescente peso nell'economia internazionale dei paesi emergenti e in via di sviluppo. Ma sono sufficienti, crediamo, per fissare le idee: la posizione dell'UE sotto entrambi i profili qui esaminati appare ragguardevole, anche in confronto ai due ormai tradizionali competitor.

Tab. 2(a) - Indicatori strutturali: valore aggiunto per settore di attività economica (% del totale)*

	UE	US	JAP
Agricoltura	1,7	1,2	1,2
Industria (incl. Costruzioni)	25,8	20,0	28,1
Servizi	72,5	78,8	70,7

(*) I dati sulla Cina sono stati aggiunti di recente: Agri (10,1%), Ind. (46,8%), Serv. (43,1%).

Fonte: ECB, *Statistics Pocket Book, October 2012*.

Tab. 2(b) - Indicatori strutturali: commercio estero (% del Pil)*

	UE	US	JAP
Export di beni e servizi	15,6	12,6	15,8
Import di beni e servizi	15,9	16,1	14,5
Saldo bilancia comm.le	- 0,9	-3,2	+3,6

(*) I dati sulla Cina sono stati aggiunti di recente: Exp (26,0%), Imp. (23,9%), Saldo (+5,1%).

Fonte: ECB, *Statistics Pocket Book, October 2012*.

Con dei numeri sulla manifattura e sull'export di queste proporzioni c'è una responsabilità supplementare per la classe dirigente europea operante nel mondo produttivo, nell'accademia e nelle istituzioni: contribuire a quel mutamento di attitudine richiamato all'inizio. Sarebbe davvero paradossale che nel momento in cui le *élite* della cultura anglosassone riscoprono la manifattura, l'UE non operasse con tutte le sue forze – intellettuali e materiali – per fare evolvere la sua industria manifatturiera, *in primis* dal punto di vista tecnologico e del contenuto di conoscenza.

D'altronde, dal grande Joseph Schumpeter in poi, sappiamo che la quintessenza dello sviluppo economico è la trasformazione strutturale, l'ascesa cioè di nuove industrie; lezione che, in anni recenti, è stata ripresa da Dani Rodrik (2004, 2007, 2010) con alcuni *seminal paper* sulla politica industriale per il XXI secolo. Sotto questo profilo i settori nuovi che, nell'economia europea, si vanno sviluppando a ritmo più o meno

intenso a seconda delle famiglie tecnologiche (scienze della vita, Ict, green economy, etc.) e dei gruppi di Paesi (nordici, continentali, anglosassoni, mediterranei), rappresentano una straordinaria ricchezza. È, crediamo, il più bel segno di speranza che questo tempo di crisi ci offre. Nella creazione di nuovi stabilimenti con annessi i laboratori per la R&S vengono investiti somme rilevanti; nei laboratori vi lavorano in camice bianco tanti giovani altamente scolarizzati; lì, le connessioni con le grandi traiettorie del progresso scientifico mondiale sono la quotidianità.

Già, il mondo. La presidenza Obama ha un programma federale (ossia, gestito da Washington) sulla «manifattura avanzata», che si propone di sviluppare, fra le altre cose (Ict), tutti i materiali all'avanguardia resi possibili dall'avanzamento delle scienze fisiche e biologiche¹³. Ancora: il governo tedesco, anch'esso con una politica nazionale (se ne occupa il Ministero Federale dell'Istruzione e della Ricerca), ha disegnato una strategia per le alte tecnologie identificandone cinque come «tecnologie chiave»: clima ed energia; salute e nutrizione; mobilità; sicurezza, Ict¹⁴. Infine, la Commissione Europea (2012) nella sua ultima Comunicazione sulla politica industriale propone alcune «linee d'azione prioritarie», fra le quali: le tecnologie di fabbricazione avanzate, l'edilizia sostenibile, i veicoli puliti e le reti intelligenti¹⁵. E l'Italia? Il nostro Paese ha perso, nel corso degli anni, la passione e la lungimiranza per occuparsi di industria manifatturiera. In questo vuoto di politica industriale nazionale – che andrà colmato il prima possibile – c'è un ruolo, qui e ora, per le comunità regionali¹⁶.

¹³ Il riferimento va all'«Advanced Manufacturing Partnership» (<http://www.manufacturing.gov/welcome.html>).

¹⁴ In questo caso il riferimento va all'«High-Tech Strategy 2020 for Germany» (<http://www.bmbf.de/en/6618.php>).

¹⁵ Per un approfondimento del nuovo approccio comunitario alla politica industriale, inaugurato con la Comunicazione della Commissione Prodi nel dicembre 2002, si rinvia innanzitutto ai documenti ufficiali disponibili sul portale dell'UE all'indirizzo Internet: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/index_en.htm. Si vedano altresì, fra gli altri: Bianchi e Labory (2009), Mosconi (2012).

¹⁶ La riforma del Titolo V della Costituzione entrata in vigore nel 2001 ha posto nella cosiddetta «legislazione concorrente» fra Stato e Regioni materie quali (si v. art. 117): «Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni; commercio con l'estero; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale; ricerca scientifica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi». Per portare un esempio dei margini di manovra possibili e auspicabili, va segnalato come la Regione Emilia-Romagna stia portando avanti un robusto potenziamento dell'istruzione tecnica, a somiglianza delle *Fachhochschulen* tedesche, conosciute come *University of Applied Sciences* a livello internazionale; si veda al riguardo il programma regionale denominato «Rete Politecnica» incentrato sugli Istituti Tecnici superiori (ITS) e sull'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS). I tempi sono poi maturi affinché la Regione Emilia-Romagna e il mondo imprenditoriale, insieme, si sforzino di metter mano all'altro caposaldo del modello tedesco: il

5. *Il posto dell'Europa manifatturiera nell'economia internazionale*

Se dappertutto nel mondo (sì, anche nel capitalismo «anglosassone») si sta riscoprendo la manifattura, una responsabilità supplementare ricade su quei Paesi dell'UE e quelle Regioni d'Europa che l'industria non l'hanno mai abbandonata, come dimostra l'analisi precedente svolta da Daniela Felisini. E non l'hanno fatto neppure negli anni del dominio dell'economia «di carta». Emblematico può essere considerato questo fatto: è diventata molto celebre nel nostro paese, sia nel mondo istituzionale che in quello economico, una frase che suona più o meno così: «Siamo la seconda manifattura d'Europa, dopo la Germania». Recenti analisi del Centro studi Confindustria (CsC 2012) confermano, con dovizia di dati e in prospettiva comparata (si veda Tab. 3), questa affermazione.

Allargando lo sguardo all'economia internazionale, i dati qui sopra pubblicati inducono giustamente Confindustria a scrivere di una «scalata degli emergenti»: la loro performance, nell'arco di poco più di un decennio, è stata davvero spettacolare (nel 2011 erano responsabili di circa un terzo della produzione mondiale). Ma i dati del 2011 riferiti all'Europa sono tutt'altro che irrilevanti. Sommando, infatti, UE-15 con UE-nuovi otteniamo la ragguardevole cifra del 23,4% (circa un quarto della produzione mondiale fa capo all'Europa): un valore che, da un lato, non è troppo distante da quello dell'anno Duemila (27,1%) e che, dall'altro, è di gran lunga superiore alla quota della produzione mondiale degli USA (14,5%) e del Giappone (9,4%). Di più: vista nella sua interezza come «quota europea», essa è anche superiore a quella di ognuno dei paesi BRIC singolarmente considerato, a cominciare dal più grande di tutti (come si può vedere dalla Tabella 3 la Cina, primo produttore mondiale, è al 21,7%).

Fraunhofer Institute per la ricerca applicata e lo sviluppo pre-competitivo, possibilmente d'intesa con altre regioni manifatturiere del Nord. Data l'assenza, di fatto, di una politica industriale nazionale è saggio cercare di colmare, sul territorio, il divario che ci separa dalle grandi Regioni della UE; d'altro canto, la nuova impostazione comunitaria alla politica industriale e i programmi messi a punto, in questo più ampio quadro, dalla Germania a livello di governo federale (solo per fare un esempio particolarmente significativo) suggeriscono una nuova modifica della riforma del Titolo V del 2001, che riporti al livello nazionale alcune fondamentali competenze in termini di programmi per la R&S e l'innovazione.

Tab. 3 - Produzione manifatturiera: quote % dei primi 20 produttori sulla produzione mondiale nel 2011(*).

Paesi produttori	2000	2007	2011	Var. pos. 2007-11
1. Cina	8,3	14,0	21,7	+1
2. Stati Uniti	24,8	18,4	14,5	-1
3. Giappone	15,8	9,4	9,4	=
4. Germania	6,6	7,4	6,3	=
5. Corea del Sud	3,1	3,9	4,0	+2
6. Brasile	2,0	2,6	3,5	+4
7. India	1,8	2,9	3,3	+2
8. Italia	4,1	4,5	3,3	-3
9. Francia	4,0	3,9	2,9	-3
10. Russia	0,7	2,1	2,3	+2
11. Regno Unito	3,5	3,0	2,0	-3
12. Spagna	2,0	2,5	1,7	-1
13. Messico	2,3	1,9	1,6	+1
14. Indonesia	0,8	1,1	1,6	+3
15. Canada	2,3	2,0	1,6	-2
16. Taiwan	1,7	1,6	1,5	-1
17. Paesi Bassi	1,1	1,2	1,1	-1
18. Australia	0,8	0,9	1,0	+3
19. Turchia	0,9	1,1	1,0	-1
20. Polonia	0,6	0,9	0,9	=
UE-15	25,7	27,1	21,0	
BRIC	12,8	21,6	30,9	
UE-nuovi	1,4	2,6	2,4	

(*) In corsivo si sono indicati i paesi dell'UE.

Fonte: CSC, giugno 2012.

L'UE continua ad avere un suo ruolo da giocare nella manifattura globale. Tuttavia la responsabilità supplementare di cui poc'anzi si diceva, richiede un salto di qualità: nel discorso pubblico, nelle decisioni di *policy*, nelle stesse strategie d'impresa. Ad esempio, vedendo le cose dall'Italia, non ci si può limitare a constatare quello che è (anche se non è poco: il secondo posto nell'UE), ma occorre chiedersi che cosa si può ragionevolmente cambiare/riformare del nostro capitalismo per avvicinarlo il più possibile al modello «renano». Lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per ogni altro stato membro o, quantomeno, per quelli che credono che la Germania rappresenti davvero il modello al quale ispirarsi; un paese che, secondo le parole di Horst Siebert, per lunghi anni consigliere economico del Cancelliere Kohl:

«[Ha] un'economia aperta con una robusta base industriale, il cui prodotto interno lordo (Pil) è per circa un terzo destinato all'esportazione. Si tratta anche di un'economia in cui il welfare e lo stato giocano un ruolo dominante. Queste due caratteristiche definiscono il tema centrale di tutto il libro» (Siebert, 2005).

C'è un ambito nel quale il processo di integrazione europea ha portato, decennio dopo decennio, l'UE a parlare – come si usa dire – con una «voce sola»: nella politica commerciale (si pensi, al riguardo, al ruolo dell'Europa unita in senso all'Organizzazione mondiale del commercio). Ancora: vi è un ambito come la politica della concorrenza (antitrust, aiuti di stato, etc.) – anch'esso, al pari del precedente, già sancito dai Trattati istitutivi – dove la competenza sopranazionale è solida e parte integrante dell'*acquis communautaire* (si pensi al controllo delle concentrazioni sopra una certa soglia dimensionale, alla sanzione degli abusi di posizione dominante, e così via). Ma il terzo ambito di questo ideale triangolo di politiche a sostegno della competitività e della crescita delle imprese – la politica tecnologica – è ancora saldamente in mano ai singoli stati membri.

6. *Verso una politica industriale autenticamente europea*

Dall'articolo 130 del Trattato di Maastricht in poi qualcosa è cambiato nell'impostazione comunitaria, e non accidentalmente dal dicembre 2002 una nuova serie di Comunicazioni sulla politica industriale è stata approvata dalla Commissione Europea; politica industriale che, oggi più di ieri, significa essenzialmente una politica per promuovere – secondo una già ricordata definizione – il «cambiamento strutturale» e finalizzata, pertanto, all'aumento degli investimenti in conoscenza (R&S, capitale umano).

La domanda fondamentale, giunti a questo punto, diviene: è così impossibile pensare di spostare verso l'alto (ossia, verso il livello sopranazionale di governo) competenze su questioni che, come il commercio internazionale e la *competition policy*, oggi travalicano ampiamente – e potremmo dire, per definizione – gli angusti confini dello stato-nazione? Restando al caso della R&S si pensi alle esternalità positive connaturate a questa tipologia di investimenti. Della necessità di una politica industriale così finalizzata parlò Alexis Jacquemin (1987) già sul finire degli anni '80; più di recente sull'argomento sono ritornati fra gli altri, Philippe Aghion *et al.* (2011).

Il completamento del terzo lato del triangolo più sopra tratteggiato, con una politica industriale (o tecnologica o per la competitività di tutte le imprese, che dir si voglia) spostata al livello sopranazionale dovrebbe rappresentare uno dei capisaldi della nuova governance europea di cui si parla da tempo. Rispetto ai tempi nel quale il compianto Jacques Delors lavorava a Bruxelles accanto al presidente Delors, «il superamento – citiamo testualmente – delle strategie settoriali lungo le linee nazionali» è un passaggio reso ancor più necessario dalle dinamiche dell'economia mondiale in questo primo decennio del XXI secolo. All'epoca, come si è accennato, imperava la «Triade» (CEE, USA, Giappone), oggi siamo in presenza dell'ascesa dei BRIC e, più in generale, di quelli che il Fondo monetario internazionale chiama i «paesi emergenti e in via di sviluppo», dai quali proviene la maggior parte della crescita addizionale del Pil mondiale. Ne consegue, come sappiamo, una diversa composizione della produzione manifatturiera mondiale. Accanto ai dati di fonte CsC più sopra riportati nella Tabella 3, il mutamento è descritto con la consueta chiarezza dall'«Economist» nel suo rapporto speciale sulla *Third Industrial Revolution*. Scrive il settimanale londinese:

«For over 100 years America was the world's leading manufacturer, but now it is neck-and-neck with China. In the decade to 2010 the number of manufacturing jobs in America fell by about a third. The rise of outsourcing and offshoring and the growth of sophisticated supply chains enabled companies the world over to use China, India and other low-wage countries as workshops» (*The Economist*, 21 April 2012).

Molti altri dati si potrebbero citare ma non muterebbe la sostanza del discorso, che è quello – ben noto – del crescente ruolo dei paesi BRIC e di tutti gli emergenti come «fabbriche del mondo». È tuttavia altrettanto vero che questi paesi rappresentano già da alcuni anni straordinari mercati di sbocco per beni di qualità (sia dal punto di vista tecnologico che del design) come quelli prodotti in Europa – col *Made in Italy* che spicca fra questi – in virtù dell'impetuosa crescita economica, spinta dall'industrializzazione, che li caratterizza. Insomma, nell'economia mondiale, c'è ancora un posto per l'Europa unita – e volendo essere più accurati – per la sua industria manifatturiera? I dati sulla «struttura» economica riepilogati nelle Tabelle 2 e 3 depongono a favore di questo perdurante ruolo, pur nel mutare delle circostanze e dei protagonisti. E nella stessa direzione va quella che è una caratteristica saliente dell'economia mondiale da molti decenni – potremmo dire secoli – a questa parte: il tasso annuo di crescita del *commercio internazionale* è di

norma sempre (notevolmente) superiore al tasso annuo di crescita dello stesso *Pil mondiale*. La progressiva apertura dei mercati e l'ingresso di nuovi protagonisti genera ciò che si è soliti definire un «gioco a somma positiva» (la torta del Pil si è fatta più grande per tutti). L'economia dell'UE – il più grande mercato interno del mondo – ha grandemente beneficiato di queste dinamiche, come si può vedere dai dati elaborati, in prospettiva storica, nel magistrale studio di Angus Maddison (2001).

Tab. 4(a) - *L'economia dell'Europa Occidentale (tassi di crescita medi annui composti).*

	1950-73	1973-98
Crescita del Pil	4,81	2,11
Crescita del volume di merci esportate	8,38	4,79

Tab. 4(b) - *L'economia mondiale (tassi di crescita medi annui composti).*

	1950-73	1973-98
Crescita del Pil	4,91	3,01
Crescita del volume di merci esportate	7,88	5,07

Fonte: *adattato da A. Maddison (2001).*

Negli anni a noi più vicini, seguiti al grande crac del 2008, dopo il crollo verticale subito dal commercio internazionale nel 2009 (circa il 12% a fronte di un calo del Pil mondiale dello 0,6%), le dinamiche di sviluppo globali hanno ripreso il loro andamento naturale. I dati dell'«Economic Outlook» del FMI¹⁷ attestano per il 2010 un +5,1% di aumento del Pil e un +12,6% del commercio, poi scesi nel 2011 al 3,8% (Pil) e al 5,8% (commercio). L'ultimo «Outlook» (ottobre 2012) riferito al biennio 2012-2013 continua a far intravedere un lieve rallentamento, col Pil mondiale rispettivamente al +3,3% e al +3,6% e il commercio internazionale al +3,2% e al 4,5%. Ma non è in discussione la portata generale della globalizzazione in atto da molti decenni, anche perché man mano che essa dispiegava i suoi effetti, ne mutavano le forme e le modalità. Dapprima si è trattato essenzialmente di commercio di beni (in misura molto minore di servizi); dopodiché, allo scambio di merci non solo si è progressivamente aggiunto il commercio di molti servizi ma soprattutto si è affermato un gigantesco flusso di investimenti diretti esteri (IDE), capace di ridisegnare la mappa

¹⁷ Si veda: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/index.htm>

della produzione mondiale. Se si tiene nel debito conto il fatto che, nella generazione di questo flusso, una parte non piccola di Ide si realizza per il tramite operazioni di fusione e acquisizione (M&A), ecco (ri)emergere il grande tema dei «Campioni europei». È a questi che sono dedicate le osservazioni conclusive che seguono.

7. I «Campioni europei» e la manifattura che verrà

Definizione, genesi e tipologie dei «Campioni europei» hanno già formato l'argomento di precedenti lavori, ai quali si rinvia (Mosconi 2007a, 2007b; Velo 2004, 2007). Si tratta, in tutti i casi, di grandi imprese transnazionali, che svolgono le loro attività in più paesi europei contemporaneamente e, proprio partendo dall'originaria base europea, sovente sono in grado di condurre in porto le loro strategie di crescita sui principali mercati extra-europei (America e Asia, *in primis*). Vi sono «Campioni» – che abbiamo chiamato di «Tipo I» – nati dall'iniziativa concertata fra più Governi: celebre è la *success story* di Airbus. Ma la tipologia prevalente di «Campioni» sta diventando un'altra: quella che abbiamo definito di «Tipo II», ossia, costituita da grandi imprese nate sul mercato in virtù di operazioni di M&A transnazionali (*cross-border*).

La storia economica insegna che le operazioni di M&A tendono a svilupparsi a ondate, in coincidenza di rilevanti mutamenti produttivi, tecnologici e finanziari. L'ondata che era in atto negli anni centrali del Duemila e che vedeva l'Europa come principale protagonista si è parzialmente esaurita per le conseguenze dello scoppio della crisi dei mutui *subprime* nel settembre 2008, ma non è passata invano. Cominciamo col dire che vi sono molti segnali che, pur in presenza di un quadro macroeconomico ancora fragile, attestano una certa ripresa nelle operazioni di M&A. In secondo luogo, le tre straordinarie conquiste dell'Europa unita degli ultimissimi decenni – il mercato interno («Obiettivo '92»), la moneta unica (l'euro e un regime di cambi fissi) e l'allargamento verso Est (che dal punto di vista economico va letto come un ulteriore ampliamento del mercato interno) – hanno tutte positivamente influenzato i comportamenti delle migliori imprese europee. Un nuovo oligopolio europeo si è così venuto formando, e in esso – per definizione – il ruolo delle grandi imprese è fondamentale.

L'aspetto essenziale è che questi «Campioni europei» siano poi capaci di giocare un ruolo sullo scacchiere globale, come i dati sul peso dell'attività industriale nell'Ue e le sue performance in termini

di export sembrano suggerire a livello aggregato. Un altro modo per guardare, in una prospettiva globale, alla forza relativa dell'industria europea è, quindi, quello di soffermarsi sul ruolo dei nostri *big player*. Al riguardo, possiamo fare riferimento a due autorevoli fonti: la prima è l'annuale classifica di «Fortune» sulle *Global 500*, la seconda è l'*Indagine sulle principali imprese multinazionali del mondo* curata annualmente dall'Ufficio studi di Mediobanca¹⁸. Nelle due tabelle qui di seguito pubblicate, si riportano per ciascuna delle due graduatorie i dati essenziali.

Il posto che occupa l'Europa industriale, anche vedendo le cose in un'ottica internazionale, emerge con forza da questi dati, e conferma a livello d'impresa le evidenze empiriche che si erano già viste a livello macroeconomico (valore aggiunto dall'industria ed export). Naturalmente la situazione all'interno dell'UE, soprattutto per ciò che riguarda il ruolo dei *big player*, è assai eterogenea. Esaminando, ad esempio, le 148 multinazionali censite in Europa da Mediobanca, nella «ripartizione del fatturato solo il 6,6% fa capo a quelle con sede in Italia» a fronte di valori superiori al 20% per Regno Unito e Germania, seguiti dalla Francia col 15,8%, nonché dalla Scandinavia (10,3%) e dal Benelux (9,8%).

In questa sede, concludendo, più che sollevare per l'ennesima volta l'antica questione del nanismo d'impresa tipico del capitalismo italiano, conviene sottolineare la numerosità e la forza delle grandi imprese europee. Non poche di queste possono, qui e ora, definirsi «Campioni europei», mentre altre possono diventarlo traendo giovamento da un mercato interno ben funzionante – per di più allargato ai paesi dell'Est – e dall'unione monetaria che dà stabilità al cambio e incentiva l'*upgrading*.

¹⁸ Entrambe le classifiche/indagini, oltre a essere pubblicate annualmente, si fondano non già sulla capitalizzazione di borsa ma sui ricavi di vendita (fatturato) delle imprese interessate. In particolare, la definizione di Mediobanca sulle multinazionali è articolata nel mondo seguente: «*Obiettivo*: indagine sui conti aggregati delle multinazionali più grandi del mondo. *Oggetto*: imprese con fatturato superiore ai 3 mld di euro, pari ad almeno l'1% del fatturato totale dell'area o Paese di appartenenza; fatturato estero minimo del 10%; presenza di attività produttiva in almeno un Paese estero. *Settori*: industria manifatturiera ed energetica, telecomunicazioni ed utilities; sono escluse le società non manifatturiere: costruzioni, finanza, etc. *Aree geografiche*: tutto il mondo suddiviso in tre macro-aree: Triade (Europa-Nord America-Giappone), Asia-Russia e Resto del Mondo».

Tab. 5(a) - *Big Player: Fortune Global 500 (suddivisione per paese/macro-area geografica delle 500 maggiori imprese del mondo, luglio 2012).*

Austria	1
Belgio	4
(Gran Bretagna/Olanda)	(1)
Danimarca	1
Finlandia	1
Francia	32
Germania	32
Gran Bretagna	26
Irlanda	2
Italia	9
Lussemburgo	2
Olanda	12
Polonia	1
Spagna	8
Svezia	4
Ungheria	1
<i>Totale UE</i>	<i>137</i>
Brasile	8
Russia	7
India	8
Cina	73
<i>Totale BRIC</i>	<i>96</i>
Usa	132
Canada	11
Messico	3
<i>Totale NORD AMERICA</i>	<i>146</i>
Corea del Sud	13
Giappone	68
Singapore	2
Tailandia	1
Taiwan	6
Malesia	1
<i>Totale ASIA SUD EST</i>	<i>91</i>

(*) Per l'Europa ne vanno altresì considerate: 15 per la Svizzera, 1 per la Norvegia e 1 per la Turchia; per il Medio Oriente: 1 per l'Arabia del Sud e 1 per gli Emirati Arabi Uniti; per l'America Latina, 1 per la Colombia e 1 per il Venezuela; infine, 9 per l'Australia, dati che portano il totale a 500.

Fonte: *Fortune* (2012).

Tab. 5(b) - *Big Player: Multinazionali nell'industria e nei servizi (ripartizione per macro-area geografica, luglio 2012).*

Europa	148
Nord America	68
Giappone	36
Asia-Russia	50
Resto del Mondo	23
TOTALE INDUSTRIA	325
Telecomunicazioni	29
Utilities	22
TOT. IND. E SERVIZI	376

Fonte: *Mediobanca (2012).*

Quello che abbiamo descritto è un mutamento, anzitutto, di attitudine di non breve momento giacché sulla politica industriale – vista da molti, nei due decenni precedenti il crac del 2008, come un'area di *policy* superata e dannosa – continuano a gravare molti pregiudizi, anzitutto intellettuali. Quei pregiudizi che sino a non molto tempo fa gravavano pure sull'industria manifatturiera in quanto tale, vista come attività economica sorpassata, *démodé* per l'appunto. Si ricorderà la citazione d'autore posta all'inizio del paragrafo 4 sul binomio «manifattura-cervello».

Sono maturi i tempi, crediamo, per compiere del tutto la rivalutazione sul ruolo dell'industria e della politica industriale. L'Europa in virtù delle sue tradizioni ha non poco da dire su tutto ciò.

Bibliografia

- Accornero A., *Il mondo della produzione*, il Mulino, Bologna, 1994.
- Aghion P., J. Boulanger, E. Cohen, "Rethinking Industrial Policy", *Bruegel Policy Brief*, 16th June 2011 (www.bruegel.org).
- Amatori F., "European Business: New Strategies, Old Structures", in *Foreign Policy*, Summer, n. 115, 1999.
- Amatori F., A. Colli, *Storia d'impresa. Complessità e comparazioni*, Bruno Mondadori, Milano, 2011.
- Amatori F., *Un profilo d'insieme: l'età dell'Iri*, in Id. (a cura di), *Storia dell'IRI. 2. Il "miracolo" economico e il ruolo dell'IRI*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- Basile F., D. Spampinato, *La politica europea per le piccole e medie imprese*, in D. Felisini (a cura di), *Culture economiche e scelte politiche nella costruzione europea*, Cacucci, Bari, 2010.
- Baumol W.J., R.E. Litan, C.J. Schramm, *Good capitalism, bad capitalism, and the economics of growth and prosperity*, Yale University Press, New Haven-London, 2007.
- Berghahn V.R., *The Americanisation of West German industry 1945-1973*, Leamington, Berg, 1986.
- Bianchi P., S. Labory, *Le nuove politiche industriali dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, 2009.
- Borgna G. (a cura di), *Il modello sociale nella Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Bossuat G., *L'Europe occidentale à l'heure américaine. Le Plan Marshall et l'unité européenne (1945-1952)*, Complexe, Bruxelles, 1992.
- Bronzini G., *Il "modello sociale europeo"*, in E. Paciotti (a cura di), *La Costituzione europea. Luci ed ombre*, Meltemi editore, Roma, 2003.
- Centro Studi Confindustria-CsC, *Vuoti di domanda e nuovi divari tra le imprese. Manifattura cuore dell'innovazione. Torna strategica la politica industriale. "Scenari industriali"*, n. 2, Roma, giugno (www.confindustria.it), 2012.
- Chandler A.D., *Strategia e struttura: storia della grande impresa americana*, Franco Angeli, Milano, 1976.
- Chandler A.D., *La mano visibile. La rivoluzione manageriale nell'economia americana*, Franco Angeli, Milano, 1981.
- Clifton J., F. Comin, D.D. Fuentes, *Privatization in European Union: Public Enterprises and Integration*, Kluwer, Dordrecht, 2003.
- Commissione Europea, *A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery – Industrial Policy Communication Update*, Brussels, 10 October, 2012.
- Confalonieri A., *Banca e industria in Italia: 1894-1906*, Banca Commerciale Italiana, Milano, 2 volumi, 1974-76.
- Conti F., G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Carocci, Roma, 2005.
- Djelic, M., *Exporting the American Model*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- (The) Economist, *A Third Industrial Revolution*, "Special Report Manufacturing and Innovation", 21st April 2012, (www.economist.com).
- European Central Bank, *Statistics Pocket Book*, Frankfurt, October, 2012.
- Eurostat, *Gini coefficient of equivalised disposable income*, February, 2013, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12
- Federal Ministry of Education and Research, *Ideas. Innovation. Prosperity. High-Tech Strategy 2020 for Germany*, Bonn-Berlin, 2010.
- Felisini D., *Lo Stato e l'intervento pubblico*, in T. Fanfani (a cura di), *Storia economica*, McGraw-Hill, Milano, 2010.
- Fortune, *Global Fortune 500*, <http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500/index.html>, 2012.
- Franzini M., S. Supino, *Il «modello sociale europeo» e la crescita economica. Una critica di alcune diffuse e ingannevoli convinzioni*, in L. Barca, M. Franzini (a cura di), *Legittimare l'Europa*, il Mulino, Bologna, 2005.

- Gerschenkron A., *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Ma) – London, 1962, ed. italiana *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino, 1965.
- Gill I.S., M. Raiser (eds.), *Golden Growth. Restoring the lustre of the European economic model*, International Bank for Reconstruction and Development, 2012, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23069550-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:258599,00.html>.
- Gourvish T., N. Tiratsoo, *Missionaries and managers: American influences on European management education, 1945-60*, Manchester University Press, Manchester, 1998.
- gruppo europeo di ricerca "modello sociale europeo", *Piattaforma propositiva per una migliore coesione economica e sociale in Europa*, 2011, http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/contributions/docs/contrib109-2.pdf
- Hall P.A., D. Soskice (eds.), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Hannah L., "Survival and size mobility among the world's largest 100 industrial corporations 1912-1995", in *The American Economic Review*, Vol. 88, n. 2, 1998.
- Harvard Business School, "Why Manufacturing Matters", in *HBS Weekly Newsletter*, Cambridge (MA), March 28, 2011, <http://hbswk.hbs.edu/item/6664.html>.
- Jacquemin A., *The New Industrial Organization. Market Forces and Strategic Behavior*, The MIT Press, Cambridge (MA), 1987.
- Kindleberger C.P., "European integration and the International corporation", in *Columbia Journal of World Business*, Vol. 1, 1966.
- Kipping M., O. Bjarnar (eds.), *The Americanisation of European business: The Marshall Plan and the transfer of US management models*, Routledge, London, 1998.
- Kochan T.A., "A Jobs Compact for America's Future", in *Harvard Business Review*, March, 2012.
- Kocka J., *Impresa e organizzazione manageriale nell'industrializzazione tedesca*, in *Storia economica Cambridge*, vol. VII: *L'età del capitale*, a cura di M.M. Postan, P. Mathias, Einaudi, Torino, tomo 1, 1979.
- Maddison A., *The World Economy – A Millennial Perspective*, OECD, Paris 2001.
- Mattioli, R., "La fratellanza siamese porta al catoblepismo", in *Bancaria*, dicembre, 1961.
- Mediobanca, *Multinationals: Financial Aggregates (376 Companies)*, Milan, 2012, <http://www.mbres.it/en/publications/multinationals-financial-aggregates-376-companies>.
- Monti M., *Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea*, Rapporto al Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso, maggio, 2010.
- Mosconi F., *Le prospettive di sviluppo dei «Campioni europei»*, in D. Velo, (a cura di), *L'Europa dei progetti. Imprese, innovazione, sviluppo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007a.
- Mosconi F. *EU Policy-Making, the Single Market and European Champions: Towards a Taxonomy*, «Proceedings of the 10th EUNIP (European Network on Industrial Policy) International Conference», CD Rom, Faculty of Economics, University of Florence, Italy, 12th-14th September 2007b, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1988116.
- Mosconi F., *The «Jacquemin-Rodrik Synthesis» and the Design of a New European Industrial Policy*, Jean Monnet Interregional Centre of Excellence, University of Pavia, Pavia, 2012.
- Nadal J., *El fracaso de la revolución industrial en España, 1814-1913*, Ariel, Barcelona, 1975.
- OECD, *Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators*, 2011, www.oecd.org/els/social/indicators/SAG
- Payne P.L., *Impresa industriale e management in Gran Bretagna*, in *Storia economica Cambridge*, Vol. VII: *L'età del capitale*, a cura di M.M. Postan, P. Mathias, Einaudi, Torino, tomo 1, 1979.
- Peragine V., *Reddito e disuguaglianze. Un contributo a una strategia europea a partire dalla teoria dell'uguaglianza delle opportunità*, in C. De Vincenti (a cura di), *Equa, robusta e sostenibile. Una ricetta per la crescita dell'Europa*, Fondazione Italianeuropei, Roma, 2011.

- Regione Emilia-Romagna, *Rete Politecnica*, <http://formazione lavoro.regione.emilia-romagna.it/rete-politecnica>.
- Rodrik D., *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, John F. Kennedy School of Government-Harvard University, September 2004, <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>
- Rodrik D., *Normalizing Industrial Policy*, John F. Kennedy School of Government-Harvard University, September 2007, http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Industrial%20Policy%20_Growth%20Commission_.pdf
- Rodrik D., "Industrial policy: This House believe that industrial policy always fails", *Economist Debates*, in *The Economist*, July 2010, www.economist.com
- Sapir A., *Fragmented power: Europe and the global economy*, Bruegel, august, 2007, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/54-fragmented-power-europe-and-the-global-economy>
- Sassoon E., Introduzione al supplemento "Looking forward" di *Harvard Business Review Italia*, n. 7/8, 2011.
- Schröter H.G., *Alla ricerca dell'impresa europea*, in "Annali di storia dell'impresa", n. 17, 2006.
- Siebert H., *German Economy: Beyond the Social Market*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2005.
- Sondermann D., *Productivity in the Euro area. Any evidence of convergence?*, BCE Working Paper Series 1431, 2012, <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr201205it.pdf>
- Stiglitz J., *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Norton, New York - London, 2012.
- Toninelli P. (ed.), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Toninelli P., *Storia d'impresa*, il Mulino, Bologna, 2006.
- Vaciago G., "La produttività non il debito è il vero freno", in *Il Sole 24 ore*, 18 maggio 2012.
- Velo D., *La grande impresa federale europea. Per una teoria cosmopolita dell'impresa*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.
- Velo D., (a cura di), *L'Europa dei progetti. Imprese, innovazione, sviluppo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.
- White House (The), *Advanced Manufacturing Partnership*, Washington, 2011, <http://www.manufacturing.gov/amp.html>.
- Whitley R. (ed.), *The Changing European Firm: Limits to Convergence*, Routledge, London, 1996.
- Whitley R., *Divergent Capitalism. The social structuring and change of business systems*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Whittington R., M. Mayer, *The European Corporation: Strategy, Structure and Social Science*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Williamson O.E., *The economic institutions of capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, MacMillan, New York-London, 1986.
- World Bank (The), *List of countries by income equality (Gini coefficient)*, in *World Development Indicators*, Washington, 2012.
- Zeitlin J., Herrigel G. (eds.), *Americanization and its Limits*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

**Innovazione e ricerca:
verso una politica industriale europea coerente
con l'attuale scenario competitivo mondiale**

Silvia Bruzzi*

Abstract. *In the current phase of the European integration process, innovation is playing an increasing role as a key asset for the development of the new European socio-economic model. In this framework, the aim of the paper is to highlight the development of an innovative approach to a European industrial policy, through the analysis of the experience of the Joint Undertaking Initiatives (JTI) developed in the VII Research Framework and to be enhanced by Horizon 2020.*

Keywords: *Innovation; Joint Undertaking Initiatives; European Industrial Policy*

1. *Verso una politica industriale europea per la ricerca*

La riflessione sul ruolo di innovazione e ricerca nell'ambito del processo di integrazione europea si inserisce nell'ambito del dibattito che oggi concepisce l'innovazione quale motore dell'economia a livello mondiale. Ormai da tempo il dibattito sul futuro delle economie ha infatti evidenziato l'importanza dei settori science-based nel gioco competitivo mondiale; di conseguenza, tutti i governi delle diverse regioni del mondo sono impegnati in modo comune nella ricerca di nuove soluzioni istituzionali in grado di sostenere la capacità competitiva di questi settori economici attraverso l'innovazione, unanimemente considerata la leva competitiva del XXI secolo.

Il processo di globalizzazione ha infatti agito nella direzione di enfatizzare nelle relazioni economiche il ruolo della capacità di innovazione dei sistemi e degli attori. Il contesto globale ha inasprito le relazioni competitive, imponendo la necessità di individuare nuove soluzioni istituzionali ed imprenditoriali in grado di creare valore per la società attraverso l'innovazione.

Accanto al processo di globalizzazione gli attori si trovano a fronteggiare le opportunità, ma anche le difficoltà, derivanti dalla

* *Università degli Studi di Genova*

gestione di un sapere scientifico e di un modo di fare ricerca che sta rapidamente cambiando, accentuando progressivamente il grado di dematerializzazione non solo dell'input (come nella prima fase della rivoluzione tecnologica) ma anche dei risultati e delle loro applicazioni.

A fronte di questi cambiamenti registrati sia sul piano economico che sul piano scientifico, l'innovazione appare il comune denominatore in grado di orientare il processo stesso di cambiamento: per governare il cambiamento in atto è infatti necessario saper sviluppare capacità di innovazione istituzionale ed imprenditoriale, concepite a loro volta quale volano dell'innovazione scientifica (Bruzzi, 2009a).

Il legame tra scienza ed economia d'altra parte è da sempre alla base del progresso economico-industriale della società, secondo una relazione che Carlo Cipolla ha messo in evidenza, ricordando come le grandi rivoluzioni scientifiche abbiano da sempre scandito le tappe del processo di sviluppo economico, determinando il livello di benessere economico e sociale dell'umanità (Cipolla, 1989; Cipolla, 1990).

Il legame tra scienza ed economia, e all'interno di questo tra ricerca di base, ricerca applicata, trasferimento tecnologico, sviluppo industriale e generazione di ricchezza, necessita quindi di essere ben governato, attraverso la definizione di un chiaro assetto, che assegni a ciascun attore specifiche responsabilità e compiti.

A tale riguardo vale la pena fare alcune considerazioni, seppur schematiche, in merito al modello di sviluppo economico del XX secolo, che ha visto la leadership economica e scientifica degli Stati Uniti, uno dei paesi che, con l'esperienza allora pionieristica di Roosevelt, ha maggiormente orientato il pensiero neo-liberale del XX secolo e i modelli di sviluppo capitalistico del secolo scorso.

L'esperienza degli Stati Uniti d'America del XX durante il primo ciclo di sviluppo mostra in modo chiaro come la relazione pubblico-privato giochi un ruolo determinante nell'attivare un circolo virtuoso tra progresso scientifico e sviluppo economico.

Negli anni '30 Roosevelt capì che la crisi imponeva un sostanziale ripensamento dell'assetto istituzionale statunitense, offrendo l'opportunità di valorizzare in particolare il livello di governo federale in ambito economico. È in quella fase storica che si sviluppa il pensiero neo-liberale che, rinnovando il pensiero liberale di Adam Smith, valorizza il ruolo dell'attore pubblico nell'economia nell'ambito di una nuova relazione pubblico-privato che assegna al pubblico ponendola a fondamento dello sviluppo del sistema economico statunitense. In particolare all'attore pubblico – federale – viene assegnato un ruolo fon-

damentale di coesione e sviluppo economico industriale (si pensi alla teoria delle aree depresse (Paul Rosenstein-Rodan, 1943).

Negli anni successivi alla seconda guerra mondiale il ruolo del governo federale si consolida e diviene strategico nel campo della ricerca. Ciò appare in linea con il principio di sussidiarietà, che suggerisce di assegnare al livello di governo più alto le attività che i livelli inferiori, più vicini ai cittadini, non riescono a svolgere in modo efficiente ed efficace. Il livello di governo più alto, cioè quello federale, appare infatti quello meglio in grado di raggiungere la massa critica necessaria per sostenere progetti di ricerca di respiro continentale di lungo periodo, concepiti già in quell'epoca quale asse portante di una politica industriale capace di sostenere la competitività dell'economia statunitense.

L'impegno del governo federale nella ricerca è stato infatti fondamentale per la attivazione di un circolo virtuoso che nel corso del tempo ha portato ad un forte impegno degli attori privati e alla attuale specializzazione degli attori, il governo federale nel finanziamento della ricerca di base e l'industria nella ricerca applicata e nello sviluppo industriale e commerciale (Bruzzi, 2009b).

L'esperienza statunitense del primo ciclo di sviluppo economico va ricordata anche con riferimento all'esperienza dei clusters industriali della seconda metà del XX secolo. I cluster statunitensi costituiscono un'esperienza che ha dimostrato il legame tra successo scientifico e capacità di sviluppo economico-industriale, evidenziando il contributo della capacità di innovazione scientifica allo sviluppo economico di intere aree territoriali, a vantaggio della capacità innovativa dell'intero sistema economico statunitense (Bruzzi, 2009b).

Dal punto di vista europeo, i cluster hanno rappresentato un'esperienza di riferimento per comprendere due diversi aspetti. In primo luogo, i cluster statunitensi, concentrando un'attività *labour-intensive* come la ricerca in uno specifico territorio, hanno evidenziato il peso occupazionale che la ricerca può assumere in un'epoca nella quale i settori manifatturieri divengono, grazie al progresso tecnologico, sempre più *capital intensive*. Essi hanno quindi posto all'attenzione dei governi di tutto il mondo l'importanza degli investimenti in R&S a fini occupazionali.

In secondo luogo, essi hanno evidenziato l'importanza della partnership nella attività di ricerca. Il successo dei cluster statunitensi si basa infatti su una solida relazione pubblico-privato, di chiara impostazione culturale rooseveltiana, fondata su una politica industriale federale che ha lavorato su diversi fattori, tra cui spiccano in particolare i massicci finanziamenti di natura pubblica (finanziamento federale) e

privata (venture capital), gli incentivi allo sviluppo di accordi di collaborazione tra industria e ricerca, nonché una politica federale dei brevetti favorevole allo sfruttamento commerciale delle invenzioni. In questo contesto, le Università di ricerca a maggiore intensità di innovazione sono state capaci di raccogliere la sfida, avviando un processo virtuoso di sviluppo scientifico ed industriale.

La partnership pubblico-privato e industria-ricerca costituisce da anni uno dei *topics* dell'Unione Europea, che già a metà degli anni '90 evidenziava l'esistenza di un paradosso europeo: "Compared with the scientific performance of its principal competitors, that of the EU is excellent, but over the last fifteen years its technological and commercial performance in high-technology sectors such as electronics and information technologies has deteriorated. The presence of sectors in which the scientific and technological results are comparable, if not superior, to those of our principal partners, but where the industrial and commercial performance is lower or declining, indicates the strategic importance of transforming the scientific and technological potential into viable innovations" (European Commission, 1995). Ancora nel 2002 la Commissione Europea stimava una quota di mercato high-tech dell'UE-25 prossima al 16%, contro un dato statunitense prossimo pari al 23,3% (European Commission, 2005).

L'enfaticizzazione del paradosso europeo, rappresentato da forte gap tra eccellenza scientifica e performance industriale, evidenzia lo stretto legame che deve sussistere a livello europeo tra politica per la ricerca e politica industriale.

Per superare il paradosso europeo, appare infatti necessario agire sulla relazione ricerca-industria, in modo che lungo questa relazione l'eccellenza scientifica possa trasformarsi in eccellenza industriale e tecnologica. È in questa prospettiva, peraltro coerente con l'esperienza federale statunitense del XX secolo, che l'Unione Europea si è mossa nell'ambito della propria attività di finanziamento alla ricerca attraverso i Programmi Quadro, che a partire dal VI e in modo più deciso con il VII hanno mirato a valorizzare la capacità di innovazione europea. Basti pensare, da un punto di vista quantitativo, che con il VII Programma Quadro l'Unione Europea ha destinato per il periodo 2007-2013 più di 50 miliardi di euro alla ricerca (il 40% in più rispetto a quanto assegnato dal VI), e che, da un punto di vista qualitativo, la politica europea per la ricerca ha mirato a valorizzare:

- la partnership industria-ricerca,
- il finanziamento pubblico-privato,
- la cooperazione tra partner europei.

Per meglio comprendere il processo di particolare interesse appare il riferimento ad un istituto che nel VII Programma Quadro ha trovato forte valorizzazione, vale a dire l'impresa comune europea (Joint Technology Initiative - JTI) (European Commission, 2005). Si tratta di un istituto originale dell'ordinamento europeo concepito quale strumento innovativo di cooperazione pubblico-privato (PPP), chiamato a rafforzare la relazione industria-ricerca, in aree scientifiche e tecnologiche di frontiera.

L'impresa comune europea appartiene da tempo alla storia industriale europea; introdotta dal Trattato Euratom, vero e proprio Trattato di politica industriale specifico per il settore nucleare, essa ha dimostrato di essere in grado di sostenere con successo iniziative di ricerca di respiro europeo. Spicca in particolare l'esperienza del Joint European Torus (JET), impresa comune europea istituita negli anni '70 per il governo di un progetto europeo di ricerca di base nel comparto dell'energia termonucleare controllata. JET, oggi impresa liquidata, ha costituito l'esperienza del XX che ha permesso all'UE di raggiungere in questo campo una posizione di leadership e di ospitare sul territorio europeo il più grande progetto di ricerca di base sulla fusione termonucleare controllata a livello globale del XXI secolo, ITER (Bruzzi, 2006). Il fatto che la Commissione Europea abbia deciso di valorizzare questo istituto testimonia il riconoscimento di questo successo, facendo dell'impresa comune europea uno strumento privilegiato per potenziare la cooperazione in ambiti di frontiera (European Council, 2005).

Ciò appare evidente considerando i criteri che la Commissione Europea ha individuato per orientare la decisione relativa alla istituzione di un'impresa comune (European Commission, 2005). Oltre all'importanza strategica del progetto, la Commissione ha previsto l'opportunità di istituire una impresa comune europea nei casi in cui vi sia evidenza di un fallimento del mercato, che giustifichi l'intervento di istituzioni pubbliche, nonché la concreta evidenza di un valore aggiunto in caso di azione comunitaria, che giustifichi l'intervento del livello europeo; non ultimo e non meno importante, essa richiede un impegno sostanziale e di lungo termine dell'industria europea.

Nell'ambito del VII Programma Quadro, sono state istituite cinque JTI¹:

¹ Esistono altre tre grandi PPP nel campo della ricerca, avviate nell'ambito dell'European Economic Recovery Plan (Factories for the Future, Energy Efficient Buildings e Green Cards).

- Innovative Medicines Initiative (IMI), attiva nell'ambito della ricerca sui farmaci innovativi);
- Clean Sky, attiva nel settore dell'aeronautica;
- ARTEMIS, attiva nell'ambito dei sistemi informativi;
- ENIAC, attiva nel campo della nanoelettronica;
- FCH, attiva nel campo delle celle a combustibile e idrogeno.

Si tratta di iniziative sviluppate in ambiti di frontiera in cui l'Unione Europea vuole raggiungere o recuperare (come per esempio nel caso dei farmaci innovativi) posizioni di leadership a livello globale e per le quali la dimensione continentale appare necessaria.

Al fine di comprendere la dimensione di queste iniziative basti considerare come complessivamente le JTI, nell'ambito del VII Programma Quadro cioè nel periodo 2007-2013, abbiano consentito di mobilitare risorse per la ricerca per 7.8 miliardi di euro, di cui € 3.1 miliardi erogati dall'Unione Europea e € 4.7 miliardi dall'industria. Nell'ambito di queste iniziative sono stati finanziati 587 progetti che hanno coinvolto 4.777 partecipanti, tra cui anche le PMI, che rappresentano circa un quarto dei partecipanti (European Commission, 2013).

2. *La nuova prospettiva culturale europea: l'esperienza della Innovative Medicine Initiative*

Il contributo di queste esperienze non va letto però solo in un'ottica finanziaria; piuttosto esse vanno lette in una prospettiva più ampia di sviluppo culturale con un potenziale forte impatto economico nel lungo termine. Per meglio apprezzare questo aspetto può essere utile focalizzare l'attenzione su una di queste esperienze, quella relativa all'IMI; essa infatti può certamente contribuire alla comprensione delle potenzialità di queste soluzioni nel processo di costruzione di una nuova politica industriale fondata sulla ricerca.

L'istituzione dell'impresa comune IMI nasce per volontà della Commissione Europea a partire dal riconoscimento del ritardo accumulato dall'Europa nella ricerca farmaceutica a partire dalla fine del XX secolo. Ciò può essere evidenziato considerando la diminuzione del numero di New Molecular Entities immesse sul mercato dalle imprese europee, nonché nella progressiva riduzione del numero di centri di ricerca localizzati in Europa e la forte crescita del numero di centri in Asia (Bruzzi, 2009b). Alla luce di tali considerazioni la Commissione Europea evidenzia l'opportunità di agire a livello comunitario: nessuno Stato, così come nessuna impresa, riuscirebbe a far

fronte alle sfide oggi proposte dalla ricerca. Coerentemente con una applicazione del principio di sussidiarietà verso l'alto, la dimensione e i rischi dell'attività di ricerca richiedono un sforzo di coordinamento tale da poter essere portato a buon fine solo a livello europeo (European Commission, 2007).

L'IMI nasce dunque quale formula innovativa di cooperazione pubblico-privato nell'ambito della ricerca, destinata a sostenere la capacità di innovazione del settore farmaceutico europeo.

Costituita a seguito della Decisione del Consiglio Europeo n. 73/2008 del 20 dicembre 2007, l'IMI ha tra i propri membri fondatori un soggetto pubblico, la Commissione Europea, ed un soggetto privato, la European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA).

Entità giuridica fondata sulla cooperazione pubblico-privato, l'IMI viene costruita a sua volta in modo da potenziare la partnership tra attori pubblici e privati nello svolgimento di progetti di ricerca.

La partnership pubblico-privato è un aspetto centrale della nuova strategia europea. L'idea di adottare uno strumento giuridico nuovo a sostegno di forme forti di cooperazione nasce infatti dalla constatazione dell'insufficienza dei tradizionali strumenti cooperativi adottati dai precedenti Programmi Quadro. Afferma infatti la Commissione Europea che "out of 808 projects funded under FP6 health theme, 410 involved industrial partners (SMEs and large industries), and from those 97 engaged in "pre-competitive" pharmaceutical research (18%). Even though there was some industry contribution to these projects, it was very limited. There are only 8 projects involving more than one major pharmaceutical in the consortium" (European Commission, 2007, p. 15).

L'obiettivo perseguito dalla Commissione è quindi quello di individuare delle modalità di finanziamento nuove, che riescano a coinvolgere in modo efficace anche l'industria europea e quindi il finanziamento privato.

Di conseguenza all'IMI non viene assegnato il ruolo di esecutore dei progetti di ricerca (come invece JET), ma piuttosto, in linea con le nuove esigenze del XXI secolo ad assumere un ruolo di regia per lo svolgimento di iniziative europee di ricerca di dimensioni tali da non poter essere svolte da singoli soggetti. Il principale compito dell'IMI è quindi quello di indirizzare la ricerca scientifica europea verso le aree considerate strategiche sia dal punto di vista della salute dei cittadini europei che da quello della competitività dell'industria farmaceutica

europea; ciò principalmente attraverso lo strumento del finanziamento di progetti innovativi svolti in partnership.

Già la natura del finanziamento dell'IMI testimonia la partnership pubblico-privato. È previsto infatti che l'IMI riceva un contributo di complessivi 2 miliardi di euro, ugualmente posti a carico della Commissione Europa e dell'EFPIA. Il contributo viene versato però in modo differente dai due membri. La Commissione è tenuta a versare risorse finanziarie alimentate dal budget del VII Programma Quadro, mentre il contributo dell'EFPIA è versato in natura (in-kind contribution), sotto forma di risorse materiali e immateriali da destinare alla attività di ricerca e sviluppo (personale, laboratori, materiale e capacità di ricerca, etc.).

Il contributo dell'EFPIA può essere apprezzato meglio se si considera che essa svolge il ruolo di finanziatore delle iniziative di ricerca; il finanziamento dell'IMI sarà infatti destinato a diversi soggetti, tra cui università e centri di ricerca, piccole e medie imprese, associazioni di pazienti, autorità pubbliche. È invece escluso che il finanziamento possa essere destinato ad imprese farmaceutiche membri dell'EFPIA, le quali parteciperanno alla partnership esclusivamente attraverso investimenti in attività di ricerca svolta in Europa (IMI, 2007).

Per comprendere il funzionamento dell'IMI, di particolare interesse appare la *governance* di questa impresa. Costituiscono organi dell'IMI il governing board², chiamato a definire gli indirizzi generali dell'impresa comune, nonché a verificare il raggiungimento degli obiettivi, il direttore generale³, rappresentante legale dell'impresa responsabile della gestione dell'impresa, e il Comitato scientifico, composto da non più di 15 membri e chiamato a svolgere un ruolo consultivo di indirizzo degli orientamenti scientifici dell'impresa comune.

² La composizione del governing board evidenzia il contributo dei due membri fondatori: esso si compone infatti di dieci membri, di cui cinque in rappresentanza della Commissione Europea e cinque in rappresentanza dell'EFPIA. In caso di ingresso di nuovi membri, la cui richiesta di adesione deve essere sottoposta al governing board, i membri fondatori mantengono il diritto di veto sui processi decisionali dell'impresa; stabilisce infatti lo statuto dell'impresa comune che "il consiglio di direzione adotta le sue decisioni a maggioranza dei tre quarti e con il voto favorevole dei membri fondatori". Inoltre, la presidenza del governing board può essere assunta solo da un rappresentante dei membri fondatori. Art. 5, Statuto dell'impresa comune per l'attuazione dell'iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi, Allegato al Regolamento n. 73/2008 del Consiglio del 20 dicembre 2007 che istituisce l'impresa comune europea per l'attuazione dell'iniziativa tecnologica congiunta sui medicinali innovativi, GUCE L 30 del 4 febbraio 2008.

³ Il direttore viene nominato per un periodo di tre anni da parte del governing board, a cui risponde in piena autonomia di mandato. Esso è chiamato alla gestione dell'impresa, dando attuazione alle decisioni del governing board.

Al fine di garantire la massima partecipazione e trasparenza della gestione dell'impresa comune, è previsto che essa si avvalga anche di due organi consultivi esterni: il gruppo di rappresentanti degli Stati dell'IMI, composto da un rappresentante per Stato membro e paese associato al Programma Quadro e chiamato a formulare pareri sulle diverse attività dell'impresa comune, e il forum delle parti (stakeholder forum), consesso aperto a tutte le parti interessate, da riunire almeno una volta l'anno, che viene informato sulle attività e può formulare osservazioni.

Come evidenziato, l'obiettivo dell'IMI è quello di sostenere il finanziamento di progetti di ricerca di attori pubblici e privati nel campo dei farmaci innovativi. Per tale ragione, l'attività dell'IMI viene organizzata intorno a *quattro pilastri*:

- sicurezza dei farmaci (*safety*), così da ridurre i tempi per individuare i farmaci con miglior rapporto costi-benefici e con più alta probabilità di successo;
- efficacia (*efficacy*), così da aumentare le conoscenze in merito alle reazioni dei pazienti alle nuove molecole e sostenere lo sviluppo del futuro approccio al "farmaco personalizzato";
- potenziamento del knowledge management (*KM*), attraverso la diffusione di un approccio alla ricerca orientato alla condivisione delle informazioni e delle conoscenze;
- la formazione e aggiornamento del personale (*education and training - E&T*), a supporto dell'avanzamento delle conoscenze in tutti gli ambiti rilevanti; l'obiettivo è quello di creare entro il 2013 una piattaforma paneuropea (European Medicines Research Academy, EMRA) a sostegno della formazione e dell'aggiornamento dei professionisti sanitari.

Nell'ambito di questi quattro pilastri, sono state individuate *cinque aree prioritarie di ricerca*: tumori, disturbi del cervello, malattie infiammatorie, malattie metaboliche e infettive. In questo quadro, il governing board riunitosi per la prima volta nel marzo 2008 ha stabilito le priorità (*topics*) per il finanziamento dei progetti, nonché la durata e la stima del contributo in natura delle imprese EFPIA disponibili a partecipare ai progetti di ricerca selezionati.

Il processo di *valutazione dei progetti* evidenzia il diverso ruolo svolto dalle imprese EFPIA rispetto agli altri attori. Esso infatti prevede che i soggetti ammessi a ricevere il finanziamento europeo, vale a dire università, associazioni di pazienti, piccole e medie imprese, costituiti in consorzio (l'Applicant Consortium), presentino una Expression of interest; la proposta deve indicare a quale dei diciotto topics indivi-

duati dall'IMI si riferisce l'attività di ricerca. Per ciascun topic inoltre l'IMI ha individuato un gruppo di imprese EFPIA, disponibili a cooperare e quindi ad investire le proprie risorse di ricerca.

La proposta viene sottoposta ad una prima valutazione da parte di esperti indipendenti e dai coordinatori EFPIA; se questa risulta positiva, l'Applicant Consortium costituisce un Project Consortium insieme al corrispondente consorzio di imprese EFPIA e ad altri Applicant Consortia che abbiano presentato espressione di interesse sullo stesso topic; ciò al fine di presentare un progetto di ricerca finale (Full Project Proposal). L'obiettivo è quello di avere per ciascun topic un grande progetto di ricerca, cui partecipino i migliori attori europei pubblici e privati.

In seguito ad una seconda valutazione, cui non partecipano i coordinatori EFPIA, l'IMI delibera l'assegnazione del finanziamento, che prevede la firma di un Project Agreement e di un Grant Agreement.

Malgrado l'istituzione dell'IMI sia piuttosto recente e quindi sia difficile apprezzarne compiutamente l'outcome, in sede di assessment dell'iniziativa l'Unione Europea evidenzia come i 40 progetti europei finanziati a partire dalla sua istituzione (2007) abbiano già raggiunto risultati significativi, come per esempio un più veloce sviluppo di farmaci per il diabete; nuovi modelli per predire la tossicità dei farmaci; una nuova definizione di asma severa che consente di prevedere lo sviluppo di nuove terapie; il più grande database a livello mondiale di studi sulla schizofrenia per lo sviluppo di trattamenti meglio targettizzati; una migliore comprensione del dolore cronico. Alla fine di gennaio 2013 inoltre i progetti finanziati da IMI projects registravano 320 pubblicazioni accademiche in 119 riviste, di cui 95 posizionate nel top quartile delle riviste scientifiche del settore di appartenenze, registrando un average citation impact pari a 1.55 per gli anni 2010-2011 (contro un dato globale pari a 1.0). IMI inoltre è inoltre riuscita a riunire in un unico network europeo circa 4500 ricercatori, 183 research organisations, 387 università, 363 grandi imprese (EFPIA), 109 PMI and circa 60 altre organizzazioni (European Commission, 2013a).

Il contributo di IMI non è però apprezzabile solo in termini strettamente scientifici. Esso va collocato in un ambito culturale ancora più ampio, in termini di contributo alla definizione del nuovo modello socio-economico europeo.

È noto infatti che la sanità ha assunto storicamente un ruolo centrale nei paesi europei quale pilastro dei loro sistemi di welfare, ispirandosi ai principi di equità e universalità dei servizi, ricorrendo per il finanziamento della spesa a meccanismi coercitivi di redistribuzione intergenerazionale della ricchezza (Bruzzi, 2006b).

Da un punto di vista istituzionale, i sistemi di welfare europei hanno storicamente assegnato all'attore pubblico le più ampie responsabilità, con un conseguente elevato grado di accentramento decisionale in materia di finanziamento ed erogazione dei servizi.

Secondo tale impostazione l'azione dell'attore pubblico si è concentrata sul momento del consumo dei servizi, finendo con l'assumere un prevalente orientamento di breve termine. All'attore pubblico è stato infatti assegnato il compito di garantire l'applicazione di principi di solidarietà tra i soggetti che in un dato momento partecipano al sistema, indipendentemente dagli effetti che si possono produrre a carico delle generazioni future. L'azione dello Stato si è concentrata quindi sui consumi presenti, alla ricerca di un equilibrio tra risorse disponibili e bisogni attuali⁴.

Il forte accento sul momento dei consumi ha di fatto penalizzato gli investimenti e quindi, in un settore come quello sanitario, il momento della ricerca, portando ad una frattura sostanziale tra consumi e investimenti, tra politiche sociali ed industriali, tra orientamento politico di breve e di lungo termine.

Il governo del settore sanitario è stato quindi affrontato prevalentemente, seppur con ampie differenze a livello nazionale, in una prospettiva sociale (spesa), che ha sacrificato quella industriale, che avrebbe agito dal lato della produzione (investimenti).

Lo sviluppo dei sistemi sanitari si è reso possibile, malgrado tale frattura, grazie ad assetti istituzionali di tipo protezionistico, che oggi nel nuovo quadro mondiale non sono più sostenibili. Il contributo culturale dell'azione europea in ambito sanitario appare quindi evidente: concentrando l'attenzione sulla ricerca scientifica, sostenendo la capacità di innovazione del sistema industria-ricerca europeo di fatto l'Unione Europea sta valorizzando la componente industriale della sanità, evidenziandone la capacità di produrre ricchezza e quindi contribuendo a ricompattare la frattura tra dimensione sociale e dimensione industriale della stessa, che ha costituito l'elemento di debolezza del welfare europeo.

Ciò emerge d'altra parte anche considerando l'approccio europeo alla sanità, definito Health in All Policies (the HiAP paradigm), che, sancito dall'Agenda di Lisbona, trova particolare enfasi nel Libro Bianco *Together for Health: A Strategic Approach for the EU 2008-*

⁴ Ciò appare evidente anche considerando l'ambito farmaceutico, ove l'intervento pubblico resta per lo più focalizzato sulla politica dei prezzi, alla ricerca di meccanismi di breve termine che sostengano le politiche di contenimento della spesa (Attridge, 2008).

2013 del 2007 (COM(2007)630). In questo documento infatti la Commissione sottolinea l'importanza della sanità per la crescita europea, raccomandando che gli aspetti sanitari vengano presi in considerazione in tutte le decisioni politiche: "The population's health is not an issue for health policy alone. Other Community policies play a key role, for example regional and environment policy, tobacco taxation, regulating pharmaceuticals and food products, animal health, health research and innovation, coordinating social security schemes, health in development policy, health and safety at work, ICT, and radiation protection, as well as coordination of agencies and services regulating imports. Developing synergies with these and other sectors is crucial for a strong Community health policy, and many sectors will be cooperating to fulfill the aims and actions of this Strategy".

Particolare enfasi trova anche la dimensione industriale della sanità, che viene riconosciuta quale settore generatore di ricchezza e promotore di sviluppo socio-economico: "Spending on health is not just a cost, it is an investment. Health expenditure can be seen as an economic burden¹⁴, but the real cost to society are the direct and indirect costs linked to illhealth as well as a lack of sufficient investment in relevant health areas. It has been estimated that the annual economic burden of coronary heart disease can amount to 1% of GDP, and the costs of mental disorders to 3-4% of GDP. Healthcare spending should be accompanied by investment in prevention, protecting and improving the population's overall physical and mental health, which, according to OECD data currently amounts to an average of 3% of their Member States' total annual budgets for health compared to 97% spent on healthcare and treatment. The EU health sector is a major provider of employment and training: the health and social care sector has been a key driver of the expansion of the services sector since 2000 (up to 2.3 million jobs). The growing health sector is also a major source and user of innovative technologies, and supports regional policy and social and economic cohesion".

In questa prospettiva si può ritenere che il processo di integrazione europea stia sostenendo un processo di rinnovamento culturale dei sistemi socio-economici nazionali europei nella direzione di ricomporre ad unità la suddetta frattura, valorizzando la sanità quale attore centrale sia nel momento dell'investimento nella ricerca che in quello dei consumi.

3. *Horizon 2020: verso una politica industriale europea coerente con il quadro competitivo mondiale*

Le esperienze sopracitate testimoniano il cammino intrapreso ormai da diversi anni dalla Commissione europea, nel sostenere iniziative che possano efficacemente impattare sulla capacità di innovazione del sistema economico europeo e quindi sulla capacità dello stesso di generare ricchezza.

Alla fine del primo decennio del XXI secolo, in vista dell'avvio dell'VIII Programma Quadro Horizon 2020 la Commissione Europea ha avviato un dibattito, volto a comprendere se le JTI del VII Programma Quadro dovessero essere rinnovate e se lo strumento della PPP dovesse trovare ulteriore valorizzazione.

A tale scopo la Commissione europea ha affidato ad un gruppo di esperti (JTI Sherpas' Group) l'assessment delle iniziative al fine di individuare quella che viene definita la "ideal house" della partnership pubblico-privato (PPP). Malgrado l'orizzonte temporale di queste iniziative, come già evidenziato per l'IMI, risulti piuttosto limitato dal momento che si tratta di iniziative avviate da pochi anni e quindi sia difficile valutare in modo compiuto l'impatto delle stesse, lo Sherpas' Group ha espresso l'auspicio che la partnership europea venga rafforzata, evidenziando nel contempo molti spazi di miglioramento, per esempio da un punto di vista organizzativo, di snellimento burocratico, di potenziamento del ruolo del privato ed in particolare delle PMI, considerate il pilastro dell'economia europea (Sherpas' Group, 2010).

Al termine del processo consultivo nel luglio 2013 la Commissione Europea ha proposto al Consiglio e al Parlamento europeo la istituzione nell'ambito dell'VIII Programma Quadro Horizon 2020 di un *Innovation Investment Package* per il periodo 2014-20 di complessivi 22 milioni di euro, di cui il 78% circa destinato alle JTI, vale a dire alle imprese comuni europee che coinvolgono anche l'attore privato, chiamato a contribuire per il 56% del finanziamento (si veda Tab. 1) (European Commission, 2013b; European Commission, 2013c).

Con specifico riferimento ad IMI, la Commissione Europea conferma il modello di partnership pubblico privato, proponendo l'attivazione di una IMI⁵, che dovrebbe essere finanziata dall'Unione Europea e dall'industria in eguale misura per un totale di 3,45 miliardi di euro (1,725 miliardi di euro da Horizon 2020 e 1,5 miliardi di euro in-kind

⁵ Si veda la presentazione di IMI2 all'indirizzo <http://www.imi.europa.eu/content/imi-2>.

dall'industria farmaceutica europea). È inoltre previsto un finanziamento aggiuntivo che potrà raggiungere i 225 milioni di euro da parte delle life science industries europee, attori oggi centrali in tutti i processi di ricerca, se queste aderiranno in qualità di membro o in qualità associated partners di specifici progetti (European Commission, 2013a; European Commission, 2013d).

Tab. 1 - Il finanziamento europeo delle JTI secondo l'Innovation Investment Package proposto dalla Commissione Europea nell'ambito di Horizon 2020.

Joint Technology Initiatives			
JTI	EU (Horizon 2020) + EU Member States (for Electronics only)	Industry	Total
Innovative Medicines Initiative 2	€ 1.725	€ 1.725	€ 3.450
Fuel Cells and Hydrogen 2	€ 700	€ 700	€ 1.400
Clean Sky 2	€ 1.800	€ 2.250	€ 4.050
Bio-based Industries	€ 1.000	€ 2.800	€ 3.800
Electronic Components and Systems	€ 1.215 (+ € 1.200 from EU Member States)	€ 2.400	€ 4.815
<i>Total JTIs</i>	<i>€ 7.640 (€ 6.440 from Horizon 2020 + € 1200 from EU Member States)</i>	<i>€ 9.875</i>	<i>€ 17.515</i>
Joint Programmes with Member States			
Public-public Partnership	EU (Horizon 2020)	Member States	Total
European and Developing Countries Clinical Trials Partnership 2 (EDCTP 2)	€ 683	€ 683	€ 1.366
European Metrology Research Programme (EMPIR)	€ 300	€ 300	€ 600
Eurostars 2 (for SMEs)	€ 287	€ 861	€ 1.148
Active and Assisted Living Research and Development Programme	€ 175	€ 175	€ 350
<i>Total joint programmes</i>	<i>€ 1.445</i>	<i>€ 2.019</i>	<i>€ 3.464</i>
SESAR Joint Undertaking			
JU	EU (Horizon 2020)	Eurocontrol and other members	Total
European Air Traffic Management System (SESAR)	€ 600	€ 1.000	€ 1.600
TOTAL			€ 22.579

Fonte: European Commission (2013c).

I dati riportati in Tabella 1 consentono di evidenziare il progressivo impegno europeo nel finanziamento della ricerca non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche sotto il profilo qualitativo. La Commis-

sione europea scelte i settori che considera strategici, gli strumenti con cui agire (impresa comune europea (JTI), partnership pubblico-privato Unione Europea-industria, partnership pubblico-pubblico Unione Europea-Stati nazionali), potenzia il ruolo finanziario del privato di maggiori dimensioni (es. big pharma), mirando a coinvolgere l'attore cardine del sistema produttivo europeo, le PMI, considerate particolarmente efficaci anche in termini di capacità di innovazione.

Alla luce di tali elementi, l'intervento europeo, pur non potendo ancora essere assimilato a quello federale statunitense del XX secolo, consente di parlare oggi di politica industriale europea, in fase di definizione e fondata sulla valorizzazione della conoscenza.

Va detto al riguardo però che l'esperienza statunitense della partnership cui l'UE si è ispirata e continua ad ispirarsi, vale a dire quella dei clusters, non deve assumere rilevanza in questa sede in una mera logica di replicazione. I cluster statunitensi si sono ispirati infatti ad una logica coerente con il primo ciclo di sviluppo, strettamente nazionale, che valorizza un territorio nella competizione con altri, appartenenti ad altre nazioni o alla stessa (si pensi alle politiche fiscali dei diversi Stati degli USA)⁶. Non si può trascurare al riguardo che il modello dei cluster appare oggi in discussione anche negli Stati Uniti. Nell'attuale scenario competitivo, infatti, gli stessi paesi emergenti, inizialmente considerati una minaccia per le sole produzioni a basso valore aggiunto, hanno dimostrato di saper cogliere la sfida, svolgendo un ruolo attivo anche nei settori science-based, aprendo anche negli Stati Uniti d'America un dibattito sulla necessità di rinnovare il modello di sviluppo del XX secolo.

Nell'attuale quadro competitivo mondiale, la dimensione europea non appare quindi più percorribile da sola, la sfida oggi è piuttosto quella di agire in una logica di integrazione tra diverse regioni del mondo, in modo da attivare e sostenere percorsi di crescita di dimensione globale. L'Unione Europea è chiamata quindi ad agire contemporaneamente su due fronti: uno interno finalizzato alla costruzione del proprio assetto di governo economico e uno esterno finalizzato a sviluppare assi di cooperazione interregionale, *in primis* attivando azioni di partnership scientifica e istituzionale con gli Stati Uniti d'America (Velo, 2014, in stampa). È quindi un processo che si caratterizza per un elevato grado di complessità, il cui successo appare legato dalla capacità dell'Unione Europea di riuscire ad avanzare contemporaneamente sui due fronti, in una logica sinergica.

⁶ Vale la pena sottolineare come questo approccio nazionale coincida da un punto di vista storico con quello della tripla elica (si veda tra gli altri Etzkowitz, 2003).

Bibliografia

- Attridge J., "Innovation and Regulation in the Biopharmaceutical Sector", in *Eurohealth*, Vol. 14, n. 2, 2008.
- Bruzzi S., "Impresa comune e perseguimento dell'interesse generale: l'esperienza del comparto della fusione termonucleare controllata", in G. Rossi (a cura di), *L'impresa europea di interesse generale*, Quaderni della Rivista Servizi Pubblici e Appalti, Giuffrè, n. 2, 2006a, pp. 167-198.
- Bruzzi S., *La gestione dell'azienda sanitaria. Innovazione e scelte strategiche per un nuovo scenario competitivo*, Giuffrè Editore, 2006b.
- Bruzzi S., "Innovazione scientifica e innovazione imprenditoriale", in *Impresa Progetto*, no. 1, 2009a, pp. 1-28.
- Bruzzi S., *Economia e strategia delle imprese farmaceutiche*, Giuffrè Editore, 2009b.
- Cipolla C.M., *Tecnica, società, cultura*, Il Mulino, 1989.
- Cipolla C.M., *Uomini, tecniche, economie*, Feltrinelli, 1990.
- Etzkowitz H., "Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations", in *Social Science Information*, September 2003, vol. 42, no. 3, pp. 293-337).
- European Commission, *Green Paper on Innovation*, 1995.
- European Commission, *Report on European Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness*, 10 June 2005, SEC(2005) 800.
- European Commission Staff Working Document, *Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness*, Commission of the European Communities, SEC(2005) 800.
- European Council, *Conclusions of the Spring European Council*, 22-23 March 2005.
- European Commission, *Proposal for a Council Regulation setting up the Innovative Medicines Initiative Joint Undertaking*, COM (2007) 241 final.
- European Commission Staff Working Document, *Accompanying Document to the Proposal for the Council Decision on the Setting up the Innovative Medicines Initiative Joint Undertaking, Analysis of the Effects of a Joint Technology Initiative (JTI) in the Area of Innovative Medicines*, Impact Assessment, COM(2007)241 final.
- European Commission, *Innovative Medicines Initiative 2: Europe's fast track to better medicines*, 2013a, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/jti/imi_2_factsheet.pdf
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Public-private partnerships in Horizon 2020: a powerful tool to deliver on innovation and growth in Europe*, 10 July 2013b, COM(2013) 494 final.
- European Commission, *EU and industry join forces to invest €22 billion in research and innovation*, 10 July 2013c, disponibile all'indirizzo http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-668_en.htm
- European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the Innovative Medicines Initiative 2 Joint Undertaking*, Brussels, 10 July 2013d, COM(2013) 495 final.
- European Commission, *Innovative Medicines Initiative 2: Europe's fast track to better medicines*, 2013e, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/jti/imi_2_factsheet.pdf
- IMI, The Innovative Medicines Initiative, *Governance and Funding*, 2007, disponibile sul sito <http://www.imi-europe.org/Pages/default.aspx>
- JTI Sherpas' Group, *Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European research*, Final Report, January 2010, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/research/jti/pdf/jti-sherpas-report-2010_en.pdf
- Rosenstein-Rodan P., "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", in *The Economic Journal*, no. 53, Vol. 210/211, June-Sept., 1943, pp. 202-211.
- Velo D., "Editorial: The EuroAtlantic Union Review", in *The EuroAtlantic Union Review*, no. 0/2014, in stampa.

L'economia sociale di mercato: critica o prospettiva per il modello sociale europeo?

Markus Krienke*

Abstract. *This paper examines the consequences of the model of social market economy for a new comprehension of the "european social model". The crisis of the classic "welfare state", which has to satisfy the needs of citizens by a high quote of social contributions, entails to the economic reflection to reconsider the axioms of the Beveridge Model. The critique, which Röpke, Einaudi and other liberal and ordoliberal thinkers have objected against the spirit of this model, can help us today in this task. Therefore, it is unavoidable to actualize the concept of social market economy and to reconsider what the ordoliberal understanding of the relationship between individual liberty and the rules of free markets, on the one hand, and the social importance of constitutional order and and political intervention, on the other, means. In this paper, that reflection is developed through the consideration of Hayek and Homann as two individualistic concepts of the relationship between free market economy and morality, which do not exclude the importance of morality for the social order. Anyway, they reduce this moral dimension or to the individual, or to the norms of the order itself. Contrarily to these two concepts, the social market economy considers the social relationships as moral dimension of the personal liberty, and therefore indispensable for the effective realization of free markets. In other words, they consider liberty as relationship and therefore in a moral way without moralizing them. In this sense, the individualistic reduction of economy can be criticized in the light of social market economy. The more that liberty is realized not individualistically but in relationships which generate social responsibility, the more it is possible to realize a liberal state without social paternalism and assistentialism.*

Keywords: *European Social Model; Social Market Economy; Freedom and Social Responsibility*

«La responsabilità economica è sempre efficiente; la responsabilità politica non lo è quasi mai» (Sturzo, 1957, p. 36).

«Roma non cadde sotto i colpi dei barbari. Era già caduta prima, guasta dalla corruzione interna» (Einaudi, 2004, p. 86).

1. Definizione dell'economia sociale di mercato

Parlando del "modello sociale europeo", non si può più eludere la discussione sull'economia sociale di mercato, dato che essa è stata varata dal trattato di Lisbona del 2009, secondo il quale «l'Unione [...] [s]i adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su

* *Facoltà di Teologia di Lugano*

un'economia sociale di mercato fortemente competitiva»¹. Si può certo discutere se la formulazione concreta sia adeguata al suo concetto teorico, il quale si comprende piuttosto come un modo strutturale del quadro costituzionale *a priori* nella formulazione di specifici fini politici, menzionati nella definizione, come «crescita economica equilibrata», «stabilità dei prezzi», «piena occupazione», «progresso sociale», «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» e infine «il progresso scientifico e tecnologico. In questo senso, Horn giustamente ha criticato che la formula del trattato non rispecchierebbe il concetto originario dell'economia sociale di mercato². A parte il ragionamento incontestabile di questo argomento, bisogna constatare che l'assunzione di tale concetto nel trattato di Lisbona segna un passaggio in ogni caso importante: l'idea dell'economia sociale di mercato non è più il "label" per un determinato sistema economico nazionale, cioè tedesco, ma viene considerato come un modello applicabile ad un livello sovranazionale. Piuttosto che espressione di una cultura nazionale, essa si evidenzia, quindi, come risultato di un determinato spazio culturale, quale è, in questo caso, quello della cultura europea nella sua pretesa di universalità razionale, formatasi a partire dalle radici filosofiche greche, da quelle giuridiche romane, poi da quelle della religione universale del cristianesimo, fino all'universalismo della ragione dell'illuminismo moderno. In questo riferimento alle costanti universalistiche, che si condensano nell'immagine cristiano-europea dell'uomo, il concetto dell'economia sociale di mercato richiede, in quanto teoria dell'ordinamento sociale, un quadro costituzionale, quale è stato in qualche modo sostituito dallo stesso trattato di Lisbona. Nella tradizione europea, la costituzione è il documento di affermazione del valore principale della libertà dell'individuo come elemento principale di sovranità, nella dimensione della "giustizia sociale", intesa non come giustizia distributiva, ma come il giusto ordinamento politico della società libera moralmente legittimato nei confronti della libertà autonoma dei cittadini. Se l'economia sociale di mercato mira all'inserimento dell'ordinamento economico nel quadro costituzionale, allora configura gli estremi di tale ordinamento in conformità con le dimensioni aprioristiche della libertà del suo rispettivo re-

¹ Art. 3 co. 3.

² «Nel linguaggio dell'UE l'"economia sociale di mercato" non descrive quindi un sistema di coordinate economiche che rende innanzitutto possibile la crescita economica, la stabilità dei prezzi e la tutela dell'ambiente, essendo sovraordinato a questi fini. Con ciò si impone una prima conclusione: l'economia sociale di mercato in Europa è qualcosa di diverso rispetto a ciò che sarebbe stato auspicabile secondo il suo concetto tedesco originale» (Horn, 2012, p. 28).

ferente antropologico (l'immagine dell'uomo risultante dalla suddetta tradizione). In questo modo, la configurazione dell'ordinamento economico risulta intimamente connesso con i fini particolari dello stato costituzionale quali sono la democrazia, lo stato sociale (non necessariamente nel senso *welfarista*), e il federalismo, a cui ultimamente si aggiunge in maniera fondamentale anche la salvaguardia dell'ambiente. La specifica combinazione di questi aspetti non è quindi un compito della politica, ma viene realizzata a livello costituzionale e quindi risulta da un ragionamento *aprioristico* sul rapporto tra libertà e giustizia sociale.

Già da questo primo ragionamento fondamentale risulta chiaro, però, che la dimensione "sociale" dell'economia sociale di mercato *non* coincide con lo "stato sociale" quale valore e fine della *politica sociale* di un governo nazionale o sovranazionale. Ma se addirittura la prima accezione precede non solo logicamente ma anche normativamente la seconda, in quanto ancorata nel quadro costituzionale stesso, ne deriva che la seconda è sempre da determinare a partire dalla prima. Inoltre, perché ancorata all'interno del contesto costituzionale che negli ordinamenti moderni e comunque post-bellici si fonda sull'affermazione dei diritti fondamentali di libertà, ciò significa che la prima dimensione del sociale, quella da realizzare con l'economia sociale di mercato, concerne proprio l'affermazione di condizione di possibilità di qualsiasi politica sociale e la precedenza lessicale del valore di libertà. In altre parole, la "giustizia sociale", prima di essere una questione di politica sociale, è una dimensione costituzionale della libertà e quindi un compito giuridico. È questa l'idea principale dell'economia sociale di mercato.

Anzi, in questo quadro, la politica sociale diventa senz'altro una delle affermazioni centrali dell'economia sociale di mercato nella misura in cui è affermato il principio che la migliore politica sociale è l'espansione del libero mercato e la garanzia costituzionale delle libertà fondamentali, le quali includono le dimensioni sociali fondamentali della persona. Qualsiasi "politica sociale" diventa una necessaria conseguenza posteriore a questo quadro, e ha mera funzione sussidiaria, per cui non può contraddire l'affermazione della libertà a livello costituzionale. Concretamente, come definiva Alfred Müller-Armack, tra i "padri" dell'economia sociale di mercato quello che con più insistenza ha cercato di realizzare una chiarificazione concettuale della stessa, gli interventi dello stato dovrebbero garantire «scopi sociali senza interferire, con effetti di disturbo, nell'apparato del mercato»³. Si tratta allo-

³ Müller-Armack (2010, p. 89). Un'altra definizione ricorre poco dopo: «[i]l concetto di economia sociale di mercato può essere così definito, come un'idea di politica dell'ordine il

ra, in questa indagine, di considerare questa determinazione fondamentale di rapporto tra “mercato” e “sociale” dello stesso Müller-Armack, di cui viene comunemente citato la formula irenica che l’economia sociale di mercato dovrebbe «unire il principio della libertà di mercato con quello del compromesso sociale» (Müller-Armack, 2010, p. 92).

L’economia sociale di mercato si basa sul liberalismo della scuola di Friburgo, cioè l’ordoliberalismo, con le sue idee principali di libera concorrenza come prima virtù del mercato – stabilito attraverso una vigilanza severa che impedisce il formarsi dei monopoli e attraverso una banca centrale indipendente – e con il meccanismo libero della formazione dei prezzi. Infatti, Eucken puntava sul «contributo essenziale al “progresso sociale” da parte dei mercati aperti strutturati sul modello della concorrenza e perciò in crescita dinamica. La “questione sociale” trova la sua prima e decisiva risposta nell’ordine della concorrenza – quindi non *contro* o *per* il mercato, ma *con* il mercato» (Goldschmidt, Wohlgemuth, 2010, p. 67). Come afferma Müller-Armack, principalmente si deve «garantire la concorrenza sotto il profilo istituzionale, come è richiesto dal neoliberalismo» (Müller-Armack, 2010, p. 91). Su questa base, e quindi assicurato il rendimento del mercato, lo stato per Müller-Armack può e deve prevedere un dirottamento dei redditi in una prospettiva sociale. In nessun modo, però, la politica sociale deve agire attraverso meccanismi di blocco o di impedimento del mercato, come furono adoperati dalle vecchie politiche sociali.

Significativamente, Eucken sottolinea che la fine dell’“epoca del *laissez-faire*” e il fatto che gli stati interverrebbero nell’economia in maniera tutta scontata non dimostrerebbe il fallimento del *laissez-faire* per quanto riguarda i suoi risultati economici e produttivi, ma proprio al contrario, sarebbero appunto i nuclei di potere, che si creano grazie a cartelli, sindacati ed associazioni di diverso tipo, quelli a distruggere il funzionamento della libera concorrenza (Eucken, 2010, pp. 98s.).

2. *Due determinazioni contrastanti*

Evidentemente un tale concetto si espone a un ventaglio di critiche che gli vengono mosse sia dal lato “liberale” che anche da quello “social-democratico”. Da un lato, i libertaristi rifiutano, nel nome di un ritorno autentico alle fonti del pensiero liberale classico, qualsiasi

cui scopo è di legare, sulla base dell’economica della concorrenza, la libera iniziativa con un progresso sociale assicurato proprio con le prestazioni dell’economia di mercato» (ibid. 91). Cfr. Röpke (1951, p. 38).

fondazione *aprioristica* della dimensione sociale della libertà, identificandola radicalmente con la sua dimensione individuale quale si fonda sul principio di proprietà privata. Dall'altro lato, il pensiero liberale di Rawls e Dworkin include nel problema della "libertà" non soltanto l'affermazione di libertà originarie, ma considera anche il problema egualitario, e quindi la dimensione sociale, costitutivo dell'ordine competitivo che altrimenti tenderebbe a produrre caratteristiche disuguaglianze sociali. Quest'ultimo filone, quindi, vuole rinnovare il liberalismo classico attraverso l'esigenza di giustificare qualsiasi disuguaglianza, il che porta ad un piano globale di redistribuzione politica. L'idea dell'economia sociale di mercato non condivide questa esigenza, ed assegna alla politica sociale soltanto possibilità di correzione *ex post* che non incidono sulla costituzione *a priori* della libertà.

In questa prospettiva, l'economia sociale di mercato si concilierebbe, da un lato, con la critica dei *libertarians* al liberalismo socialdemocratico, nel senso che la "giustizia sociale" riguarda innanzitutto la configurazione costituzionale "iniziale" e soltanto in maniera sussidiaria anche la correzione "sociale" del risultato del mercato. Dall'altro lato, essa dà però anche una qualche ragione alla critica degli ultimi ai primi, e precisamente quando afferma che la libertà non si lascia mai ridurre all'affermazione della posizione individualistica della proprietà privata. Ci sarebbe da correggere, quindi, nell'impostazione libertarista, la pre-comprensione della libertà in quanto dovrebbe considerare l'individuo in un rapporto *a priori* con altre libertà che devono essere non meramente "limitate" le une nei confronti delle altre ma davvero "conciliate": ciò significa che la libertà non deve essere considerata, per l'economia sociale di mercato, soltanto in chiave di "libertà negativa" come fu affermata dall'individualismo prevalentemente di stampo scozzese-anglosassone, ma anche come "libertà positiva", che richiede le apposite istituzioni giuridiche per la conciliazione *a priori* (giuridico-costituzionale) e non *a posteriori* (politica distributiva) delle libertà. In altre parole, il concetto di economia sociale di mercato presuppone una determinata metafisica della libertà come "libertà morale" o "libertà sociale". La libertà è *a priori* ad essa, e le persone "si incontrano" senz'altro in una dimensione che è *a priori* rispetto alle posizioni di proprietà individuale nello spazio della libertà morale o sociale. Perciò i padri dell'economia sociale di mercato ricorrevano spesso a Kant, e in maniera "anonima" anche ad Hegel, contrariamente all'interpretazione filosofica che ne danno sia i *libertarians* sia i sostenitori del liberalismo social-democratico.

Per identificare meglio il concetto filosofico ed etico della libertà in riferimento alla sua dimensione sociale, come fu individuato dai padri dell'economia sociale di mercato, bisogna pensarla in quella dimensione di "giustizia sociale" riferita all'ordinamento costituzionale *a priori* della libertà e quindi in differenza alle due concezioni, comunque entrambi liberali, appena considerate. Mentre i libertaristi esprimono un'idea materialisticamente riduttiva di quel concetto, i socialdemocratici ne espongono un'interpretazione altrettanto materialistica, ma situata *a posteriori* nella giustificazione della politica sociale. Al fine di declinarla *a priori*, si possono individuare nuovamente due concezioni estreme: quella che la riduce al livello meramente individuale di azione, e quella che la identifica con l'ordinamento sociale in quanto tale. In questo senso, abbiamo a che fare da un lato con Friedrich August von Hayek e dall'altro lato con Karl Homann. Entrambi si offrono come posizioni di confronto critico per la determinazione della dimensione "sociale" che non coincida né con una determinata politica sociale, né con meccanismi costituzionali di ribilanciamento *a posteriori* della disuguaglianza sociale creata dal mercato stesso. Contemporaneamente, essi non riducono la libertà alla mera individualità della proprietà privata, consegnando in questa maniera la libertà stessa alla disposizione dell'individuo.

Sia Hayek che Homann, con le loro critiche all'economia sociale di mercato nel nome dell'affermazione della libertà individuale, contribuiscono in maniera notevole al processo di chiarificazione della dimensione "sociale" di questo modello, escludendo ogni possibilità di intendere la dimensione sociale di essa nella forma di una politica distributiva o di meccanismi costituzionali social-democratici. Da un lato, per Hayek la "giustizia sociale" non è un concetto logicamente coerente, in quanto l'aggettivo "sociale" renderebbe qualsiasi sostantivo contraddittorio ("democrazia sociale", "stato sociale", "giustizia sociale") (v. Hayek, 2010)⁴. La dimensione sociale come espressione di libertà morale non potrebbe mai essere realizzata a livello istituzionale. Ciò costituirebbe un abuso del termine che potrebbe qualificare soltanto le azioni intenzionali e libere degli individui. Azioni pubbliche e dello stato, non avendo queste caratteristiche, per definizione non potrebbero caricarsi di dignità morale⁵. Il liberalismo avrebbe

⁴ Cfr. D. Antiseri (2007, pp. 95-98).

⁵ Mentre Hayek può essere considerato senz'altro vicino all'ordoliberalismo friburghese – comunque solo fino ad un certo punto e forse ritenere la «tradizione di Friburgo e la filosofia sociale evolutivista di Hayek [...] nella gran parte dei casi come del tutto complementari» è senz'altro una posizione forse troppo ottimistica (Goldschmidt/Wohlgemuth, 2010,

quindi il compito di respingere l'azione dello stato in maniera tale da non bloccare l'iniziativa degli individui. In questa prospettiva, qualsiasi ordinamento pubblico è sempre e soltanto un risultato inintenzionale di azioni intenzionali individuali. Qualsiasi costruttivismo pubblico («*taxis*») viene quindi escluso a favore di un'interpretazione della dimensione pubblica come «ordine spontaneo». Ciò esprime un concetto medio tra la *traxis* costruttivista e il *kosmos* della formazione naturale di ordine che si evolve senza intervento della volontà⁶. Il concetto evoluzionistico, a sua volta, è preso da Darwin⁷, anche se Hayek ritiene che Darwin l'avrebbe derivato da una considerazione del sociale per applicarlo all'ambito biologico e non vice versa. In questo senso, la nozione di legge ed ordinamento in Hayek rispecchia senz'altro alcune dimensioni kantiane, e in quel senso il suo ragionamento è *aprioristico* e non semplicemente riducibile al paradigma liberista. La dimensione morale nasce dalla libera autodeterminazione dell'individuo, e anche la giustificazione della legge non può avere un altro punto di riferimento.

Karl Homann, invece, che si basa sullo stesso paradigma individualistico di Hayek, si differenzia da quest'ultimo nell'ammettere esplicitamente la "giustizia sociale" come dimensione etica dell'ordinamento, indicando anzi l'ordinamento politico come il luogo dove nelle condizioni di società moderne e differenziate viene assicurata la condizione di possibilità della vita pubblica⁸. In questo senso, la morale

p. 70) – sicuramente l'economia sociale di mercato si trova già più distante dal liberalista austriaco. Senz'altro Hayek ha preso la cattedra a Friburgo e anche grazie agli stretti rapporti personali con i friburghesi si lascia associare concettualmente a loro. E senza alcun dubbio, le loro idee convergono nel definire l'«[e]conomia dell'ordine [...] un programma di ricerca interdisciplinare e di scienza sociale che può anche riguardare posizioni all'interno del discorso in tema di etica sociale. Le questioni economiche sono parti [!] delle questioni dell'intera vita sociale, collocate nelle rispettive condizioni di fatto istituzionali e culturali. Una conformazione e un ordine dell'economia che promettano successo devono tener conto di queste condizioni complessive» (ibid. p. 76).

⁶ «Non sarebbe un'esagerazione dire che la teoria sociale comincia con – e ha un proprio oggetto solo a causa della – scoperta che esistono strutture ordinate le quali sono il prodotto dell'azione di molti uomini, ma che non sono il risultato di una progettazione umana» (Hayek, 2010, p. 51; cfr. p. 61); cfr. G. Dostaler (2008, pp. 113-124).

⁷ «[L]e linee fondamentali della concezione dell'evoluzione rimangono le medesime in entrambi i campi di studio [sociologia e biologia]» (Hayek, 2010, p. 35). Secondo Hayek, però, l'influsso non è quello delle scienze biologiche sulle scienze sociali, ma vice versa. Siccome i processi evolutivi nei fenomeni sociali seguono il paradigma della sopravvivenza, dell'imitazione, tradizione ed educazione, queste categorie sarebbero state applicate da Darwin anche alla spiegazione biologica dell'evoluzione delle specie. Le regole che «governa[no] le azioni degli individui» si generano dal fatto che «le azioni che seguivano tali regole si sono dimostrate di maggior successo rispetto a quelle di individui o gruppi rivali» (ibid. p. 26).

⁸ «Principalmente, la morale si trasferisce nelle regole del gioco, nell'ordinamento, e garantisce nelle azioni di gioco le strutture dilemmatiche della concorrenza» (Homann, 1995, p. 11).

individuale, in questa sua funzione, viene sostituita dall'ordinamento pubblico, per diventare il vero e più efficace luogo della morale (Cfr. Homann, Lütge, 2004, p. 22). Homann giustifica questa conclusione con il ragionamento che secondo il modello "classico" della morale, chi agisce moralmente si espone al rischio di essere "usato" da altri che non fanno della morale la motivazione del loro agire. La classica morale individuale, quindi, non può conferire ai primi nessuna garanzia, e "permetterebbe", di conseguenza, agli ultimi di approfittarsi del legame morale dei primi e di sfruttare il loro atteggiamento morale a propri fini utilitaristici (Homann, 2008, p. 4)⁹. In altre parole, i "costi per le azioni morali" non tornano economicamente a chi agisce moralmente. Al contrario, la "giustizia sociale" sarebbe l'espressione per un ordinamento in grado di dare tali garanzie perché traduce in un ordinamento politico-sociale ciò che in tempi premoderni era assicurato dalla morale individuale, e cioè il controllo sociale. Tradotto quest'ultimo in controllo funzionale, tramite questo ordinamento l'agire per interesse proprio non soltanto si neutralizza, ma anzi si trasforma in un agire socialmente utile, e la ricerca del profitto appare più solidale della redistribuzione, perché è proprio l'agire economico per il proprio vantaggio ciò che è la dimensione istituzionale dell'agire individuale (Homann, 2008, p. 6). Da questo ragionamento derivano due conseguenze per l'interpretazione dell'economia sociale di mercato: da un lato sarebbe da correggere la sua interpretazione "convenzionale" secondo la quale questo termine significherebbe un'idea di economia che avrebbe "domato" il perseguimento del profitto e le dimensioni della concorrenza e del rischio per "proteggere" i singoli dalle conseguenze devastanti del libero mercato. Tale interpretazione, così Homann, non farebbe che delegittimare il libero mercato e ciò non può in nessun modo essere uno dei fini dell'economia sociale di mercato (Homann, 2008, p. 6). Inoltre, una «correzione del mercato con la morale» non sarebbe un concetto operabile perché non potrebbe definire i propri limiti: seguendo un tale ipotetico principio, non si potrebbe più trovare un confine per le infinite "correzioni" del mercato con la morale. Una tale tendenza *perfettistica* potrebbe forse fungere come principio spirituale ma certamente non come principio dell'ordinamento economico.

⁹ Il problema sistematico, secondo Homann, sarebbe che «[l]a conclusione da norme ben fondate all'obbligazione incondizionata di agire secondo queste norme, è un corto circuito, perché nessuna etica può chiedere al singolo di agire continuamente e sistematicamente contro i propri interessi» (ibid.).

In questo modo, l'economia sociale di mercato come espressione di un'economia libera basata su un ordinamento pubblico, diventa proprio il modello economico moderno alternativo alla morale individualistica classica: il giusto ordinamento economico diventa il vero, e più affidabile luogo di realizzazione della morale. Anche per questa versione del liberalismo, Kant può fungere come autore di riferimento, nel momento che Homann non concepisce soltanto un individualismo della morale ma anche l'idea di un ordinamento pubblico funzionante persino per un popolo di diavoli, cioè per il caso limite in cui la morale a livello individuale si riduce ipoteticamente a zero (Homann, 2008, p. 11): «Nella mia concezione mi avvalgo ancora della buona volontà di Kant, della motivazione morale e dell'educazione morale come ad es. nella scia di Piaget e Kohlberg, perché altrimenti il mondo impoverisce e non potremo mai risolvere i suoi problemi. Ma questa etica deve diventare – paragonabile ad Apel – un ambito parziale che viene "integrato" in un concetto più grande ed in grado di trattare dei problemi sollevati come risultato della differenziazione dei sistemi funzionali» (Homann, 2008, p. 11).

È interessante analizzare la base etica che entrambi gli autori danno all'economia del libero mercato, distanziandosi da Smith e rielaborando motivi kantiani – anche se poi radicalizzati in maniera opposta: mentre Hayek si limita ad un'etica non cognitivista (nel senso universale della ragion pratica di Kant), e pertanto dà spazio all'affermazione di un relativismo etico, Homann sottolinea il suo pensiero di un'«etica non-intenzionale», ossia un'«etica per incentivi [Anreizethik]»: «Il luogo sistematico – certamente non l'unico – della morale nell'economia di mercato è l'ordinamento di cornice» (Homann, 1995, p. 11)¹⁰. Mentre Homann si situa, pertanto, all'interno di un approccio moderno che differenzia tra livello individuale e quello istituzionale della morale, Hayek nega proprio questa differenza moderna¹¹. Per Homann, da un lato, la libertà è quella sistemica, e per Hayek, dall'altro, essa risulta radicalmente individualizzata: infatti, l'«individualismo vero» per

¹⁰ Cfr. Homann, Blome-Drees, 1992, p. 35. «L'etica deve mostrare al singolo che l'inseguire le regole morali lascia auspicare dei vantaggi individuali, se non necessariamente in ogni singolo caso ma almeno nella sequenza dei casi singolari. Solo in questo modo ci si può aspettare che gli individui facciano generalmente nella quotidianità ciò che devono fare» (ibid. p. 20).

¹¹ «Gli errori del razionalismo costruttivista sono strettamente connessi con il dualismo cartesiano, cioè con la concezione secondo cui esisterebbe una sostanza mentale indipendente che si situa al di fuori del mondo della natura, e che renderebbe l'uomo, dotato di essa fin dai primordi, in grado di progettare le istituzioni sociali e culturali al cui interno si svolge la sua vita» (Hayek, 2010, p. 25).

Hayek è quello di Locke, Mandeville e Hume, da cui deriva Smith, Burke e che avrebbe i precedenti nei *Whigs* inglesi. Sarebbe un individualismo non contrario alle istituzioni, che però immetterebbe ad esse l'obbligo di configurarsi più vicine alle persone stesse: «il vero individualismo afferma il valore della famiglia e di tutti gli sforzi comuni della piccola comunità o del gruppo che crede nell'autonomia locale e nelle associazioni volontarie e che certamente le sue argomentazioni si basano in larga misura sull'assunto secondo cui molto di ciò per cui di solito si invoca l'azione coercitiva dello Stato può essere fatto meglio con la collaborazione volontaria» (Hayek, 1997, p. 68).

Quindi, si può concludere, per Homann la politica secondo la giustizia sociale significa tradurre la libertà morale in libertà economica, mentre per Hayek non è possibile alcuna giustizia sociale perché libertà significa solo ed esclusivamente assenza di coercizione. Quest'ultima è l'unica giustificazione dell'ordinamento. In questo senso, Homann si inserirebbe senz'altro nel filone definito da Hayek dell'«individualismo falso», che nella scia del razionalismo continentale tenderebbe al costruttivismo e quindi al collettivismo (Hayek, 1997, pp. 50s., 75). In questo modo si spiega l'apparente paradosso che nonostante il fatto che per entrambi è la legge e l'ordinamento che realizza la libertà, ed entrambi sottolineano anche le proprie affinità con Kant, e si distanziano dai positivisti e costruttivisti dell'ordinamento giuridico, tuttavia presentano concezioni diametralmente opposte.

Si potrebbe quindi affermare la tesi che sia Hayek sia Homann realizzano una dimensione fondamentale del liberalismo kantiano, senza realizzare l'apporto teoretico kantiano nella sua reale complessità. Tutta questa complessità si gioca, a ben vedere, a livello *aprioristico* della libertà, quel *nuomenon*, per il quale lo stesso Kant ha faticato a presentare una teoria che conciliasse entrambi gli aspetti: quello dell'imperativo morale individuale, e quello del diritto pubblico che si giustifica persino nel momento del completo fallimento di qualsiasi morale individuale¹². Non abbiamo qui a che fare, all'interno della stessa dottrina kantiana, con un paradosso, che da un lato pretende la possibilità di una totale determinazione della vita pratica a partire dall'imperativo morale, e dall'altro lato prende come misura dell'ordi-

¹² Come i postkantiani, e tra loro innanzitutto Fichte ed Hegel, hanno sottolineato, la proposta kantiana incorre in problemi irrisolvibili a livello istituzionale, laddove la giustizia non può essere pensata esclusivamente nella sua formalità ma deve essere capace di contenere anche le dimensioni concrete della vita pubblica. Senz'altro, proprio il problema dell'ordinamento del mercato c'entra in questo bisogno di declinazione concreta, e come tale fu affrontato da Hegel all'interno della società civile.

namento pubblico la più totale discrepanza con le motivazioni degli individui? La realtà economica, e il problema sociale trattato in esso, non dimostra che non si trova semplicemente "a metà strada" tra entrambi gli estremi formali?

Hayek ed Homann, che entrambi di fatto lasciano il livello meramente formale-aprioristico del ragionamento kantiano, non mirano a un tale compito necessario di "conciliare Kant con Kant" in una dimensione superiore agli estremi formali, ma enfatizzano piuttosto rispettivamente uno dei due estremi, "materializzandolo" con Smith: mentre Hayek sottolinea la dimensione radicalmente individuale della moralità (la "simpatia" smithiana), Homann ricorre piuttosto all'argomento della "mano invisibile" (che per Hayek in realtà è un elemento già troppo metafisico) per spiegare il compito dell'ordinamento pubblico, ossia quello di canalizzare e "convertire" l'interesse autoreferenziale ed egoistico in un beneficio per tutti. Questo processo acquista per lo stesso Homann dignità morale in quanto il "beneficio per tutti" evidentemente deve escludere delle lesioni di libertà altrui. Entrambi, però, non colgono ciò che era già il vero motivo di Smith, ossia il ragionamento che morale ed economia sono entrambi meccanismi delle azioni dei singoli e che quindi non stanno in un rapporto esclusivo l'uno all'altro ma che sono da considerare piuttosto come dimensioni analoghe.

Se, da un lato, bisogna dare ragione ad Hayek, da un punto di vista kantiano, che per il filosofo di Königsberg la moralità è radicata nella libertà dell'individuo, e che l'ordinamento giuridico può influire soltanto sugli impulsi "esteriori" ma non su quelli morali, ciò non significa che l'ordinamento giuridico abbia la mera funzione di "proteggere" le libertà individuali all'interno delle quali si realizza la moralità. Anzi, per Kant la dottrina metafisica del diritto è la prima parte della *Metafisica dei costumi* e sottostà, come anche l'*a priori* delle virtù, alla legge morale dell'imperativo categorico. La specificità del diritto, che può "comandare" soltanto gli impulsi esteriori, non prevede che i suoi comandi non dovrebbero giustificarsi, a loro volta, nei confronti della legge morale. In questo senso, è da osservare nei confronti di Hayek, da un punto di vista kantiano, che anche l'ordinamento giuridico prende le misure da un imperativo morale, e questo imperativo non è semplicemente quello della libertà individuale, ma norma esso stesso l'ordinamento giuridico-costituzionale. In altre parole, l'ordinamento stesso è confrontato con la pretesa morale del "bene" da realizzare e del "male" da evitare, e non semplicemente il prodotto dell'evoluzione.

Confrontandosi da un punto di vista kantiano con l'approccio di Homann, è da notare senz'altro che Homann considera questo *apriorismo* kantiano anche nei confronti dell'ordinamento politico-costituzionale, non considerato da Hayek. Ma ciò che egli non tiene adeguatamente presente, è il fatto che per Kant non risulta affatto superflua l'importanza della determinazione degli impulsi interni e morali. Questi rimangono importanti per il funzionamento anche dell'ordinamento stesso, che quindi non è completamente sostitutivo della dimensione morale individuale, ma la richiede come la sua necessaria integrazione. La giustificazione morale delle norme rimane il momento legittimante dell'ordinamento, anche nel caso in cui nessuno dei cittadini dovesse realizzarlo nella propria motivazione morale individuale.

Nel confronto con Hayek e Homann, quindi, si evince l'importanza di leggere Kant per intero e di cogliere come movente del suo pensiero il dinamismo della libertà. Proprio in questo senso, Kant è stato recepito dai pensatori dell'economia sociale di mercato e innanzitutto da Röpke e Rüstow. Tale comprensione non si evince da una particolare esegesi kantiana dei due, che in realtà non si trova nelle loro opere. Ma ciò che risulta immediatamente dalla lettura delle loro opere è il fatto che vengano evitati i due fraintendimenti della riduzione individualistica o della riduzione istituzionale della complessa riflessione morale kantiana. In tale prospettiva, l'autodeterminazione in libertà non è un momento individualistico, perché in questa autodeterminazione il soggetto si trova *a priori* in quel regno di libertà che viene espresso con la terza formulazione dell'imperativo categorico. Ciò significa che la dimensione sociale è già compresa nell'affermazione *a priori* della libertà – e questo appunto non può essere espresso dall'individualismo del liberalismo classico e da quei modelli che implicitamente o esplicitamente ne fanno riferimento¹³.

Certamente, per Kant questa dimensione rimane completamente astratta e non si traduce in un pensiero istituzionale – proprio in ciò sta la critica fondamentale di Hegel al pensatore di Königsberg. Dato che manca questa dimensione, il pensiero kantiano si riduce all'assicurazione della dimensione esteriore di libertà, concependo la libertà attraverso quel limite che essa trova nei confronti della libertà altrui.

¹³ Röpke sottolinea che «il concentrarsi sul lato psichico-morale trascurando quello istituzionale rappresenta una pericolosa unilateralità che in teologia è condannata come supernaturalismo o spiritualismo e ci dà l'impressione di essere impacciata e lontana dalla realtà, l'impressione che suscita, per esempio, la "dottrina di Oxford". Le cose morali e quelle istituzionali non sono tra loro in rapporto di subordinazione, ma di coordinazione e di azione reciproca» (Röpke, 1947, p. 28).

Con Hegel, invece, si tematizzano le dimensioni concrete del riconoscimento della dignità del soggetto nelle strutture di libertà, che non sono limitate all'individualità ma che recuperano la dimensione sociale *aprioristica*, cioè giuridica, della libertà¹⁴. Con Hegel, interpretato in una prospettiva liberale, si lascerebbe quindi individuare la dimensione giuridica *a priori* della dimensione sociale (morale) della libertà che non coincide con una "politica sociale" distributiva, ma che prospetta una congettura istituzionale proprio laddove nel *nuomeno* kantiano la relazione tra moralità individuale e ordinamento giuridico è rimasta aperta. Se questa potesse essere la stessa direzione in cui pensano i padri dell'economia sociale di mercato, allora ci sarebbe da porre la domanda seria, e per molti sicuramente inquietante, quanto di Hegel (e quindi anche di Spinoza) si trova effettivamente nel loro pensiero¹⁵? Ciò significa che l'idea – che Röpke definisce peraltro "cattolica" rispetto al calvinismo del rousseauvismo e al protestantesimo smithiano – della *sussidiarietà* non viene affermata come principio individualistico ma come fondamento della costituzione civile della società e quindi di "giustizia sociale" nel senso *rosminiano* della parola¹⁶. Questa sussidiarietà, inoltre, non deve essere confusa, secondo Röpke, con l'ordinamento feudale premoderno, come avviene in qualche pensatore libertario sulla base del fatto che la struttura gerarchica della società premoderna impediva senz'altro la concentrazione del potere nel punto più alto, che nella modernità si identifica con lo "stato". Questo tipo di decentralizzazione sarebbe sempre una «decentralizzazione signorile», che costituisce il potere su un determinato livello capace di sopprimere la libertà individuale¹⁷. A queste condizioni,

¹⁴ «La decadenza della società occidentale non è in fondo altro che il crollo di questa volta, lo sgretolamento della struttura tridimensionale e il progressivo scadimento di ogni vera comunità. Il semplice aggregarsi degli individui abbandonati ormai a se stessi è quello che chiamiamo riduzione a massa. È lo spianamento della piramide sociale, il suo sbriciolamento in atomi e la conseguente riduzione dell'individuo a massa amorfa» (Röpke, 1947, p. 152).

¹⁵ Il motivo più forte per questa tesi sta meno in un'esegesi di questi autori che potrebbe essere ricavata da Eucken o Röpke, ma piuttosto nel modo in cui essi giudicano dell'individualismo francese ed inglese, cioè quello che spiega la società basata sul contratto sociale. Röpke, innanzitutto, rifiuta sia la versione rousseauviana che giudica addirittura il «dogmatismo democratico del *Contrat Social*» una «teoria del totalitarismo», che prende forma da basi calviniste. Allo stesso momento, però, rifiuta anche la «mano invisibile» di Smith che, «ignorando ciecamente tutte le condizioni e premesse politico-sociologico-morali», si pone con uno «spirito di vera crociata» che combatte «la via libera alle leggi del mercato» (Röpke, 1947, pp. 63s.). Anche quest'ultima concezione non sarebbe libera di presupposti teologico-metafisici, che si articolerebbero come «ragione divina» che conduce alla fine tutto verso il suo bene.

¹⁶ Cfr. Röpke (1947, pp. 63s., 104-106).

¹⁷ Cfr. Röpke (1947, p. 125).

l'istanza più vicina alla persona potrebbe addirittura risultare quella che minaccia la sua libertà in maniera più efficace di quanto fosse capace un'istanza centrale ma lontana. In questo senso, Röpke sottolinea l'importanza di collocare il liberalismo nella modernità e quindi di riconnetterlo ad un ordinamento costituzionale di giustizia sociale, così come succede nell'idea hegeliana dello stato di diritto. In questo senso, Röpke distingue tra la decentralizzazione «signorile» e quella «corporativistica», assegnando solo quest'ultima come compatibile con la libertà dell'individuo.

Prima di entrare in un'analisi più profonda della dimensione "sociale" di tale concetto, bisogna precisare che lo sguardo su Hegel qui è inteso in maniera meramente sistematica, e quindi nella stessa dimensione in cui si lasciano valorizzare gli elementi di un liberalismo nel suo pensiero, denunciato da grand parte dei liberali e libertari come un pensatore statalista, riferendosi ai paradigmi che non solo la scuola storica, ma anche Popper ed altri interpreti hanno coniato di Hegel. In questo senso, proprio i padri dell'economia sociale di mercato affermano con veemenza contro questa *Wirkungsgeschichte* il principio liberale che pone attivamente l'ordinamento economico e che non si stanza lungo una linea "epurata" di pensatori a partire da certi paradigmi, ma che è da ricavare dall'essenza della modernità, trasversalmente rispetto a quei paradigmi che fanno emergere in maniera quasi automatica e consequenziale determinati risultati: «La fede nella inevitabilità del processo storico di sviluppo, che oggi domina molte persone, ha indebolito in modo decisivo la forza di creare ordini soddisfacenti. Se per esempio si crede che l'odierna situazione economica sia emersa con la forza della necessità e che altrettanto la situazione dei prossimi decenni scaturirà da quella odierna con la necessità di un processo naturale di sviluppo – come è possibile inquadrare il compito di *formare* ordini economici soddisfacenti?» (Euken, 2010, p. 108).

3. *Economia sociale di mercato ed istituzioni sociali*

Le due interpretazioni di Hayek e Homann della "giustizia sociale" hanno assegnato il campo alla riflessione su questo concetto, così come viene proposta dall'economia sociale di mercato. Proprio l'interpretazione istituzionale di questo concetto si trova oggi spesso impossibilitata dai fenomeni della crisi dell'istituzione che è uno degli aspetti più caratteristici dell'attuale crisi. Non solo un'eccessiva giuridicizzazione, cioè una legislazione sociale straripante, ne ha impedito una

chiara riflessione, ma anche una burocratizzazione eccessiva per la sua intenzione di dover distinguere sempre di più casi individuali a partire da un'istanza generale che non ne è in grado: l'espandersi del parassitismo e del *free-riding* hanno sconnesso l'istituzione sociale dalla riflessione morale-fondamentale sulla "giustizia sociale". Uno dei risultati più emblematici di questi sviluppi è una riduzione materialistica ed utilitaristica della questione sociale sugli aspetti di mero benessere e utilità pubblica, che annacquano la prospettiva etica sulla giustizia. Con ragione si può perciò affermare con Kersting che «[l]o stato sociale è un terreno pieno di trappole della razionalità e di incentivi a difettare» (Kersting, 2000, p. 223, nell'orig. in corsivo). Proprio la prospettiva indicata sia da Hayek che da Homann indicano una via d'uscita da questo fraintendimento dello "stato sociale". Tale prospettiva sta definitivamente al centro dei padri e rappresentanti dell'economia sociale di mercato, e consiste nella considerazione che «[s]ul mercato si soddisfano domande, non bisogni» (Einaudi, 2004, p. 12). Da questo presupposto deriva che non bisogna «confond[ere] il meccanismo del mercato col meccanismo della distribuzione della ricchezza» (Einaudi, 2004, p. 15). La base è l'economia di mercato e non un'economia dirigista o basata sull'idea che lo stato debba essere il garante per il soddisfacimento di "bisogni". Solo in questa maniera, si può eticamente affermare gli elementi di: «libera formazione dei prezzi, concorrenza, rischio di perdita e chance di guadagno, responsabilità propria, iniziativa libera, proprietà privata» (Röpke, 1979, pp. 331s). Il luogo sistematico di tali elementi, ora, non è la moralità dell'azione singolare, ma l'ordinamento pubblico di cornice che garantisce un «sistema sano di moneta» e una «politica di credito intelligente», inoltre un «sistema giuridico ben pensato» che esclude l'abuso della libertà e il *free riding* (Röpke, 1979, pp. 332). Solo dopo l'affissione di questa cornice, è possibile fondare e dar luogo alla *questione sociale* nella maniera di una «certa correzione della distribuzione risultante dall'economia di mercato, la sicurezza e la tutela dei deboli» (Röpke, 1979, pp. 333), e quindi sempre nella misura in cui queste pretese non «sacrificano» l'ordinamento.

Il problema di una declinazione giuridica adeguata dell'istituzione (nel nostro caso dell'economia sociale di mercato) che integra la dimensione sociale in una prospettiva *a priori* senza escluderne le due dimensioni, morale e sociale, finora non poteva trovare una risposta adeguata all'interno della riflessione scientifica, perché da un lato l'interpretazione "liberale" della stessa, che segue i paradigmi di Hayek e Popper, legge Hegel in una prospettiva non liberale, mentre riduce il

legittimo apporto di Kant su un individualismo scozzese di tipo *smithiano*. Allo stesso modo anche la lettura socialdemocratica riduce Kant ad un individualista che potrebbe essere corretto soltanto da correttivi costituzionali social-democratici che però, a loro volta, sicuramente non possono essere “dedotti” dallo stesso approccio kantiano. E infine Homann riconosce in Kant soltanto la possibilità di stabilire un ordinamento sociale che sia indipendente dalla qualità morale dei singoli attori. In ogni caso, anche i padri dell’economia sociale di mercato, non hanno mai chiarito completamente l’intera genealogia del loro concetto di libertà, nella quale erano inseriti come pensatori protestanti cresciuti all’interno di un cultur-protestantesimo tedesco. I contributi di Kant, da un lato, e di Hegel, dall’altro, sicuramente, sono elementi imprescindibili all’interno di questo contesto.

Ad una migliore comprensione dell’economia sociale di mercato certo non aiutava la prospettiva del Magistero della Dottrina sociale della Chiesa che tramite i democratici cristiani della CDU entrava in contatto con il neoliberalismo friburghese, dichiarato il programma economico dello stesso centrodestra. Esso si orientava, in quell’epoca, ancora all’organicismo solidaristico della neoscolastica che aveva determinato le encicliche *Rerum novarum* e soprattutto *Quadragesimo anno*. Nonostante il fatto che la critica allo stato moderno, espresso dallo stesso solidarismo, poteva essere intesa, innanzitutto da Röpke, come una posizione liberale (Röpke, 2006, p. 94), perché antistatalista e anticomunista (Röpke, 2006, p. 104), certamente esso non può valere come dottrina liberale, perché assorbiva l’individuo in un corporativismo sociale che concepiva la vera realizzazione della libertà soltanto all’interno di un organicismo anti-individualistico (Dirsch, 2006). La dimensione dei diritti individuali fu rifiutata proprio come espressione del liberalismo moderno, per cui il concetto di “giustizia sociale”, esplicitamente introdotta dalla *Quadragesimo anno*, non si riferiva ad un ordinamento costituzionale ma alla determinazione del rapporto tra i vari gruppi sociali e la categoria metafisica del “bene comune”, quindi in servizio di un ordinamento che come soluzione della “questione sociale” riproponeva un modello organicista senz’altro di tipo «corporativistico» e non «signorile», nell’accezione di Röpke, ma che comunque non basava l’idea corporativista sull’istanza normativa e soggettiva della libertà individuale. A questo punto, l’interpretazione *röpkeana* della *Quadragesimo anno* coglie la sua caratteristica moderna, ma indebitamente le attribuisce il predicato di essere liberale. Ma ciò che importa a Röpke è sottolineare che, a livello “teologico”, come egli definisce, ci sarebbe da correggere la tesi *weberiana*, nel senso

che non sarebbe proprio attribuibile al calvinismo l'autentico senso del liberalismo: sarebbe stata piuttosto la sua situazione di trovarsi spesso in semplice minoranza sociale, che avrebbe fatto sì che pronunciasse delle pretese autentiche di libertà, mentre dove invece era al potere, ha realizzato un regime alquanto totalitario (Röpke, 1947, pp. 119-121). A questo punto, tale posizione è troppo simile a quella della Chiesa cattolica per attribuire alla configurazione di una specifica confessione cristiana il senso più autentico di "liberalismo". Infatti, all'interno di un *cattolicesimo* tradizionale, la posizione calvinista in minoranza corrisponderebbe alla pretesa della "libertà della Chiesa" dallo stato moderno laico. Ma nessuna delle due confessioni pensano le istituzioni come configurazioni *a priori* delle libertà individuali.

Tra le varie concezioni che nel XX secolo reclamano la dimensione del "liberalismo" – dai libertarians fino ai liberali classici e neo-classici, fino ai socialdemocratici e infine ai solidaristi cattolici – risulta quindi che soltanto i pensatori dell'economia sociale di mercato recepiscano in maniera positiva l'istanza hegeliana della conciliazione delle libertà individuali a livello *aprioristico* nelle istituzioni, che sono realizzazioni della libertà nella sua dimensione "sociale" o "morale". Solo in questa prospettiva diventa anche possibile collocare il mercato a livello costituzionale e determinare un rapporto positivo dello stato con il mercato, senza che tale rapporto distrugga la libertà di quest'ultimo. Per Röpke tale dimensione si realizza attraverso il duplice compito dello stato ossia di interventi conformi al mercato e quelli di assestamento (Röpke, 1947, pp. 34s). Entrambi i meccanismi seguono l'idea che in pieno rispetto dell'ordinamento costituzionale dello stesso, che definisce la «cornice antropologico-sociologica» (Röpke, 1947, p. 38), ci vuole in ogni caso l'agire soggettivo dello stato, come attore che segue un piano politico, ma questo piano trova i suoi limiti originari (costituzionali) nella natura della stessa libertà che si realizza nel mercato. Proprio una riduzione del principio di libertà al *laissez-faire* sarebbe la migliore condizione per il formarsi del collettivismo, perché farebbe apparire il liberalismo come un dogmatismo inadatto alla complessità della vita sociale¹⁸. In questo senso, Röpke delinea il principio del-

¹⁸ «Il rifiutare, per motivi dottrinari, qualsiasi aiuto dello Stato, indicando ai colpiti, per loro consolazione, la tendenza dell'economia del mercato verso l'equilibrio, ha fatto sì che il pendolo toccasse l'altro estremo, passando cioè dal "laissez faire" all'"intervento per la conservazione" (ovvero all'intervento che si svolge contro la "naturale direzione di sviluppo"). Il vecchio liberalismo era tanto più destinato ad inasprire gli animi, in quanto in teoria il principio del "laissez faire" avrebbe bensì dovuto valere per tutti, ma in pratica invece i gruppi più forti hanno sempre saputo salvarsi, mentre i deboli troppo spesso hanno dovuto perire. Questi deboli, che si vede-

l'intervento di assestamento come alternativa liberale all'intervento di conservazione di stampo dirigista che sopprime le leggi del mercato. Il fine del mercato è sempre determinato dal meccanismo della concorrenza e della libera formazione del prezzo, ma questo processo ora deve includere «*la buona volontà di tutti*» (Röpke, 1979, p. 302) e quindi un compito attivo della politica che deve accompagnare le dinamiche liberali del mercato attivamente: non per realizzare progetti economici contro le logiche del mercato, ma per dare alle sue regole, che sono meramente formali, la loro necessaria concretizzazione in progetti politico-sociali concreti. Questa, del resto, è un'ulteriore dimensione hegeliana all'interno del ragionamento dell'economia sociale di mercato: che la politica non deve rinunciare al suo compito concreto di gestire lo sviluppo economico, attenendosi rigorosamente alle regole del gioco del liberalismo.

Con ciò diventa chiaro che «Röpke rivendicava un ruolo significativamente più forte per il governo rispetto a quanto pretendevano i libertaristi come Hayek e (specialmente) Mises»¹⁹. C'è da contemplare bene, però, l'effettiva funzione del governo. Esso deve essere l'arbitro forte, che garantisce il funzionamento del libero mercato, della concorrenza e della formazione libera dei prezzi. In questo senso il paragone tra l'economia sociale di mercato e l'economia civile rileva una netta differenza nei loro concetti fondamentali: laddove quest'ultima, rivolgendosi contro l'attività del governo, deve limitare e in fin dei conti uccidere il potenziale liberale di queste istituzioni con l'introduzione della logica della comunione, è proprio il ricorso al governo degli ordoliberali e dei padri dell'economia sociale di mercato che garantisce tali dimensioni della libertà, concependosi come dottrina della "società" e non della "comunità", e quindi salvando il potenziale liberale nei rapporti tra gli individui²⁰.

vano minacciati, senza alcun aiuto da una triste sorte che non erano in grado di evitare, e, come ben si comprende, si aggrappavano alle loro posizioni, dovevano per lo più essere vituperati quali ignoranti reazionari ed egoisti. Così accadde di continuo per gli operai, i viticoltori, i piccoli esercenti, i disoccupati ed altri singoli gruppi, e così avviene ancora oggi per molti. Non vogliamo difendere tutte le disperate rivendicazioni di quei gruppi, ma se il liberalismo non lasciava altra scelta che non fosse quella tra il "laissez faire" ed il reazionario intervento conservativo (praticamente il parco nazionale per la protezione di animali o piante trasportato nella vita economica), era forse un fatto straordinario che i colpiti si decidessero per quest'ultimo, ponendo alla pari il liberalismo e un feroce dogmatismo non-costruttivo, il quale per di più, in pratica, neppure sapeva usare una stessa misura per tutti?» (Röpke, 1979, pp. 301 s.; trad. it. in Aiello 1950, pp. 121 s.).

¹⁹ Zmirak (2001, p. 174). «In questo senso, era un liberale meno "puro", come egli stesso prontamente riconosceva» (ibid.).

²⁰ Perciò è da ritenersi fuorviante se in Germania alcuni esponenti dell'economia sociale di mercato ritengono l'economia civile come un'utile «maturazione» delle intuizioni fonda-

4. *Modelli sociali tra Beveridge e Röpke*

In questo orizzonte è di grande interesse paragonare il pensiero di Röpke, con la teorizzazione degli interventi conformi al mercato e di assestamento (Röpke, 1979, pp. 259, 297), con il modello sociale formulato da Beveridge, il quale è diventato il padre del “modello sociale europeo” che per mezzo secolo ha determinato le politiche sociali del continente e a cui lo stesso Röpke ha attribuito una comprensione deficitaria proprio della condizione della libertà. Da questo confronto risulta, innanzitutto, che anche il liberalismo di Röpke non concepisce uno stato “minimalista” se si volesse pensare, in merito a quest’ultimo, alle concezioni di Kant o anche dei liberalisti inglesi. Secondo Röpke, il suo compito di “arbitro” che interpreta e dirige la partita a maggior vantaggio dei giocatori esige che egli debba essere in grado di svolgere determinati compiti attivi. Lo stato, quindi, ha senz’altro una soggettività. Il punto centrale è che la logica dell’azione dello stato non deve essere contrapposta alla libertà del mercato, cioè concretamente alla formazione dei prezzi e alla libera concorrenza, perché ove lo fosse, distruggerebbe la stessa dimensione “morale” e “sociale” della libertà. Queste dimensioni la libertà non le acquisisce dallo stato, in quanto costituiscono la dimensione *aprioristica* dalla stessa libertà individuale. Quindi la gestione pubblica di determinati servizi come elettricità, poste o ferrovie non sarebbe, per Röpke, in contraddizione principale con gli ideali dell’economia sociale di mercato, mentre non sarebbero concepibili nello stesso modo né dai libertarians, né da Hayek o Homann. In ogni caso, l’economia sociale di mercato sottolinea l’esigenza di rispettare il principio che tale gestione debba funzionare secondo le regole del mercato, e non secondo quelle dello statalismo. Ma oltre a tale principio di azione conforme al mercato, il ragionamento della libertà sociale e morale dell’economia sociale di mercato dimostra la sua specificità nei cosiddetti interventi di assestamento, termine di origine *röpkeana*. Certamente, lo stato non deve tenere in vita rami dell’economia che per le leggi del mercato sono destinati a morire, tramite sovvenzioni o interventi pubblici. In questo senso, lo stato non deve opporsi alle leggi della libertà economica. Ma ciò non significa, che ad esso non rimane nessuna possibilità di azione: infatti, negli interventi di assestamento si tratta di prevedere sviluppi futuri, e di cercare di determinarli, favorendoli o sfavorendoli, con azioni che a

mentali dell’economia sociale di mercato (cfr. Kruip, 2012, pp. 55-75, soprattutto pp. 71s.; Vogt, 2012, pp. 77-101, soprattutto p. 98).

loro volta posso legittimarsi soltanto con le leggi del mercato libero²¹. Non si vuole, con questi interventi, «né respingere la corrente naturale dell'evoluzione per mezzo dei muri di cemento – che alla fine pur crepano – dell'intervenzionismo a fine conservativo, né abbandonarla al selvaggio dominio del “laissez faire” [...] ma [si] agisce nel senso della corrente, in una ragionevole posizione intermedia»²². In queste dimensioni per Röpke si realizza il concetto etico di *umanesimo economico*²³, che esplicita il nesso intimo tra libertà economica ed interventi nel senso del liberalismo. Diventa chiaro, quindi, come nell'idea della libertà nelle istituzioni dell'economia sociale di mercato, deve realizzarsi una determinata immagine dell'uomo²⁴. Per Röpke, concretamente, si tratta di misure per la redenzione della massa e del proletariato e per il decentramento industriale e delle grandi proprietà terriere. Questo fine, se non deve essere ottenuto attraverso una politica dirigista, interventista o distributiva, bensì nel senso del liberalismo, deve mirare ad un duplice fine: da un lato, attraverso il già accennato ristabilimento della proprietà come condizione di possibilità affinché il singolo lavoratore possa riuscire a condurre una vita autogestita e possa autodeterminarsi moralmente. Evidentemente, questa proprietà si stabilisce soltanto tramite lo sforzo di un senso del risparmio, della conservazione, una volontà dell'indipendenza e un preciso senso di famiglia. Questa idea di proprietà, che non è un'idea materialistica, ma etica, perché la pensa come la dimensione sociale di un'esistenza individuale e responsabile, è contrapposta alla strategia del socialismo di abolire le proprietà private come radici del male sociale, e ci delinea ancora oggi, nella situazione attuale di crisi, una prospettiva di reazione morale che senz'altro va controcorrente alla politica del “denaro economico” dell'abbassamento oltre misura degli interessi da parte delle banche centrali. Come secondo fine, Röpke auspica il decentra-

²¹ Secondo Röpke, «se non si vuole che nascano effetti debilitanti per il processo produttivo stesso, non possono superarsi in ciò determinati limiti. È chiaro comunque che non si tratta di misure che tocchino il fulcro dell'economia di mercato in se stessa, vale a dire la formazione dei prezzi e la concorrenza delle prestazioni» (Röpke, 1979, p. 264, tr. it. in Aiello, 1950, p. 119).

²² Röpke, 1979, p. 303, tr. it. in Aiello, 1950, p. 123.

²³ «Il principio individuale nel nocciolo dell'economia di mercato deve essere controbilanciato, entro la cornice, dal principio sociale umanitario, se vogliamo che entrambi sussistano nella nostra società moderna e se nello stesso tempo vogliamo vincere i pericoli mortali della riduzione a massa e proletariato» (Röpke, 1947, p. 38; nell'orig. in corsivo).

²⁴ La visione di Röpke «è più societaria che economica; egli continuamente aspirava a vedere la vita umana nella sua integrità, come uno sforzo spirituale e materiale soggetto ad una gerarchia genuina di valori che ogni “economia umana” deve rispettare» (Zmirak, 2001, p. 205).

mento dell'industria e la sua costituzione in medi e piccoli impianti. Non sta nella dinamica del liberalismo di passare da un'industria di piccole e medie imprese a quella delle grandi multinazionali: per quanto irrazionale è questo processo, se viene giudicato dalla logica della libertà, l'esistenza delle piccole e medie imprese non viene assicurata automaticamente da una logica del "laissez faire", ma soltanto da una politica liberale conforme al mercato e di assestamento.

Si evince immediatamente, che le misure concrete della "politica sociale" di Röpke non mirano alla redistribuzione ma all'impostazione giusta dei meccanismi economici attraverso politiche che sono rivolte alla realizzazione della libertà del mercato come prima dimensione della "giustizia sociale". Al contrario di questo quadro principale, ogni politica di redistribuzione necessariamente diminuisce il principio di attività negli individui e li costringe in una posizione di passività – sia quello a cui viene tolto, sia colui che riceve.

Mentre con Beveridge, Röpke concordava quindi nella convinzione che una società prospera soltanto sulla base di un ampio ceto medio e nell'eliminazione del proletariato, egli si distanzia dal pensatore inglese nella considerazione come questi fini siano da realizzare: tramite una politica sociale diretta o solo indirettamente tramite una politica di ordinamento economico. La differenza nelle due concezioni è quindi precisamente la differenza nella loro visione della libertà morale e sociale degli individui. Essa, nel senso dell'economia sociale di mercato, non deve mai essere identificata con una politica sociale, per non essere lesa a livello del suo principio. Infatti, nel suo "Rapporto Beveridge", un saggio del 1942 che ragionò sui fondamenti del moderno stato sociale, il noto economista britannico cercò di concepire un programma sociale attivo che si lasci conciliare con un'economia liberale, nella comprensione di Beveridge, secondo la quale lo stato sociale dovrebbe attivamente liberare le persone dai bisogni, a cominciare con la creazione dell'occupazione totale²⁵. Un tale stato attivo non si basa sull'idea della libertà individuale e *a priori*, è riconnesso alla dimensione del "bisogno" dell'individuo che scavalca proprio qualsiasi dimensione di libera autodeterminazione e acquisisce la garanzia di sicurezza universale per l'individuo "dalla culla alla barra". Questo programma egli lo può realizzare soltanto attraverso una gestione centrale degli investimenti che include anche la preoccupazione di evitare i

²⁵ «[U]no Stato che nei confronti di molti milioni di individui è incapace di dar loro una sicurezza sociale e la possibilità di lavorare è uno Stato che viene meno al suo scopo principale» (Beveridge, 1979, in Aiello, 1950, p. 82).

picchi, perché questa libertà di investimenti creerebbe disoccupazione e povertà sociale. Inoltre, deve essere garantita la domanda continua, si deve prendere cura della collocazione ugualitaria dell'offerta del lavoro da parte del settore produttivo e per l'organizzazione generale del mercato del lavoro. «Il piano di protezione sociale è anzitutto un metodo di redistribuzione del reddito, che mette in prima linea i bisogni più urgenti e si serve del miglior modo possibile delle risorse disponibili»²⁶. In questo senso, il piano Beveridge provvede a tutti i bisogni tramite sei regole fondamentali che concernono (1) la quota fissa dei sussidi nei casi di disoccupazione ed invalidità; (2) ugualmente fissi anche i contributi obbligatori; (3) mentre tutto il programma sta sotto la direzione del Ministero per la Protezione Sociale. (4) In questo modo viene assicurato un reddito minimo necessario, e stanno sotto la condizione che (5) si ricorra prima alle assicurazioni e solo dopo all'assistenza nazionale, e infine (6) le assicurazioni devono prendere in considerazione le varie condizioni di vita individuale²⁷. Beveridge è convinto che tramite la realizzazione di questi fini aumenti la produttività dei lavoratori. Significativamente, proprio da un punto di vista dell'economia sociale di mercato sarebbe da opporre qualche dubbio significativo a questa convinzione, perché la produttività non è una conseguenza dell'appagamento dei bisogni, ma vice versa il mezzo tramite il quale l'individuo possa raggiungere individualmente l'appagamento.

Dopo questo primo dubbio, di carattere generale, bisogna innanzitutto precisare che il programma di Beveridge non sta in opposizione antitetica al modello di economia sociale di mercato, in quanto l'idea dell'«innalzamento dal basso» tramite la legislazione sociale costituisce anche una parte del programma dei neoliberali che intendono ripensare la società a partire dal suo ceto medio. In questo senso, Einaudi giudica il piano Beveridge giustamente un ampliamento di istituzioni e politiche che già esistevano a partire dalla seconda metà dell'800 (Einaudi, 2004, pp. 53s). In parte, quindi, esso non costituisce una vera e propria novità, ma una strategia di unificare e migliorare le strategie sociali già esistenti. In questo senso, Einaudi rievoca il principio che «in una società sana l'uomo dovrebbe poter contare sul minimo necessario alla vita» (Einaudi, 2004, p. 54), ricordando che tali aiuti necessariamente si devono svolgere entro certi limiti, dipendenti «dalla ricchezza del paese, dal livello di vita, dalla distribuzione delle

²⁶ Beveridge, 1979, cit. in Aiello, 1950, p. 87.

²⁷ Beveridge, 1979, cit. in Aiello, 1950, p. 88.

proprietà, circostanze che dovrebbero essere esaminate caso per caso prima di giungere ad una conclusione che abbia il marchio dell'attuabilità e non delle semplici fantasie che sono per lo più socialmente pericolose» (Einaudi, 2004, p. 55). Ma per il liberale Einaudi ciò che vizia il piano Beveridge è l'assenza di qualsiasi limite critico alle pretese avanzate, le quali effettivamente vanno molto oltre rispetto alla semplificazione del sistema sociale fino ad allora esistente. Perché in fondo si ispira «ad un principio: quello di garantire in *tutti* gli eventi della vita nei quali venga meno il guadagno od il reddito personale, "un reddito minimo sufficiente ad assicurare la sussistenza della famiglia"» (Einaudi, 2004, p. 61). Al pensatore liberale dell'economia sociale di mercato questa assenza acritica del limite dell'azione sociale del governo è il passaggio definitivo oltre a ciò che Röpke legittimava come interventi conformi e di assestamento. Ciò è il primo risultato della sostituzione della categoria del *diritto* con quella del *bisogno*²⁸. Per l'assenza di ogni limite, l'intervento sociale manca poi anche necessariamente il suo fine sociale, perché la «concessione di un dono gratuito non produce di solito gratitudine e sforzo per meritare il dono, ma recriminazioni per l'insufficienza di esso»²⁹. Il piano Beveridge, quindi, oltre non essere "liberale", è ritenuto dai rappresentanti dell'economia sociale di mercato inefficace e costoso, e, con lo statalismo sociale fondamentalmente illimitato, diventa un rischio per la dimensione morale della libertà individuale.

²⁸ Da questa sostituzione segue una comprensione di autorità che, nelle parole di Hayek, «non può limitarsi a creare opportunità per persone sconosciute perché queste ne facciano l'uso che credono. Siffatta autorità non può vincolarsi in anticipo a regole generali e formali che vietano l'arbitrio. Essa deve soddisfare i bisogni effettivi della gente via via che questi si manifestano, e deve deliberatamente scegliere fra questi bisogni. Essa deve prendere di continuo decisioni le quali non possono venir risolte unicamente tramite principi formali e, nel prendere tali decisioni, deve stabilire graduatorie di merito tra le necessità di differenti persone» (Hayek, 2011, p. 121). Uno stato indirizzato ai bisogni diventa, quindi, uno stato di leggi sostanziali che rischia di non mantenere l'imparzialità della giustizia, la quale viene garantita solo tramite leggi formali. Di queste ultime Hayek afferma il pregio che lo stato non può sapere a chi giovano e quali gruppi sociali saranno avvantaggiati – e proprio questo criterio formale della legislazione è ciò che viene messo in crisi dalle leggi sostanziali della legislazione sociale. Quest'ultima, per adempiere i criteri di giustizia universale, esigerebbe quindi la possibilità che lo stato possieda una conoscenza della «totalità delle circostanze del momento» (ibid. 123). In questo senso, per Hayek «[l']idea che esista uno standard obiettivo per determinare i servizi medici [a questo punto si potrebbe legger: sociali] che possono e devono essere forniti a tutti, idea sottintesa dal piano Beveridge [...], è del tutto al di fuori della realtà» (Hayek, 1969, p. 337).

²⁹ Einaudi, 2004, p. 86. E aggiunge: «Come le scene più abominevoli di contegno indecente fra persone ordinariamente bene educate si osservano nei grandi ricevimenti, nei quali è offerto elegante ed abbondante rinfresco; così è temibile che la corsa al chiedere da parte degli elettori e al promettere di partiti politici aumenti la miserabile spregevole cifra della pensione di stato» (ibid.).

Röpke, a sua volta, concorda con la critica di Einaudi, caratterizzando il piano Beveridge «un meccanismo enorme per una nuova ripartizione delle entrate nazionali il quale presuppone una corrispondente massa di beni destinati ad essere ripartiti» (Röpke, 1947, p. 162). E ribadisce i principi liberali: il risparmio libero ha la precedenza al risparmio forzato, e l'azione sociale del governo consisterebbe perciò in nient'altro che il prolungamento di una prassi di guerra anche in tempi di pace. Causando alti costi, una tale politica peserebbe enormemente sul sistema produttivo. Ma se pesa sulla produttività complessiva, allora corre il rischio di aggravare i problemi sociali invece di risolverli³⁰: «[s] intende che nessuno deve patire la fame, ma dal fatto che tutti devono saziarsi non segue che lo Stato se ne debba fare garante» (Röpke, 1947, p. 163).

Se per Beveridge il piano sociale significa anche un aumento della responsabilità individuale – e solo in questo modo, infatti, egli riesce a giustificare il suo programma come “liberale” – Röpke a questo punto sottolinea di aver un'idea diversa di che cosa significhi tale “responsabilità”: per il pensatore tedesco, ciò implica principalmente che l'individuo non può mai essere *sostituito* dal governo – al massimo aiutato sussidiariamente. Per lui, soltanto l'economia sociale di mercato consente di concepire un sistema sociale rispettoso della libera autodeterminazione di ogni individuo, la quale viene rispettata in ogni deliberazione politica. L'egalitarismo distributivo, invece, deruberebbe gli stessi individui della loro libertà tramite un tecnicismo della distribuzione: «[l]o stato sociale della giustizia distributiva individualistica è una burocrazia leviatanistica la cui tecnica distributiva compensatoria è sottratta all'autodeterminazione politica della società» (Kersting, 2000, p. 234)³¹. Responsabilità e libertà individuale, per Röpke, costituiscono la massima contraddizione al ruolo attivo dello stato nella redistribuzione, e in ciò consiste la sua critica principale a Beveridge³²:

³⁰ «Una simile politica sociale ci porta dunque in un circolo vizioso: essa deve alleviare le conseguenze della proletarizzazione, ma non farà che favorirla e sarà dunque una cura dei sintomi che finirà per aggravare il male stesso» (Röpke, 1947, pp. 163s.).

³¹ L'impraticabilità di questo tecnicismo, perfettamente prevista da Hayek e Röpke, è confermata anche dalla critica di Arneson: «[f]ino ad un determinato grado non è tecnicamente fattibile oppure addirittura completamente impossibile raccogliere le informazioni necessarie, e sino ad un certo grado non diamo ai governi il permesso di raccogliere le informazioni necessarie perché siamo preoccupati che un tale permesso potrebbe essere abusato» (cit. in Kersting, 2000, pp. 236s.).

³² «Ma (secondo questa interpretazione) questa intenzione originale è stata sostituita dall'idea che lo stato dovrebbe diventare un'istituzione permanente, anche se potrebbe operare solo in alcuni casi ben definiti, fin quando il nuovo principio rivoluzionario dovrebbe prevalere: un principio che cambia lo stato in una stazione che pompa redditi, lavorando giorno e

«[I]ungi dal prevedere una cura effettiva per la malattia della nostra cultura, il moderno stato welfarista si occupa soltanto di alcuni suoi sintomi; e il prezzo che paghiamo è quello che si permette alla malattia di crescere continuamente fino a diventare incurabile. Ciò può essere verificato nell'iniziatore del Piano Beveridge» (Röpke, 1987, p. 77).

Entrambi, Beveridge e Röpke, individuavano l'ordinamento politico dell'economia come il luogo centrale per realizzare il primario fine politico postbellico, cioè fissare un ordinamento sociale stabile, fondato su quel "ceto medio" che era il principale bersaglio dei socialisti e dei comunisti. Per Beveridge e per tutti i sistemi sociali che nella scia della sua teoria si fondano sul principio di tassazione e di redistribuzione sociale, questo equilibrio è da creare attivamente per via di politiche di sicurezza sociale per l'eliminazione del bisogno (del *welfare state*), mentre Röpke e i teorici liberali dell'economia sociale di mercato vedono in tali politiche un «socialismo con altri mezzi»³³. Per loro, l'attività e la responsabilità sociale sono categorie primariamente dell'individuo e solo di conseguenza – all'interno di una politica economica – dello stato. Ogni politica sociale deve essere strettamente sussidiaria all'individuo, il che vuol dire, che non ha un'importanza vera e propria al pari e in concorrenza alla politica economica: «Lo stato non solo vuole facilitare agli individui il raggiungimento di certi livelli di vita, ma, per far sì che tutti li raggiungano, deve privare gli individui di ogni scelta. Pertanto lo stato assistenziale diventa uno stato familiare dove un potere paternalistico controlla gran parte del reddito della comunità e lo assegna agli individui nella forma e nel quantitativo che giudica sia loro necessario o di cui li ritiene meritevoli» (Hayek, 1969, p. 295; cfr. *ibid.* pp. 293s., pp. 326s). Privare il singolo dalla responsabilità della propria scelta è quindi un male morale e sociale che non può mai essere materialisticamente equilibrato da una politica sociale. Distrutta la libertà dell'individuo, è cancellata il valore basale della società. Anche se una politica sociale senz'altro soddisfa le esigenze emozionali di solidarietà, come dice Röpke, ciò non è mai una solidarietà razionale. La politica, invece, deve essere il risultato di un calcolo razionale, che non sempre coincide con le pur migliori convinzioni morali dell'individuo. Röpke stesso ammoniva che

notte con i suoi tubi, valvole, [...] esattamente come fu definito dal suo inventore Lord Beveridge più di una decade fa» (Röpke, 1987, p. 72).

³³ «Lo stato welfarista di oggi non è semplicemente un ampliamento delle istituzioni antiche dell'assicurazione sociale e della previdenza sociale, come sono state create in Germania ad es. da Bismarck. E' diventato, nel frattempo, in sempre più paesi uno strumento della rivoluzione sociale il cui fine è l'uguaglianza più perfetta possibile degli stipendi e delle ricchezze» (Röpke 1958, p. 232).

«in una tale economia forse ci sarà “completo impiego” che riscalda il cuore di Sir William Beveridge, ma ciò sarà connesso con un terribile grado di miseria generale che è ancora meno giustificabile nel momento in cui è in crescita invece che in diminuzione» (Röpke, 1951, p. 28). In questo senso, per Röpke, il piano Beveridge porta con sé l'ipoteca di essere esso stesso parte di quel sistema che ha prodotto la povertà e la proletarizzazione e per questo è uno strumento inutile alla soluzione (Cfr. Röpke, 1947, pp. 172s.), e non propone una logica diversa per uscire da tale *impasse* sociale.

Come alternativo al piano Beveridge, Röpke propone, come già accennato, il programma che il *Quadragesimo anno* delinea per il fine della *redemptio popolorum*: per evitare che tutti i cittadini, attraverso politiche di stampo socialista, diventano proletari, bisogna rendere i proletari soggetti di proprietà privata e quindi soggetti di attività economica e morale, e di responsabilità sociale (Cfr. Röpke, 1947, pp. 165s.; cfr. pp. 175-179). Non entrando in questa logica sociale, il piano Beveridge appare, in questa prospettiva, solo un palliativo di breve termine, che non risolve il problema alla sua radice sociale.

Il piano di Röpke, quindi, in alternativa al ragionamento di Beveridge, si rivolge principalmente contro la formazione dei monopoli e si impegna per una moneta stabile (Cfr. anche Einaudi, 2004, pp. 21, 40-51.). Dal primo fine deriva l'argomento contro un *welfare state* che si sostituisca all'iniziativa e alla coscienza morale dei singoli. Il secondo fine invece si realizza, così Röpke, contrastando l'abolizione dello standard dell'oro e nell'impegno per l'indipendenza della banca centrale. Tramite queste scelte di base, per Röpke il modello sociale consiste nell'idea che tutti, anche i lavoratori, possono diventare “imprenditori”, in questo caso imprenditori della propria forza lavoro. Per questo è richiesto l'*embedding* del lavoratore in strutture sociali funzionanti, e cioè anche in tradizioni, cultura e religione, che gli trasmettono i prerequisiti umani e antropologici al fine di potersi comprendere come tale. Una politica di piena occupazione costituisce la contraddizione netta proprio a questo fine e sarebbe, pertanto, opposta alle intenzioni morali più sincere dello stesso Beveridge. In questo senso, Röpke conclude affermando che in linea di massima «[q]uando si riesca a risolvere questi grandi problemi di struttura in maniera relativamente soddisfacente, il resto politico-sociale viene da sé» (Röpke, 1947, p. 164)³⁴.

³⁴ E il suo giudizio sul piano Beveridge in complessivo non potrebbe essere più chiaro: «Così si arriva alla conclusione che la Relazione Beveridge con tutti i suoi aderenti esprime in maniera addirittura catastrofica la cecità sociologica di certi circoli di fronte al vero problema del nostro tempo, problema che dura già da mezzo secolo» (ibid. p. 165).

5. *Uno sguardo sull'economia sociale di mercato in Italia*

In Italia, idee analoghe a quelle di Röpke sono state sostenute da Luigi Sturzo il quale affermava che «[q]uando lo stato liberale era timido ad adottare leggi sociali, non solo noi democratici cristiani di fine ottocento, ma anche molti altri di vario settore, a parte i socialisti, sostenevamo il diritto dello stato a intervenire, per proteggere il lavoro contro lo sfruttamento; sostenevamo il diritto dell'operaio ad organizzarsi ed il dovere dello stato a riconoscere i sindacati e le leghe. [...] Oggi il timido "intervenzionismo" della fine del secolo scorso è superato; il così detto "dirigismo" di stato è accettato da tutti, anche se si è arrivati a formare un migliaio di enti statali o parastatali» (Sturzo, 2009, pp. 65-70, p. 66). Egli accompagnava con una voce estremamente critica il formarsi dello stato interventista nel dopoguerra, che produce due grandi monopoli: quello dello stato e quello delle grandi imprese. «E così siamo arrivati allo stato imprenditore. Che in certi casi eccezionali, alluvioni, terremoti, e simili, i geni civili e militari o anche gruppi improvvisati eseguano lavori urgenti per la salvezza delle popolazioni, risponde al dovere dell'ente pubblico collettivo: stato, regione, provincia, comune, ciascuna nella sua sfera [...]. Ma che in via normale lo stato faccia l'imprenditore edilizio, l'industriale, il costruttore di navi, il banchiere, l'assicuratore, l'armatore, il commerciante, l'impresario di cinematografi e di teatri, è veramente un abuso della sua pretesa "onnipotenza politica"» (Sturzo, 2009, pp. 70-75, p. 73).

I principi del pensiero di Sturzo, che contrasta qualsiasi intervento di stato e che si basa sull'idea della libertà morale e sociale di ogni individuo, possono essere riassunti con Palladino in sei punti centrali, che sono (1) una «situazione politica generale [...] ordinata», (2) un «mercato effettivamente funzionante», (3) la presenza di «un numero sufficiente d'imprenditori», (4) una saggia «politica monetaria e fiscale», (5) basi «coerenti e solidamente impiantate» dell'economia sociale, e infine (6) la «necessità di salvaguardare il benessere e l'armonia della società» (Palladino, 1959, pp. 10-14). Soprattutto in occasione dell'ultima condizione viene ricordato che l'immagine dell'uomo sul quale l'individualismo scozzese-anglosassone si basa sia deficitaria perché «la natura del creato non poggia unicamente sul principio dell'egoismo e della lotta per la esistenza, ma anche su quello dell'armonia e del reciproco aiuto» (Palladino, 1959, p. 14). L'economia sociale di mercato, così si evince, realizza una determinata immagine della persona che non si lascia ridurre ad una mera individualità che poi sta alla base o di un capitalismo individualista, o di un individuo meramente passivo nei confronti dell'assistenzialismo statale.

Sturzo afferma, in questo contesto, la dimensione liberale dell'economia sociale di mercato e il suo spirito etico con una frase che potrebbe essere formulata per la realtà di oggi, e che dimostra senz'altro la sua straordinaria attualità: «gli statalisti economici di oggi paralizzano lo spirito di iniziativa, il desiderio dell'avventura economica, il senso del rischio, lo spirito di guadagno per fare del cittadino un funzionario di grandi e piccoli enti, con la sola ambizione della promozione, del trasferimento, della gratifica» (cit. in Palladino, 1959, p. 31). Gli interventi dello stato devono invece essere radicalmente strutturati secondo il principio di sussidiarietà per non disturbare il processo di libertà che si istituisce a livello economico-sociale³⁵.

Invece di incentrare tutto sulla figura dell'individuo passivo nei confronti dell'azione dello stato, bisognerebbe riaffermare l'importanza centrale dell'individuo attivo, imprenditoriale, lavoratore. È questo il messaggio di Röpke e Sturzo per la crisi attuale. Secondo entrambi, fin quando non si capisce che la crisi del liberalismo è in fondo una crisi dell'imprenditore, non si possono trovare le adeguate strategie per uscirne. Come aveva sottolineato già Eucken, proprio lo stato dell'assistenzialismo perde la sua indipendenza nei confronti degli interessi sociali degli individui. La politica sociale, quindi, dovrebbe mirare a portare sempre più cittadini all'autoresponsabilità di essere imprenditori di se stessi, e di basare la cultura su questa immagine dell'uomo, che è la traduzione "economica" dell'immagine cristiana dell'uomo.

In questa linea röpkeano-sturziana della riforma sociale, si inserisce anche il pensiero di Luigi Einaudi, che contro una giustificazione collettivistica della tassazione per motivi di politica social-distributiva riportava il discorso sulla tassazione al principio che la solidarietà non deve assumere il livello di un'entità sovra individuale che separa la motivazione sociale da ciò che eticamente può essere l'unica istanza legittimatrice, ossia l'individuo, in maniera tale che la tassazione agisca per il bene di tutti, e non soltanto di alcuni. Solo una tale concentrazione sull'individuo evita che nel problema della tassazione sociale si scontrano due gruppi sociali, cioè i contribuenti, e quelli che senza contribuire ricevono. La ragione della tassazione, invece, non può che essere il bene di tutti, tra cui anche e allo stesso titolo di dignità anche

³⁵ «[Q]uando invece nella sempre maggiore possibilità di proprietà privata – proprietà vuol dire iniziativa, responsabilità e rischio – si sostituisce un terzo (lo Stato), a creare i monopoli statali, le manomorte statali, sia direttamente, sia a mezzo di enti più o meno statizzati, e a mezzo di partecipazioni statali nelle imprese private, si altera o si interrompe il processo della libertà, non solo sul terreno economico, ma anche su quello giuridico, il politico, il culturale, e finalmente sul terreno istituzionale» (cit. in: Palladino, 1959, p. 33).

i contribuenti: «[a]lla creazione di uno spirito civico simile a questo si deve mirare. Le imposte allora sono vantaggiose alla collettività quando le minoranze, che soprattutto sono chiamate a pagarle, sanno che non l'odio e l'invidia le hanno determinate, ma il vantaggio pubblico del raggiungimento di fini universalmente reputati buoni»³⁶.

6. Conclusione

«Con l'economia sociale di mercato per la prima volta ha trovato cittadinanza, nell'ambito dello sviluppo delle democrazie di massa, un concetto proveniente dal mondo della libertà» (Müller-Armack, 2010, p. 94). Con quest'affermazione dello stesso autore con cui abbiamo avviato le nostre considerazioni, rileviamo ora il messaggio chiave dell'economia sociale di mercato: essa è incentrata su una comprensione di libertà che non si riduce ad un mero individualismo, ma che pensa la libertà come la prima realtà sociale e morale, e che vede soltanto in questa definizione di libertà la realizzazione della dignità umana di ogni persona. In questo modo, il liberalismo diventa il criterio morale dell'ordinamento sociale, precedendo e determinando *a priori* anche la questione sulla forma politica dello stato, ossia il problema della democrazia. Tale distinzione tra "liberalismo" e "democrazia", contro qualsiasi identificazione tra di loro come avviene nelle concezioni di "democrazie sociali" nel XX secolo, è il messaggio fondamentale che unisce l'economia sociale di mercato al liberalismo di stampo anglosassone³⁷. Aver eretto quindi la libertà morale e sociale come principio dell'ordinamento economico e politico, è la chiave teorica dell'economia sociale di mercato. In questo senso, appare fuorviante chiamarla una «terza via»³⁸, come se fosse un compromes-

³⁶ Einaudi, 2004, p. 53. E aggiunge: «L'imposta deve proporsi non di distruggere i profitti di concorrenza; ma di assorbirne a vantaggio dello stato quella parte che lasci sussistere l'incentivo a continuare a produrli. Quanto ai profitti di monopolio, lo scopo non è tanto quello di tassarli quanto di impedirne la nascita» (ibid.).

³⁷ «Il liberalismo è una dottrina su cosa la legge dovrebbe essere; la democrazia è una dottrina sul modo di stabilire cosa sarà legge» (Hayek, 1969, p. 127).

³⁸ Classicamente ad es. in questa formulazione: «Non il liberalismo individualistico, né il collettivismo totalitario, ma una organizzazione sociale in cui i fini individuali e quelli collettivi operino armonicamente», e quindi «intermedia fra la filosofia del liberalismo individualista e quella del totalitarismo collettivista, in quanto la prima, con l'affermazione che "la libertà è una e indivisibile" considera l'uomo senza doveri sociali, signore assoluto delle proprie azioni, operante in ragione del suo egoismo illuminato; la seconda, invece, estende, per principio tutte le responsabilità allo Stato, considerando in realtà l'uomo come un essere relativo, incapace di agire da sé, e la

so tra "liberalismo" e "socialismo". In realtà, e tutt'al contrario, è una ben precisa e definita forma di liberalismo. In quanto tale, essa non consente un compromesso con politiche di redistribuzione a cui, in fin dei conti, si richiama anche Beveridge. Il termine "sociale", infatti, si riferisce alla politica di cornice e di rispetto delle regole del libero mercato. Così, l'ammonimento di Röpke vale nei confronti di qualsiasi fraintendimento welfarista dell'aggettivo "sociale", come è stato individuato anche per lo stesso Beveridge: «Alcuni possono ancora chiudere i loro occhi davanti al contrasto tra il successo straordinario di un ordinamento sociale ed economico basato sulle forze regolative e stimolanti del mercato e della libera impresa, da un lato, e i risultati di una redistribuzione continua di salari e ricchezza per il fine della uguaglianza. A lungo andare, questo contrasto è intollerabile» (Röpke, 1958, pp. 153s). Ben cosciente della difficoltà, una volta che il *welfare state* ha prevalso e preso velocità, di fermare questa dinamica³⁹, Röpke avvertiva che il problema sociale non è in primo luogo una domanda di decisioni e deliberazioni politiche quotidiane, ma consiste in una consapevolezza e riforma strutturale. Ed Einaudi traduce questa analisi *röpkeana* nella formula che «[a] tutti gli uomini viventi in una società civile deve essere data la possibilità di elevarsi da un minimo tenor di vita verso l'alto. Possibilità non equivale a diritto» (Einaudi, 2004, p. 57). Sta in questa formula la risposta *sociale* dell'economia sociale di mercato a Beveridge. Essa è basata sulla consapevolezza che un'«economia giusta» è sempre e soltanto un «mezzo» per la realizzazione della vita umana, e mai ha ragione di fine. In questo senso, l'economia di mercato non dà risposte ma definisce soltanto il contesto all'interno del quale le vere domande dell'uomo possono trovare risposta.

società come un gregge che dev'essere sottomesso all'ombra protettrice dello Stato», e quindi come il «*tertium datur* fra le due dottrine opposte» (Aiello, 1950, pp. 134s., p. 140). Per questo motivo pare molto dubbia la scelta di Aiello di associare Röpke a Menegazzi, Keynes e Beveridge. Certamente, tutti e quattro gli autori convergono nel superamento del *laissez faire*, ma erigere questa caratteristica come aspetto distintivo per l'analisi di quattro autori che all'interno della varietà di teorie liberali assumono posizioni così differenti e parzialmente incommensurabili, si lascia ricondurre soltanto ad una lettura alquanto superficiale, come si trova non soltanto nel libro di Aiello, comunque del 1950, ma anche in tanti trattati attuali. Per questo motivo, sicuramente è da correggere il giudizio dell'autore, e cioè che Röpke si sarebbe dichiarato generalmente d'accordo con il piano Beveridge, criticandolo «solo perché conduce ad una sempre crescente riduzione a massa e proletarizzazione» (ibid. 151), senza tener conto che questa critica di Röpke è non un aspetto laterale ma senz'altro centrale della sua teoria.

³⁹ «Il *welfare state* non manca soltanto di freni automatici e non guadagna spinta perché si muove da solo, ma esso si muove anche lungo una strada di senso unico in cui risulta completamente impossibile o in ogni caso estremamente difficile tornare indietro» (Röpke, 1958, p. 162).

Bibliografia

- Antiseri D., *F.A. von Hayek*, Roma, 2007, pp. 95-98.
- Dostaler G., *Il liberalismo di Hayek*, tr. it. M. Nazzaro, Soveria Mannelli 2008, pp. 113-124.
- Dirsch F., *Solidarismus und Sozialethik. Ansätze zur Neuinterpretation einer modernen Strömung der katholischen Sozialphilosophie* Berlin, 2006, pp. 251-298.
- Einaudi L., *Lezioni di politica sociale*, Torino, 2004.
- Eucken W., *Sul duplice compito dell'economia politica dal punto di vista della politica economica*, in F. Forte e F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole*, Rubbettino, 2010, pp. 97-119.
- Goldschmidt N., M. Wohlgenuth, *Nascita ed eredità della tradizione friburghese dell'economia dell'ordine*, in F. Forte e F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole*, Rubbettino, 2010, pp. 61-79.
- Hayek von F.A., *La società libera*, tr. it. M. Bianchi di Lavagna Malagodi, Firenze, 1969.
- Hayek von F.A., *Individualismo: quello vero e quello falso*, Soveria Mannelli, 1997.
- Hayek von F.A., *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata*, tr. it. a cura di A. Petroni e S. Monti Bragadin, Milano, 2010.
- Homann K., *Gewinnmaximierung und Kooperation: Eine ordnungsethische Reflexion* [Kiel Working Papers, 691], <http://hdl.handle.net/10419/47219> (1.11.2012), 1995.
- Homann K., C. Lütge, *Einführung in die Wirtschaftsethik*, Münster, 2004.
- Homann K., *Was bringt die Wirtschaftsethik für die Ethik?* (Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik. Diskussionspapier, 2008-4), http://www.wcge.org/downloads/DP_2008-4.pdf (1.11.2012).
- Homann K., *Ethik in der Sozialen Marktwirtschaft* (Wittenberg-Zentrum für Globale Ethik. Diskussionspapier, 2008-4), <http://goo.gl/gjpS6t> (1.11.2012).
- Homann K., F. Blome-Drees, *Wirtschafts- und Unternehmensethik*, Göttingen, 1992.
- Horn K., *Sociale Marktwirtschaft in Europa – ordnungspolitische Anmerkungen*, in P. Schallenberg, P. Mazurkiewicz (eds.), *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union* (Christliche Sozialethik im Diskurs, 3), Paderborn et al., 2012, pp. 27-42.
- Kersing W., *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*, Stuttgart-Weimar, 2000.
- Kruijff G., *Soziale Marktwirtschaft in Europa – sozialetische Anmerkungen. Zugleich eine Auseinandersetzung mit der Enzyklika Caritas in veritate und dem Ansatz von Stefano Zamagni*, in Schallenberg/Mazurkiewicz (eds.), *Soziale Marktwirtschaft*, pp. 55-75, 2012.
- Müller-Armack A., *Economia sociale di mercato* (1956), tr. it. in F. Forte e F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, 2010, pp. 89-96.
- Röpke W., *Civitas humana. I problemi fondamentali della riforma sociale ed economica*, tr. it. E. Pocar, Milano-Roma 1947.
- Röpke W., *The Problem of Economic Order*, Cairo, 1951.
- Röpke W., *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, Erlenbar-Stuttgart, 1958.
- Röpke W., *Die Lehre von der Wirtschaft*, Bern-Stuttgart, 1979.
- Röpke W., *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Bern-Stuttgart, 1979 trad. it. in A. Aiello, *La "terza via" nelle teorie di Menegazzi, Keynes, Beveridge e Röpke* (Collana di cultura sociale, 1), Verona 1950.
- Röpke W., *L'enciclica Mater et Magister*, in Id., *Il Vangelo non è socialista. Scritti su etica cristiana e libertà economica (1959-1965)*, a cura di C. Lottieri, Soveria Mannelli 2006, pp. 87-107.
- Röpke W., *Welfare, freedom, and inflation*, in Id., *Two Essays*, a cura di J. Overbeek, Lanham-London 1987, pp. 47-103.
- Sturzo L., cit. in G. Palladino, *L'I.R.I. e l'E.N.I. nella concezione politico-economica di Don Luigi Sturzo*, Torino 1957.
- Sturzo L., *Un "liberista" fuori stagione* (6 ottobre 1951), in Id., *Il pensiero economico*, a cura di G. Palladino, Milano 2009, 65-70.

- Sturzo L., *Libertà economica e interventismo statale*, in Id., *Il pensiero economico*, a cura di G. Palladino, Milano 2009, pp. 70-75.
- Vogt M., *Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand. Anthropologische Grundlagen, gerechtigkeits-theoretische Systematik, europäische Weiterentwicklungen*, in Schallenberg/Mazurkiewicz (eds.), *Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Union*, pp. 77-101, 2012.
- Zmirak J., *Wilhelm Röpke. Swiss Localist*, Global Economist, Wilmington, 2001.

Il modello sociale europeo e la politica sociale dell'Unione Europea

Gaetana Trupiano*

Abstract. *The presence of a severe economic and financial crisis forced many EU countries to reduce government spending and welfare benefits. However, the European social model, based on labor protection and shewed toward pension, health and welfare, it is still in place. The paper outlines the various European models of social protection: Nordic, Anglo-Saxon, Continental and Mediterranean. It focus on the Open Method of Coordination for social policy coordination. At European level, are relevant the conclusions of the 2000 Lisbon strategy for social inclusion, the fight against poverty, sustainability of pension and health systems. With Europe 2020 interventions are related to issues such as youth employment, the labour market reform and welfare policies.*

Keywords: *European Social Model; National Welfare State; European Social Policy*

1. Introduzione

Il modello sociale europeo, che alcuni studiosi identificano con il welfare state e lo stato sociale, pur con le rilevanti differenziazioni tra i diversi paesi, resta alla base dei comportamenti e delle convinzioni presenti da tempo in Europa.

Certamente la crisi economica, iniziata nel 2008 e non ancora superata, ha contribuito a rafforzare da parte dell'Unione Europea, UE, le regole economico-fiscali rivolte ai paesi in crisi fiscale. Tale constatazione non significa, tuttavia, che necessariamente si debba rinunciare al modello sociale europeo basato su regole di tutela del lavoro, presenza di ammortizzatori sociali, spese pensionistiche e per la salute, considerate attualmente non sempre sostenibili dalla situazione economica. Gli obiettivi europei relativi al pareggio di bilancio e alla riduzione consistente del debito pubblico hanno, comunque, richiesto una razionalizzazione degli interventi di ristrutturazione del mercato del lavoro, rivedendo i sistemi nazionali di welfare.

* Università degli Studi Roma Tre

In Europa le politiche di protezione sociale sono rimaste sostanzialmente gestite a livello nazionale. Il passaggio di tali politiche sotto la responsabilità dell'UE è ostacolato dai diversi gradi di sviluppo economico dei paesi, dalla possibilità di finanziare gli interventi, dalle diverse strutture istituzionali e dalle stesse differenziate concezioni sociali.

Il lavoro, dopo aver illustrato i diversi modelli sociali esistenti in Europa, si occupa degli effetti della crisi economica sulla politica sociale per poi esaminare i possibili interventi a livello europeo.

2. I diversi modelli sociali in Europa

Per modello sociale europeo si intende il modello sociale dei diversi stati europei considerando, in particolare, i sistemi di protezione sociale; secondo un'altra impostazione si tratta della politica sociale dell'UE.

In Europa, in generale, lo stato presenta un atteggiamento più protettivo, rispetto ad altre aree, quali gli Stati Uniti, nei riguardi delle esigenze dei soggetti più deboli cercando di ridurre le disegualianze sociali.

Il modello di protezione sociale si è affermato, in particolare, negli anni Sessanta del Novecento in una fase economica di sviluppo al fine di costruire una società più giusta anche con l'obiettivo di controllare i conflitti sociali¹. Sono migliorate le condizioni del lavoro, la previdenza e l'assistenza sociale. Il freno alla crescita economica negli anni successivi, in alcuni paesi, ha portato alla crisi del modello sociale europeo; sono state poste in discussione l'ampia spesa pubblica, la pressione fiscale in aumento e l'espansione del debito pubblico.

I modelli sociali europei differiscono, comunque, da paese a paese presentando una sensibile eterogeneità. È necessario tenere conto non solo dei diversi livelli di sviluppo economico e della possibilità di fornire prestazioni monetarie e servizi, ma anche delle strutture e della normativa dei settori. Le differenze riguardano anche il peso relativo

¹ Si parla della nascita della politica sociale in Europa con le riforme introdotte in Germania da Bismarck nel 1889 con la creazione del primo sistema pensionistico. Sempre in Europa, dal 1942 al 1944, si sono avuti alcuni progetti di natura sociale partendo dal Piano Beveridge inglese del 1942 a favore dell'assistenza sanitaria pubblica e della previdenza sociale. Tuttavia, è rilevante il New Deal di Roosevelt degli Stati Uniti del 1932, che è seguito alla crisi economica del 1929 e che ha rivisto il ruolo dello Stato nell'economia a favore del pieno impiego e degli investimenti in infrastrutture; sono state introdotte alcune forme di previdenza sociale e di assistenza sanitaria.

del finanziamento pubblico e dei contributi sociali dal lato delle entrate e delle prestazioni sociali e dei servizi da parte della spesa; si pone anche il problema del diverso ruolo dello Stato e del settore privato nel finanziamento.

Si discute di “modello continentale” che si basa sul libero mercato; a correzione degli squilibri intervengono le azioni di politica sociale di tipo pubblico. Esiste un sistema obbligatorio di assicurazione sanitaria. Il modello continentale, con alcune correzioni determinate dalle diversità economiche, si è diffuso, oltre che in Germania, anche in Francia, Austria, Belgio e Lussemburgo.

Il “modello nordico”, che riguarda la Svezia, la Finlandia, la Danimarca e l’Olanda, garantisce un elevato livello di protezione sociale a sostegno dell’occupazione, della previdenza e dell’assistenza sociale; le spese sono coperte prevalentemente dalle imposte e dai contributi sociali obbligatori. Tale sistema viene considerato un modello di *best practice* e sembra rispondere a criteri di competitività economica e di correttezza fiscale; i cittadini sono, tuttavia, chiamati a pagare elevate imposte personali. Nonostante queste osservazioni, l’accettazione del modello di prestazioni di qualità e di fornitura pubblica di servizi, è elevata.

Il “modello anglosassone”, relativo alla Gran Bretagna e all’Irlanda, tutela le categorie più deboli attraverso interventi minimi per l’assistenza e i sussidi, rispetto agli aiuti generalizzati. Molti servizi sono offerti dai privati e pagati anche dagli appartenenti alle classi medie per l’istruzione, la sanità e le cure di lunga durata specialmente per gli anziani.

Infine, il “modello mediterraneo”, che riguarda l’Italia, la Grecia, il Portogallo e la Spagna, ha interessato la tutela dei lavoratori attraverso le prestazioni sociali e pensionistiche finanziate dallo Stato, oltre che dai contributi sociali obbligatori (Costa, 2010).

Le differenze nei modelli sociali corrispondono anche a diverse filosofie sociali; soluzioni europee uniformi potrebbero essere contrastate da paesi che subirebbero le maggiori modifiche nel campo delle istituzioni sociali che operano nell’ambito della politica sociale.

I diversi modelli, in una analisi comparativa, possono essere considerati secondo i criteri dell’efficienza e dell’equità. I modelli efficienti garantiscono idonei incentivi al lavoro favorendo elevati livelli di occupazione; quelli equi intervengono per il contrasto alle disegualianze e alla povertà.

Per quanto riguarda la sostenibilità, i modelli non efficienti non possono essere in grado di opporsi ai cambiamenti tecnologici, all’in-

vecchiamento della popolazione e alla crisi della finanza pubblica; si tratta, in generale, dei modelli continentali e mediterranei. La scarsa efficienza di questi modelli esige la riforma del mercato del lavoro e delle stesse politiche sociali. I modelli non equi presentano una copertura dei bisogni non idonea; vengono individuati, di solito, nei modelli anglosassoni e mediterranei (Sapir, 2006).

3. *Il modello sociale europeo e la crisi economica*

Il modello sociale europeo non è certamente superato², neppure se si pensa a paesi in difficoltà economico-finanziarie, quali l'Italia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo, con la presenza di grave disoccupazione, specialmente giovanile.

La crescita economica si allontana e i segnali di ripresa sono scarsi; aspetti positivi riguardano una relativa maggiore stabilità dei mercati finanziari e l'impegno dei governi a risanare i conti pubblici e ad introdurre riforme di tipo strutturale, specialmente per quanto riguarda il mercato del lavoro a favore dell'occupazione.

Alcuni ritengono che i piani di risanamento economico-fiscali, in atto in numerosi paesi europei, siano dannosi per la crescita e che lo stesso tessuto sociale possa essere coinvolto nel peggioramento. Certamente ciò può essere vero nel breve periodo, ma nel medio-lungo termine le riforme che non riducono gli investimenti, specialmente nel campo delle infrastrutture, e la revisione dello stesso modello sociale sulla base del principio di efficienza possono garantire una crescita sostenibile.

Non esiste, tuttavia, alcuna alternativa al risanamento fiscale che, se non attuato, può portare al peggioramento dell'andamento dei mercati. È necessario, quindi, proseguire nelle politiche di rigore indicate, più recentemente, dal "fiscal compact" e da altri interventi di correzione a livello europeo (Trupiano, 2010; Trupiano, 2012; Trupiano, in corso di pubblicazione).

La difficile situazione economica spinge, quindi, gli stati a ridurre le spese sociali e a rivedere le regole che danno diritto ad usufruire delle prestazioni e dei servizi sociali finanziati, almeno in parte, dall'operatore pubblico.

² Secondo i contenuti dell'intervista di Draghi, presidente della Banca centrale europea, del 24 febbraio 2012 allo *Wall Street Journal*. Pur riconoscendo i valori dell'inclusione e della solidarietà, con le regole attuali, il modello sociale applicato da alcuni paesi non sarebbe, a suo parere, sostenibile.

Di fronte alla crisi economica e fiscale, il modello sociale europeo, come si struttura in alcuni paesi europei e le regole dello stato sociale, ormai spesso finanziariamente difficili da sostenere, sarebbero, infatti, alcune delle cause che impediscono la crescita economica, riducono gli investimenti e le spese pubbliche a favore della produttività e dell'aumento del PIL pro-capite.

Da tale convinzione nasce, da parte di alcuni osservatori, la richiesta di rivedere il sistema sul quale si basa il modello sociale specialmente mediterraneo, basato sulla sicurezza del lavoro e su ammortizzatori sociali ritenuti troppo ampi, prendendo anche ad esempio l'esperienza degli Stati Uniti. Tassazione elevata, estesi sistemi di sicurezza sociale e rigide regole del mercato del lavoro distorcerebbero, pertanto, la situazione economica (Franzini, Supino, 2005). Non esiste la possibilità di uno scambio tra riforme economiche e sociali e piani di risanamento fiscale in quanto, riducendo le politiche di rigore fiscale, si temono le reazioni dei mercati finanziari, con aumento dei tassi di rendimento dei titoli pubblici, e il mancato sostegno dell'UE specialmente a favore dei paesi molto indebitati.

Comunque, i paesi in crisi presentano difficoltà a mantenere i livelli di spesa sociale esistente, mentre il PIL mostra persino andamenti negativi, oppure di scarso sviluppo. Nel tempo, le politiche sociali possono non essere più sostenibili con effetti negativi non solo economici; diventa sempre più difficile mantenere livelli soddisfacenti per quanto riguarda, in particolare, la sanità pubblica, le pensioni e l'assistenza pubblica, tenuto conto anche dell'invecchiamento della popolazione con conseguenze negative sulla gestione del sistema sanitario, assistenziale e pensionistico.

Il mercato del lavoro e le politiche sociali debbono diventare sempre più flessibili ai diversi cambiamenti economici (Sapir, 2006).

4. Gli interventi a livello europeo

La politica sociale europea appare più debole rispetto alle azioni europee a favore degli obiettivi del mercato unico e dell'Unione monetaria. Il conflitto tra la concorrenza di mercato e il campo della protezione sociale non è stato risolto e non si è avuto un collegamento stretto tra integrazione economica e politica sociale (Scharpf, 2002).

Ci si aspetta che l'UE difenda il modello sociale europeo ponendo un parallelismo tra le azioni a favore del mercato e quelle relative alla

protezione sociale per giungere ad una armonizzazione, o almeno ad un maggiore coordinamento delle politiche nazionali di welfare³.

L'UE e la Banca centrale europea difendono gli obiettivi di bilancio per la riduzione del deficit e del debito pubblico nel timore che prosegua la crisi finanziaria non ancora superata. In Europa vengono attuati interventi quali quelli relativi al Fondo salva Stati (Esm) ed è stata decisa l'introduzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie (Trupiano, 2003).

Le politiche di welfare a favore della protezione sociale sono, pertanto, influenzate dai vincoli europei sull'economia e la finanza pubblica; anche le differenze a livello nazionale ostacolano gli interventi sociali dell'UE. Si tratta di situazioni diverse per quanto riguarda i livelli di sviluppo economico, ma anche per le dimensioni delle spese in denaro e in natura a fini sociali.

A livello europeo, per quanto riguarda la politica sociale, sono importanti le conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 2000 che ha cercato di rispondere alle sfide della globalizzazione, dei cambiamenti demografici e della società della conoscenza⁴; l'obiettivo era quello di rendere l'Europa più dinamica e competitiva al fine di garantire un futuro prospero e sostenibile da un punto di vista anche ambientale e sociale.

Il Consiglio si è impegnato, inoltre, a rendere più moderno il modello sociale europeo riguardo, prevalentemente, alla sostenibilità dei sistemi pensionistici, tenuto conto dei condizionamenti fiscali e demografici (invecchiamento della popolazione) che influenzano la tenuta degli schemi delle pensioni. Una preferenza specifica viene assegnata all'istruzione e alla formazione professionale, temi rilevanti quando si parla di inclusione sociale (Scharpf, 2002).

È stato introdotto l'Open Method of Coordination (OMC) decidendone l'applicazione non solo a temi quali l'istruzione, la formazione professionale e la ricerca e sviluppo, ma considerando anche la protezione sociale e l'inclusione sociale (European Commission, 2001)⁵. L'OMC è meno vincolante persino delle direttive quadro europee anche se può essere utile al fine di ottimizzare e rivedere i sistemi di pro-

³ Delors aveva parlato di dimensione sociale nell'ambito di un rafforzamento dell'integrazione economica.

⁴ La Commissione europea si era occupata di politica sociale dal 1998 al 2000 attraverso il Social Action Programme.

⁵ L'OMC è stato utilizzato, oltre che nella politica sociale, anche nel campo delle strategie a favore dell'occupazione (1997), della lotta all'esclusione sociale (2000) e delle pensioni (2002). Vengono utilizzati alcuni indicatori sociali per la misurazione della povertà e dell'esclusione sociale (O'Connor, 2005).

tezione sociale favorendo proprio l'inclusione sociale, specialmente nel campo del lavoro, delle pensioni, della lotta alla povertà, della salute (de la Porte, Pochet, 2012).

Le scelte restano al livello nazionale, anche se in linea con gli obiettivi comuni, e il coordinamento dipende dalla cooperazione volontaria senza la presenza di sanzioni nei confronti degli stati membri che non raggiungono gli standard concordati. L'obiettivo è quello di raggiungere alcune soluzioni pur mantenendo le differenze esistenti nelle istituzioni relative al benessere a livello nazionale. Il volontarismo, insito nell'OMC, rispetta le differenze nazionali, accresce l'informazione e la collaborazione tra paesi europei.

Le politiche di intervento sociale a livello europeo utilizzano, quindi, lo strumento del coordinamento tra gli stati membri (Sapir, 2006).

L'UE combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni, mentre favorisce la giustizia e la protezione sociale, la parità dei generi, la solidarietà generazionale e la tutela dei diritti dei minori. Persegue, inoltre, la coesione sociale, economica e territoriale e la solidarietà tra stati membri.

Un rapporto sulla strategia di Lisbona è stato presentato nel 2004 alla Commissione europea e al Consiglio europeo da un gruppo, presieduto da Wim Kok, con l'obiettivo di rivedere a metà percorso la strategia economico-sociale di Lisbona del 2000 che mostrava difficoltà di attuazione. Il rapporto Kok sottolineava gli scarsi progressi della strategia di Lisbona dovuti all'impegno non sufficiente sia dell'UE che degli Stati per debole coordinamento e priorità in conflitto, oltre che, sempre secondo il rapporto, per la mancanza di una azione politica determinante. Chiedeva, quindi, un maggiore impegno, tenuto conto della scarsa natalità e dell'invecchiamento della popolazione europea; sottolineava come temi chiave fossero quelli dello sviluppo economico e dell'occupazione in un quadro di coesione sociale. Il bilancio dell'UE doveva, infine, tenere in maggiore considerazione gli obiettivi della strategia.

La Strategia di Lisbona per il periodo 2006-2010 (European Commission, 2004) ha iniziato ad operare in un contesto economico di crescita dell'occupazione, anche se la sua applicazione è stata certamente complessa in una realtà dell'economia diversa e divenuta peggiore. Presentava obiettivi quali la modernizzazione del mercato del lavoro, offrendo occupazione ed eguali opportunità a tutti, e dei sistemi di protezione sociale. I risultati di tale azione non sono stati significativi e gli obiettivi sono stati raggiunti soltanto in piccola parte.

Nel 2008 la Commissione ha rivisto la sua agenda sociale relativamente agli ultimi anni della Strategia di Lisbona; le 19 iniziative riguardavano l'area dell'occupazione e degli affari sociali con una particolare attenzione ai giovani, alla salute, alla lotta alla discriminazione, al rafforzamento degli strumenti giuridici, al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Al completamento, nel 2010, della Strategia di Lisbona è seguita la strategia di Europa 2020 che comprende una serie di obiettivi nel campo dell'istruzione superiore, dell'occupazione per i giovani, della riforma del mercato del lavoro, della ricerca e dell'innovazione, della politica industriale, dell'utilizzo efficiente delle risorse, della politica energetica e di quella relativa ai cambiamenti climatici. Temi rilevanti sono anche la politica sociale contro la povertà e l'esclusione sociale.

Nel 2011 un rapporto sulla dimensione sociale della strategia di Europa 2020 (European Commission, 2011) si è concentrato sulla riduzione della povertà e la promozione dell'inclusione sociale. Il rapporto ha affrontato il tema delle riforme dei sistemi di protezione sociale, delle strategie attive di inclusione, degli aiuti per le famiglie e i gruppi a rischio, dell'adeguatezza e della sostenibilità finanziaria a lungo termine delle pensioni e del miglioramento dell'efficienza delle prestazioni sanitarie e delle cure sanitarie di lunga durata. È importante la garanzia di una elevata qualità dei servizi sociali.

Il successo della Strategia Europa 2020 dipende da un approccio tra le diverse aree: sociale, dell'occupazione e delle stesse politiche economiche. Le principali politiche europee e le decisioni di spesa devono calcolare più attentamente l'impatto sociale; bisogna, inoltre, rendere più tempestive le statistiche sociali migliorando le analisi economiche. Infine, il rapporto raccomanda coerenza tra gli obiettivi e il metodo di lavoro dell'OMC e il nuovo contesto in cui opera Europa 2020.

5. Conclusioni

L'influenza negativa del modello sociale europeo sulla crescita del PIL appare, nel complesso, dubbia; non sembra, quindi, sempre necessario sacrificare le proprie aspirazioni sociali.

Sono presenti posizioni contrapposte tra coloro che chiedono una contrazione degli interventi in campo sociale a favore della maggiore competitività delle imprese e degli investimenti produttivi e tra chi ritiene che la crisi prolungata e grave, che svolge i suoi effetti negativi

specialmente a danno dei più deboli, esiga, al contrario, un rafforzamento dello Stato sociale contro la povertà crescente e le tensioni sociali.

I sistemi di protezione sociale europei sono, in effetti, minacciati da una crescita economica insufficiente; la sostenibilità di tali sistemi dipende dalla loro possibilità di produrre beni e servizi, di favorire i consumi, di accrescere l'occupazione e gli investimenti in campo sociale.

È, tuttavia, necessario proseguire nelle politiche di austerità senza scegliere tra le riforme economiche e i programmi di risanamento fiscale da accompagnare a nuove regole a favore dell'occupazione, specialmente giovanile, dei consumi e della spesa. In effetti, le politiche restrittive, basate sugli aumenti della tassazione e sui tagli alla spesa pubblica in particolare per gli investimenti, danneggiano la crescita economica, almeno nel breve periodo. Sarà necessario, pertanto, attuare riforme strutturali in numerosi paesi in crisi, senza dimenticare le conseguenze sociali dei diversi interventi. Molti paesi che si trovano in difficoltà economiche impongono tagli significativi alle prestazioni monetarie e ai servizi sociali provocando spesso instabilità sociale.

L'equità nella protezione sociale potrebbe essere raggiunta in Europa attraverso la predisposizione di programmi sociali europei, oppure con l'armonizzazione dei sistemi nazionali di protezione sociale.

L'armonizzazione europea dei sistemi sociali è ostacolata proprio dalle differenze nazionali anche nel finanziamento delle politiche nazionali e dai diversi interventi a favore dell'occupazione e della protezione sociale.

Per l'Europa si fa ricorso all'Open Method of Coordination (OMC) che favorisce la cooperazione tra stati per quanto riguarda la politica sociale; le decisioni restano a livello nazionale nel tentativo, tuttavia, di favorire obiettivi ed indicatori comuni per il confronto e le valutazioni della situazione dei singoli paesi.

Per la difesa delle differenze nella politica sociale viene richiamato il principio della sussidiarietà, nonostante tale principio possa essere in contrasto con la garanzia dell'equità di trattamento tra i cittadini europei. Le differenze nella struttura istituzionale, nelle prestazioni e nel finanziamento sono giustificate anche dalle diverse convinzioni sulla solidarietà sociale; bisogna, tuttavia, porsi il problema degli standard minimi di tutte le prestazioni sociali, dell'inclusione sociale e della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale.

Il sistema sociale europeo resta, complessivamente, fragile in assenza di una maggiore solidarietà tra le diverse aree territoriali.

Bibliografia

- Athinson A.B., B. Contillon, E. Marlier and B. Nolan, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002.
- Costa A., 2010, "The Future in the European Social Model in the Era of Globalisation", www.thefederalist.eu.
- De la Porte C. and F. Pochet, "Why and How still Study the Open Method of Coordination (OMC)?", in *Journal of European Social Policy*, October, 2012.
- European Commission, *European Governance: a White Paper*, COM (2001) 428 final, 2001.
- European Commission, *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Office for Official Publications, 2004.
- European Commission, *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Communication, 2010.
- European Commission, *The Social Dimension of the Europe 2020 Strategy*, A Report of the Social Protection Committee, 2011.
- Franzini M., S. Supino, *Il "modello sociale europeo" e la crescita economica. Una critica di alcune diffuse e ingannevoli convinzioni*, in Barca L., Franzini M. (a cura di), *Legittimare l'Europa*, Il Mulino, 2005.
- Leibfried S. and P. Pierson, "Social Policy. Left to Court and Market?", in Wallace H. and Wallace W. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2000.
- O'Connor J.S., "Policy Coordination, Social Indicators and the Social Policy Agenda in the European Union", in *Journal of European Social Policy*, November, 2005.
- Sapir A., "Globalization and reform of the European Social Model", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n. 2, 2006.
- Scharpf F.W., "The European Social Model: Coping with the Challenge of Diversity", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, n. 4, 2002, pp. 645-70.
- Trubek D.M. and J. Mosher, *EU Governance, Employment Policy and the European Social Model*, University of Wisconsin-Madison, European Union Center, 2001.
- Trupiano G., *Le prospettive di applicazione della Tobin Tax*, in G. Romagnoli (a cura di), *Sovranità nazionale e regionalizzazione*, Milano, F. Angeli e in *Mondo Bancario*, gennaio-febbraio, 2003.
- Trupiano G., *Il rispetto dei vincoli europei relativi al deficit di bilancio e al debito pubblico*, in D. Felisini (a cura di), *Culture economiche e scelte politiche nella costruzione europea*, Cacucci editore, 2010.
- Trupiano G., "The New European Governance: the European Semester and the Coordination of Economic and Budgetary Policy", in F. Praussello (ed.), *The Euro Zone Experience: Monetary Integration in the Absence of a European Government*, F. Angeli, 2012.
- Trupiano G., "I vincoli economici e fiscali europei: il rigore di bilancio e l'esigenza della crescita", in corso di pubblicazione.

La politica europea per l'immigrazione nell'ambito del modello sociale europeo: obiettivi comuni ed interessi contrapposti

Gabriele Orcalli*

Abstract. *More than ten years after the Amsterdam Treaty, which transferred competences on immigration and asylum matters to common jurisdiction, the EU Commission is asking for a "genuine" European immigration policy. In our view, such a genuine policy must consider the common control of immigration flows, unequivocally refused by both the Amsterdam and Lisbon Treaty for reasons that have nothing to do with economic rationality. This paper, therefore, begins with an analysis of the positions taken over the years by EU governing bodies, thereafter verifying the inability to construct a common policy in a matter that can hardly be dealt with in the sphere of security alone when it should be framed within labour market governance. If political factors are at the base of this immigration policy perspective, then it must also be said that some difficulties are created by the fear of individual European governments that a common immigration policy could lead to opportunistic behaviour by one national government or another.*

Keywords: *European Immigration Policy; Open Method of Coordination; European Social Model*

1. Introduzione

In questo saggio si esamina la questione delle politiche che l'Unione Europea (UE) ha adottato o, meglio, non ha adottato in materia di immigrazione. In realtà il saggio esamina le ragioni di un vuoto normativo che è logicamente in contraddizione con i principi della libera circolazione dei beni e delle persone all'interno dell'area che costituisce l'UE. Facciamo discendere le ragioni di questa situazione dalla architettura istituzionale dell'UE, ispirata ad una logica di *multi-level governance*, che è il frutto di difficili processi evolutivi correlati a complessi processi negoziali su di una molteplicità di problemi nella cui governance l'UE è coinvolta.

Si parte dall'assunto che non esiste un disegno istituzionale europeo per quanto riguarda le politiche immigratorie, che sono state affi-

* Università degli Studi di Padova

date ai singoli stati nazionali per motivi che nulla hanno a che fare con la razionalità economica. Secondo la razionalità economica una politica immigratoria unificata darebbe ai singoli stati benefici maggiori dei costi che pur potrebbero sostenere. In un certo senso si tratta di un problema di valutazione delle esternalità, positive e negative, che una gestione comune dell'immigrazione potrebbe generare rispetto ad una sua gestione nazionale. Riteniamo che un eventuale passaggio da una gestione nazionale ad una gestione comune dell'immigrazione, secondo l'approccio del federalismo fiscale, sarebbe ottenibile se la politica immigratoria entrasse nel novero delle politiche negoziabili anche attraverso idonee compensazioni ai paesi che eventualmente subissero esternalità negative da una governance comunitarie. Il fatto che la politica immigratoria sia assegnata ai governi nazionali, rendendo impossibili pagamenti compensativi, dipende sia da motivi che affondano le loro radici nella complessità di un tema *politicamente sensibile* che dalla difficoltà pratica di calcolare le esternalità positive e negative a cui si è fatto cenno.

Il saggio, dunque, parte da una analisi delle posizioni assunte dagli organismi direttivi dell'UE nel corso degli anni, giungendo a verificare come non si sia riusciti a costruire una politica comunitaria in una materia che difficilmente può essere trattata solo sul terreno della sicurezza, mentre andrebbe inquadrata su quello della governance dei mercati del lavoro. Se alla base di una simile visione della politica migratoria stanno fattori politici, va anche detto che alcune difficoltà sono create dal timore che i singoli governi europei manifestano relativamente alla possibilità che una politica immigratoria comune finisca per porsi in antitesi rispetto alle preferenze che, in materia, tali governi hanno. Comunque la questione della coerenza fra strutture economiche e obiettivi di natura economica e sociale, da un lato, e politiche migratorie, dall'altro, appare uno snodo fondamentale nel quale si consumano i dissensi fra i governi europei.

2. *Alle origini del problema*

La politica europea dell'immigrazione, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, si è basata di una esigenza – attribuita alla formazione del mercato interno – di garantire la sicurezza dei cittadini europei anche dopo l'abolizione delle frontiere interne. Nel progetto del completamento del mercato interno, il privilegio comune ai cittadini degli stati membri e le forti restrizioni per le regole per l'immigrazione sono

funzionali ad un processo di delegittimazione "politica" degli immigrati, pur ritenendoli, in certe situazioni, utili alle economie dei paesi europei. "EU policies support, often indirectly, expressions of welfare chauvinism and the idea of cultural homogeneity as a stabilizing factor" (Huysmans, 2000, p.753). In tal modo, facilitano la formazione di un atteggiamento ostile verso l'immigrazione in generale, considerata come una sfida pericolosa e destabilizzante alla società europea occidentale, alla stabilità del mercato del lavoro e delle conquiste del welfare state.

In una prima fase, l'immigrazione diventa un argomento di cooperazione fra gruppi intergovernativi come il Gruppo di Trevi, il Gruppo ad hoc sull'immigrazione ed il gruppo di Schengen. In questi ambienti si creò un'esperienza di collaborazione, soprattutto fra Agenzie amministrative e di polizia, che contribuì in maniera fondamentale a costruire la struttura logica all'interno della quale si doveva sviluppare il processo di europeizzazione della politica per l'immigrazione. Quest'ultimo si sviluppò dapprima nell'ambito del Trattato di Maastricht, con l'introduzione del Terzo Pilastro sulla Giustizia e gli Affari Interni, e, quindi, in seguito alla svolta importante del Trattato di Amsterdam, con la "comunitarizzazione" della politica per l'immigrazione attraverso il suo spostamento nell'ambito del Primo Pilastro.

Questi sviluppi istituzionali riflettono un cambiamento di fondo nel modo di qualificare il problema dell'immigrazione. Mentre, infatti, negli anni '50 e '60 del secolo scorso l'immigrazione era vista principalmente come un modo per colmare i deficit di offerta del mercato del lavoro - e quindi lo status di immigrato non veniva considerato come un problema sensibile politicamente - nel corso del periodo successivo l'immigrazione diventa sempre più oggetto di un dibattito politico basato sulla protezione dell'ordine pubblico e sul mantenimento della stabilità interna (Huysmans, 2000, p.756), minacciata da presenze considerate culturalmente esogene. In definitiva, sempre più l'europeizzazione della politica per l'immigrazione si sviluppa in un contesto preciso, quello dei problemi della sicurezza.

3. Prese di coscienza degli organismi comunitari

Ai nostri fini, l'impatto più rilevante di questa impostazione è sulla (im)possibilità di costruire una politica comune di gestione dei flussi immigratori legata ai fabbisogni dei mercati del lavoro europei, ossia delle immigrazioni di tipo economico.

La Commissione Europea appare consapevole di questo problema. Fin dal 1999, nei documenti preparatori per il Consiglio Europeo di Tampere, dichiarava (Commissione delle CE, 1999):

“.....It is clear from an analysis of the economic and demographic context of the Union and of the countries of origin, that there is a growing recognition that the zero immigration policies of the last thirty years are no longer appropriate. On the one hand large numbers of third country nationals have entered the Union in recent years and these migratory pressures are continuing, with an accompanying increase in illegal immigration, and people trafficking. On the other hand, as a result of growing shortage of labour at both skilled and unskilled levels, a number of member states have already begun to actively recruit third country nationals from outside the Union. In this situation a choice must be made between maintaining the view that the Union can continue to resist migratory pressures and accepting the immigration will continue and should be properly regulated, and working together to try to maximise its positive effects on the Union of the migrants themselves and for the countries of origin”.

A questa pressione il Consiglio Europeo rispondeva, sia pure debolmente e con riferimento soprattutto al problema interno della libertà di circolazione e delle questioni di sicurezza, ma comunque con una certa precisione:

“Tale libertà (*di libera circolazione, nda*) non dovrebbe essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione. Sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso al nostro territorio. Ciò richiede, a sua volta, *che l'Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando al contempo l'esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina...*” (Consiglio Europeo, 1999).

A questa mera indicazione di obiettivi non fa seguito l'adozione di politiche considerate adeguate, tanto che nel 2005, nel Programma dell'Aia, la Commissione tornava ad indicare la necessità della “definizione di una politica equilibrata relativa all'immigrazione” e, sulla base di questa indicazione, il Consiglio, l'anno successivo, sottolineava che “tale politica si basa sulla solidarietà, la fiducia reciproca e la ripartizione delle responsabilità tra l'Unione europea e gli Stati Membri”. Inoltre, si affermava che in materia di immigrazione legale occorre “*elaborare politiche migratorie opportunamente gestite, nel pieno rispetto delle competenze nazionali, per aiutare gli Stati membri a soddisfare le esigenze di manodopera attuali e future contribuendo nel contempo allo sviluppo sostenibile di tutti i paesi; si invitano gli stati membri a scambiarsi informazioni sulle misure adottate nei setto-*

ri dell'asilo e della migrazione conformemente al meccanismo d'informazione reciproca istituito dal Consiglio nell'ottobre scorso" (Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Bruxelles, dicembre 2006).

Di nuovo, nel 2008 il Consiglio siglava il Patto Europeo sulla immigrazione e l'asilo assumendo cinque "impegni fondamentali", fra i quali "organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascun Stato membro". A questo scopo il Consiglio conveniva di "invitare gli stati membri e la Commissione, nel rispetto dell'acquis comunitario e della preferenza comunitaria, tenendo conto del potenziale di risorse umane in seno all'Unione europea, ad attuare con in mezzi più adeguati politiche d'immigrazione professionale che tengano conto di tutti i bisogni del mercato del lavoro di ciascun Stato membro, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008". Successivamente, nel Programma di Stoccolma, approvato nel 2010, il Consiglio europeo riconosce:

"... che l'immigrazione per motivi di lavoro può contribuire ad aumentare la competitività e la vitalità dell'economia. In tal senso il Consiglio europeo ritiene che l'Unione debba promuovere la creazione di sistemi di ammissione flessibili che rispondano alle priorità, alle esigenze, al numero e al volume stabiliti da ciascun Stato membro e che consentano ai migranti di sfruttare appieno le loro abilità e competenze. Per facilitare un miglior coordinamento tra domanda e offerta di lavoro, vengono condotte *politiche d'immigrazione coerenti e valutazioni più efficaci, in termini di integrazione, delle competenze richieste sui mercati del lavoro europei*. Questi sistemi devono tenere debitamente conto delle competenze degli stati membri, in particolare per gestire i rispettivi mercati del lavoro, e del principio di preferenza dell'Unione".

Da ultimo, nel Piano d'azione per l'attuazione del Programma di Lisbona la Commissione torna a sottolineare come:

"nei prossimi anni occorrerà concentrarsi sul consolidamento di *un'autentica politica comune di immigrazione e di asilo*. L'attuale crisi economica non può intralciare le ambizioni e la determinazione dell'UE in questo campo. Al contrario, mai come ora è necessario sviluppare queste politiche in una prospettiva di lungo termine incentrata sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana, e rafforzare la solidarietà. In particolare tra gli Stati membri cui compete collettivamente garantire un sistema umano ed efficiente. Una volta consolidate queste politiche, i progressi compiuti dovranno essere valutati alla luce degli obiettivi ambiziosi posti dall'UE. Se necessario saranno proposte altre misure. L'Unione elaborerà *un'autentica politica comune*

in materia di migrazione che preveda normative quadro, nuove e flessibili, per l'ammissione degli immigrati legali. In tal modo potrà adeguarsi alla crescente mobilità e alle necessità dei mercati del lavoro nazionali, nel rispetto delle competenze degli Stati membri in questo settore" (Commissione dell'UE, 2010).

4. *L'impasse decisionale*

In ormai più di dieci anni si assiste dunque ad una stanca ripetizione di appelli alla realizzazione di una politica comune della quale, tuttavia, non si vedono ad oggi i contenuti concreti, con l'eccezione delle misure dirette a garantire la sicurezza dei confini. Le uniche decisioni concrete in materia di gestione dei flussi migratori consistono nell'adozione di un programma per lo scambio di informazioni fra i Governi nazionali e per la creazione di una rete europea per l'immigrazione, anch'essa destinata allo scambio di informazioni.

Di fatto, quindi, la *communautarization* della politica per l'immigrazione realizzata con il Trattato di Amsterdam non servì a risolvere il problema. Il Trattato ha in effetti trasferito alla competenza comunitaria (Primo Pilastro) misure relative all'immigrazione ed all'asilo, ai diritti dei *third country nationals*, ai controlli frontalieri esterni, ai visti, alla cooperazione amministrativa in queste materie. In realtà la *communautarization* è parzialmente limitata dalle decisioni di *opting out* della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca. Ancora, in base all'art. 63 EC, gli stati membri hanno il permesso di mantenere od introdurre norme nazionali compatibili con il Trattato e con gli accordi internazionali. La competenza della Corte Europea di Giustizia è limitata quando si tratti di revisionare misure nazionali attinenti alla sicurezza. In altre parole, gli Stati membri sembrano molto preoccupati di evitare in ogni modo la possibilità che l'azione comunitaria in tema di immigrazione vada oltre i confini della tutela della sicurezza interna. Questo atteggiamento appare problematico: la Comunità ha assunto dagli Stati membri la visione della politica dell'immigrazione come politica di *securitization*, ed identifica negli immigrati possibili fonti di insicurezza. L'inserimento, anche nel Trattato della Costituzione Europea, dell'immigrazione come argomento del Capo IV (spazio di libertà, sicurezza e giustizia) indica ancora una volta come non si esca dalla convinzione che l'immigrazione sia un problema di sicurezza e che come tale debba essere controllato e gestito. In questo modo, dunque, l'impostazione delle norme costituzionali definisce, ed, allo

stesso tempo, limita l'ambito nel quale gli attori politici possono formare le proprie preferenze, individuare le azioni politiche (norme sub-costituzionali) ed agire per il loro *enforcement* o, se necessario, per il loro cambiamento.

Questo atteggiamento è del resto confermato anche dalla riforma del Trattato di Lisbona, per cui l'attuale Trattato consolidato sull'Unione europea può affermare all'art.79 comma 5 che "il presente articolo non incide sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti dai paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente, o autonomo".

Resta quindi irrisolto il problema della definizione di cosa intenda la Commissione per *una autentica politica comune in materia di migrazione*; indubbiamente la UE non ha competenza in materia di determinazione dei flussi immigratori, né sulla loro composizione. Questa situazione appare sempre meno comprensibile, come del resto sembra sostenere la stessa Commissione quando richiama l'esigenza di una *autentica politica comune*.

D'altra parte sono ormai molti i motivi che spingono a favore di una politica comune di gestione dei flussi migratori. Un primo argomento è relativo all'incapacità degli Stati nazionali di controllare i flussi migratori in una fase di diminuzione dei costi di trasporto e di transazione (Guiraudon e Lahav, 2000). Un esempio della necessità di ricorrere a soluzioni di tipo multinazionale è, come ricorda Caviedes (2004), la stessa firma dell'Accordo di Schengen, che all'inizio nasce in assenza di una norma comunitaria, introdotta solo successivamente con l'incorporazione dell'Accordo nel Trattato di Amsterdam.

Nel caso, poi, dell'UE, l'elevato livello di interdipendenza fra gli Stati membri aggiunge l'ulteriore necessità di evitare il fallimento del coordinamento delle politiche migratorie. Straubhaar (2000) segnala come, se consideriamo le politiche migratorie come un bene pubblico internazionale, gli effetti delle politiche nazionali possono creare *spill-overs* in altri paesi: nel caso dell'UE, regimi differenti possono incentivare comportamenti competitivi destinati a creare esternalità negli altri Stati membri. La soluzione data a questo problema, come abbiamo accennato, è stata quella di concordare fra i paesi membri una gestione comune delle politiche difensive (controlli alla frontiera, concessione di visti, politiche per l'asilo politico, etc.), ma questo ha determinato l'effetto laterale di non essere in grado di predisporre politiche dirette ad affrontare con efficacia le politiche di sostegno alle esigenze del mercato del lavoro.

5. *Problemi aperti*

Abbiamo visto come la stessa Commissione ritenga che la politica comune dovrebbe “adeguarsi alla crescente mobilità e alle necessità dei mercati del lavoro nazionali”, pur “nel rispetto delle competenze degli Stati membri in questo settore”. In effetti, una politica comune sarebbe giustificata dalle considerazioni relative all'*enforcement* delle politiche nazionali: come si può considerare compatibile con l'obiettivo di realizzare un mercato comune del lavoro il mantenimento delle competenze nazionali in materia di selezione degli immigrati ed i conseguenti rischi di *free riding* nei controlli frontalieri? Come si può sostenere allo stesso tempo la necessità di creare un mercato comune del lavoro, che integra la libera circolazione dei beni e dei capitali, e quindi capace di assicurare l'efficienza allocativa con l'uguaglianza dei rendimenti marginali dei fattori, con il mantenimento di una quota di lavoro (gli immigrati) che rimane territorialmente bloccata, con la possibilità di determinare sacche di inefficienza?

Ancora, le politiche nazionali per l'immigrazione, soprattutto dei paesi dell'Europa continentale, sono fortemente condizionate da pressioni emotive ed elettorali di una parte della popolazione, e quindi non riescono ad imprimere alle politiche comunitarie un salto di qualità verso l'obiettivo di una maggiore efficienza funzionale del mercato del lavoro. Come nel caso della politica monetaria, quindi, anche in quello della politica per l'immigrazione potrebbe essere fatta valere la considerazione che i governi nazionali non sono nelle migliori condizioni per raggiungere obiettivi di lungo periodo che necessitano la composizione di interessi differenti (Boeri, 2003, p. XV). In effetti, la Commissione, nella comunicazione del 2008, sostiene che i risultati finora raggiunti nella creazione di una politica comune:

“... non sono sufficienti. Occorre una visione strategica comune, che si basi sui risultati già conseguiti e miri a costituire un quadro più omogeneo ed immediato per l'azione futura degli Stati membri e dell'UE. Il valore specifico dell'UE consisterà nel fornire strumenti europei, in quanto necessari, e nel creare il contesto giusto per raggiungere una coerenza laddove gli Stati membri agiscono in base alle loro competenze. La trasparenza e la fiducia reciproca sono oggi indispensabili affinché questa visione comune sia efficace e produca risultati.

L'immigrazione può contribuire in una certa misura ad alleviare i problemi causati dall'invecchiamento della popolazione, ma può svolgere un ruolo ancor più cruciale nell'affrontare le future carenze di manodopera e di qualifiche e nell'aumentare il potenziale di crescita e la prosperità dell'UE, integrando le riforme strutturali attualmente in corso. Ecco perché l'immigra-

zione è diventata un fattore importante per lo sviluppo della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, nella quale si riconosce che una gestione adeguata dell'immigrazione economica è un elemento essenziale della competitività dell'UE".

Il problema della governance della politica comune si manifesta quindi nel difficile rapporto fra l'intenzione, chiaramente indicata, di inserire al suo interno obiettivi legati alla strategia di Lisbona – crescita ed occupazione – ed i vincoli stabiliti dal Trattato che limitano la competenza nella gestione dei flussi migratori ai governi nazionali.

6. *Un tentativo di soluzione. Il MAC*

La Commissione dell'UE ha tentato di dare soluzione al problema proponendo un sistema di governance della politica per i flussi migratori basato sull'utilizzo del Metodo Aperto di Coordinamento (MAC). Il MAC si è sviluppato nel tempo, con una materializzazione concreta nel summit di Barcellona del 2000. In realtà, in qualche modo, era già stato delineato sia nelle procedure per il coordinamento delle politiche economiche nazionali previste nell'ambito dell'UME, sia nel capitolo della politica per l'occupazione del Trattato di Maastricht.

Il MAC si distingue nettamente dal "metodo comunitario", che ha dominato il processo di integrazione europea nei primi decenni di vita e che, come è noto, si contraddistingue per la natura sopranazionale degli interventi accentrati presso le istituzioni europee di governo della politica economica. Esso cerca di soddisfare la necessità di un metodo di governance nei settori di azione che prevedono una competenza esclusiva dell'UE ma dove, al contempo, emerge l'opportunità di coordinamento a livello dei governi europei. Le procedure principali del MAC possono esser così sintetizzate: a) linee guida comuni, decise dai Governi in sede europea e che devono poi essere trasferite nella politica nazionale; b) monitoraggio periodico, valutazione e *peer review* organizzati come un processo di mutuo apprendimento; c) segnalazione di indicatori e di strumenti di *benchmarking* per comparare le politiche migliori.

Ad un attento esame, le procedure del MAC ricadono nella tradizione della cosiddetta *soft law* comunitaria, che si sostanzia in un insieme di raccomandazioni, inviti, monitoraggi e *benchmarking*. Tuttavia, la novità che porta è legata da un approccio di tipo decisamente più intergovernativo rispetto alla tradizionale *soft law*, sottoposta ad una specifica influenza della Commissione e della Corte di Giustizia, ad una natura sostanzialmente più politica – determinante, cioè, è il

ruolo dei Governi nazionali – piuttosto che amministrativa. La proposta della Commissione per il MAC dedicato all’immigrazione comprende delle linee guida molto generali, meno concrete di quelle indicate nel MAC dedicato alla politica dell’occupazione (Caviedes, 2004). L’obiettivo era semplicemente quello di monitorare le legislazioni nazionali esistenti, e seguire la loro evoluzione, piuttosto che sollecitare nuove iniziative legislative; in questo si distingue anche dal MAC dedicato alle politiche di asilo, che spinge più decisamente verso l’armonizzazione delle leggi nazionali. In questo caso, infatti, si sentiva più necessaria una assicurazione sull’uso di criteri comuni da parte dei Paesi membri, mentre le linee guida sulla immigrazione intendevano solo creare una struttura all’interno della quale situare le legislazioni nazionali, ma senza aspettarsi risultati quantitativi simili.

In realtà, la quarta linea guida fa riferimento alla strategia europea per l’occupazione, in particolare perché gli Stati membri dovranno assicurare che “le procedure per l’attuazione della strategia europea per l’occupazione siano idonee a tener conto del contributo che i migranti possono apportare al mercato del lavoro”. Identifica quindi nella strategia per l’occupazione l’ambito idoneo a introdurre i lavoratori stranieri nei settori con carenze di offerta di lavoro interna. Caviedes nota come mettere insieme le informazioni fra i MAC per l’occupazione e per l’immigrazione potrebbe aiutare ad identificare i settori più carenti di manodopera e quindi più aperti alle possibilità di immigrazione: “given that a labor market rationale is central to the OMC on immigration, coordination with the employment strategy would present both policy areas with greater reach and efficacy”(Caviedes, 2004).

La proposta di introdurre un MAC è rimasta tuttavia senza una concreta risposta da parte del Consiglio, come qualsiasi altra proposta diretta ad armonizzare le politiche nazionali; come avevano predetto Hix e Niessen (1996), l’eterogeneità delle preferenze degli stati membri in questa materia rende molto difficile l’esito sia dei tentativi di unificazione delle politiche per l’immigrazione, sia quelli di semplice coordinamento sotto uno strumento di *soft law* come il MAC.

7. Politiche immigratorie e natura di un nodo politico-costituzionale

Da quanto abbiamo visto emerge che l’UE, nel mentre invoca politiche convergenti in materia di immigrazione, riconosce il ruolo esclusivo dei Governi nazionali su tale materia e ribadisce che i flussi immigratori, comunque regolamentati, debbono tener conto delle esi-

genze degli specifici mercati nazionali del lavoro. Così, nell'UE, coesistono diversi modelli nazionali di politiche immigratorie (Lahav, 2004, p. 8), caratterizzati da diversi livelli di restrittività nei requisiti di accesso degli immigrati (Orcalli, 2011). In questo paragrafo intendiamo mostrare, con un approccio sufficientemente astratto, come siano le grandi differenze tra le strutture dei mercati nazionali del lavoro e le correlate differenze nelle preferenze nazionali in materia di immigrazione a rendere, per ora, difficile giungere alla definizione di una coerente politica comunitaria.

Sull'immigrazione si gioca una partita complessa che non necessariamente sfocia in strategie cooperative. Come ha evidenziato Schelling (1960), la cooperazione tra Stati presuppone, a monte, la possibilità del manifestarsi di conflitti, effettivi e/o potenziali, su determinati temi. La sbocco di un conflitto, a volte, può essere la cooperazione (Keohane, 1984). Alla formalizzazione di tale situazione un ausilio viene dalla teoria dei giochi, utilizzando giochi a motivazioni miste, caratterizzati da una combinazione di mutua dipendenza e di conflitti, di partnership e di competizione (Weber e Wiesmeth, 1994, p. 329). Dalla teoria dei giochi è possibile ricavare che, sotto determinate condizioni, attori per quanto razionali non sono in grado di raggiungere equilibri Pareto-efficienti, quali possono derivare da strategie cooperative. Quindi i governi nazionali possono avere difficoltà a cedere quote della propria sfera decisionale ad una autorità sovranazionale e ad accettare procedure di scelta mediante votazioni basate su di una qualche variante del principio di maggioranza. Allora, rimane problematica l'individuazione di una politica immigratoria europea unificata che risponda ad un criterio di *razionalità* e di coerenza tra gli orientamenti manifestati dai governi nazionali (Pettit, 1996, p. 61; Briggs, 2003).

Se appare difficile costruire razionali politiche immigratorie governate dagli Stati nazionali appare complessa la costruzione di una politica immigratoria governata dall'UE, data l'eterogeneità degli obiettivi che i singoli Stati si prefiggono in materia di immigrazione, considerando che tali Stati esibiscono profonde diversità nelle rispettive strutture economiche. Da ciò deriva l'applicazione di modalità più o meno rigide di selezione degli immigrati a seconda dei loro skills professionali. Così, la determinazione delle *quote* di immigrati appare la strategia utilizzata da molti paesi europei, che cercano di far collimare quantità e qualità professionali degli immigrati con l'esistenza di eventuali *gap occupazionali* a livello nazionale, comunque stimati.

È sotto questo punto di vista che i paesi europei mostrano divergenze relativamente alla determinazione degli obiettivi assegnabili ad

una politica migratoria. Vi sono paesi europei che incoraggiano l'afflusso di immigrati in possesso di elevati skills professionali e, per contro, vi sono paesi europei che favoriscono l'immigrazione di immigrati con bassi skills professionali, utilizzati in attività a basso valore aggiunto (Boswell, 2005). Si tratta di scelte in qualche modo coerenti con i modelli di sviluppo economico di tali paesi, i cui governi esprimono, semmai implicitamente, delle preferenze *collettive* o degli *orientamenti collettivi* sui modelli immigratori da adottare.

Da qui l'importanza delle scelte costituzionali anche a livello europeo.

Le pressioni migratorie costituiscono infatti un'importante verifica della capacità di cambiamento di un sistema economico agli shocks esterni.

Dal punto di vista della *constitutional economics*, la politica per l'immigrazione può essere considerata come uno dei problemi legati alla scelta di una costituzione economica per una giurisdizione, capace di fornire le regole in grado di soddisfare le preferenze dei cittadini rispetto all'ordine economico nell'ambito del quale intendono vivere.

In un mondo con molte giurisdizioni, la scelta di un sistema di regole individua una "nicchia costituzionale" la cui capacità di migliorare il *well being* dei propri cittadini è, in qualche modo, una misura della "legittimazione interna" di ciascun sistema di governo, in quanto capace di promuovere gli interessi che i cittadini condividono. Detta in altro modo, l'aggregazione volontaria di cittadini attorno ad una costituzione economica misura la capacità della stessa di promuovere gli interessi comuni.

Questa affermazione va vista anche in un contesto dinamico: il sistema politico deve sforzarsi di adattare continuamente la costituzione economica ai mutamenti *dell'environment*, tenendo conto degli interessi dei cittadini. Tale visione si fonda su un concetto di dinamica evolucionistica in base al quale la costituzione economica è lo strumento mediante il quale le comunità si adattano ai cambiamenti dell'ambiente economico: migliore è l'adattamento, migliore è la possibilità di successo della Comunità che ha adottato quella costituzione. Il successo di una comunità dipende quindi dalla crescita della sua *problem solving capacity*: secondo Vanberg (2001, p. 48) "*The efficiency and viability of an economic constitution will depend on its ability to channel the problem-solving efforts of the respective jurisdiction's citizens in socially productive directions*".

Fondamentale diventa quindi il problema della *constitutional choice*, ossia delle modalità con le quali i cittadini scelgono fra le diverse ipo-

tesi, ed in questo contesto occorre considerare i *constitutional interests* dei cittadini medesimi. I cittadini possono valutare diverse soluzioni costituzionali, e le loro scelte saranno adeguate quanto più sono informati sugli esiti che le diverse soluzioni possono comportare. Va da sé che questa scelta è tanto più difficile quanto più una giurisdizione è legata alle relazioni economiche con le altre giurisdizioni.

L'analisi economica sui *constitutional interests* o *constitutional preferences*, ossia sulle preferenze dei cittadini per la struttura di regole nell'ambito delle quali desiderano vivere, chiarisce che tale interesse non è per le regole in se, ma per le conseguenze che esse hanno sugli obiettivi che i cittadini medesimi desiderano ottenere tramite la scelta fra regole alternative. Da qui la possibilità che i cittadini siano male informati, nel senso che essi possono basarsi su aspettative errate sugli esiti che le regole scelte possono produrre: in altri termini, le scelte costituzionali possono essere inconsistenti con i risultati che i cittadini desiderano ottenere (Vanberg, 2001, p. 36).

Questa considerazione appare molto importante per la politica per l'immigrazione, dato che la scienza economica non consente di dare una risposta univoca al problema dei vantaggi dell'immigrazione, e quindi ancor meno riesce a formulare delle connessioni sicure fra scelte costituzionali e preferenze costituzionali in questa materia. In effetti, non esiste una teoria economica dell'immigrazione generalmente condivisa che possa essere classificata as "*equally good for everybody involved*" nel senso di Habermas.

In effetti, da questo punto di vista anche la scelta per un regime di libero scambio di beni e servizi potrebbe essere sottoposta a revisione: tale scelta, infatti, pur essendo giustificata sotto l'aspetto dell'interesse generale (*citizenship interest*) all'accettazione di un regime libero, incontra tuttavia degli interessi di parte – in questo caso i *producer interests* – che devono essere presi in considerazione dal legislatore, attraverso misure di redistribuzione dei vantaggi della scelta costituzionale da realizzare sotto forma di contratti. Nella categoria dei contratti potremmo inserire sia le politiche interne di redistribuzione che gli accordi commerciali internazionali che permettono altre alternative di redistribuzione. Se tuttavia, come fa notare Vanberg (2001, p. 41), i cittadini, nell'ambito delle proprie giurisdizioni, ritengono che sia nel loro interesse comune adottare delle scelte costituzionali contrarie alla liberalizzazione – e che quindi impediscono lo sfruttamento dei vantaggi del libero scambio – ma, allo stesso tempo, capaci di sottrarli alla competizione extragiurisdizionale, la preferenza per la protezione commerciale diventa una scelta costituzionale effettuata nell'interesse

dei cittadini, o quanto meno in quello che viene percepito come tale. Nel caso del commercio di beni e servizi, tuttavia, sia le esperienze accumulate negli anni che gli approfondimenti teorici ormai consentono di evitare il rischio, quanto meno nei Paesi avanzati, di cattive percezioni dei propri interessi da parte dei cittadini, e quindi la scelta costituzionale per regimi commerciali liberi può nella maggior parte dei casi essere assunta come scelta *reason-oriented*, lasciando poi alle scelte subcostituzionali il compito di ripartire gli oneri della competizione esterna fra i cittadini. In altri termini, seguendo l'impostazione prevalente della teoria classica, è difficile trovare delle motivazioni a favore della protezione commerciale che possano essere attribuite ad un interesse costituzionale comune di tutti i cittadini.

Come abbiamo visto precedentemente, diverso è il discorso quando si parla di scelte relative ai regimi di migrazione. In questo caso, infatti, la ricerca economica non offre ai cittadini strumenti di conoscenza univoci, che possano orientare le scelte costituzionali evitando errori di percezione.

La discussione svolta precedentemente porta ad evidenziare il ruolo del processo costituzionale per consentire scelte corrette da parte dei cittadini. La teoria del *rent seeking*, in questo caso, mette in luce come il punto critico sia la credibilità del processo politico destinato a selezionare i provvedimenti che possono correttamente essere considerati nell'interesse comune da quelli che si rivelano dettati da privilegi di parte. Quale procedura consente, appunto, di distinguere l'interesse comune dagli interessi di parte (Vanberg, 2001, p. 45)?

La *normative constitutional economics* insiste dunque su un processo evolutivo che consente alla collettività, attraverso successive sperimentazioni, di verificare se le scelte costituzionali effettuate corrispondano ad un interesse generale – o generalmente condiviso – o se, invece, tendano a privilegiare interessi di parte che non trovano giustificazione in un risultato socialmente utile. A questo proposito, appare fondamentale il processo di scelta sia delle norme costituzionali – ossia le norme che regolano e limitano il processo decisionale – sia delle norme subcostituzionali – le scelte comportamentali specifiche dirette alla soluzione dei singoli problemi –.

In tale visione evolucionistica, la possibilità di effettuare scelte corrette, ossia scelte che avvengono tramite un accumulo di esperienze e di tentativi, dipende in maniera cruciale da come le norme costituzionali "condizionano" le scelte subcostituzionali – le politiche –, ossia da come le prime consentano un pattern evolucionistico nella scelta dei provvedimenti specificatamente diretti a risolvere un problema

(Pelikan, 1992 e Vanberg, 2001). Pelikan rileva come una cattiva scelta costituzionale possa essere trovata alla base del collasso economico dei sistemi socialisti: le regole costituzionali troppo rigide hanno, infatti, (a) creato eccessivi ostacoli a sperimentare nuove soluzioni e (b) impedito la soluzione degli errori commessi ed ampiamente riconosciuti. In particolare, ciò ha comportato la crescita – ed il sopravvivere – di settori obsoleti ed imprese antieconomiche (Pelikan, 1992, p. 53). Vanberg, a sua volta, sottolinea come il medesimo risultato negativo può essere spiegato da una sorta di “selezione perversa”, nel senso che le norme costituzionali socialiste consentivano scelte razionali dal punto di vista individuale – dato il problema di sopravvivenza della singola impresa – ma destinate ad erodere la capacità operativa del sistema economico in generale. Questa “selezione perversa”, peraltro, la troviamo all’opera quando la riparazione di errori economici è impedita da norme che tendono a consentire il mantenimento in vita di attività non giustificate dai propri risultati e, comunque, ogni volta che una scelta – una politica – non tiene conto dell’interesse generale al funzionamento efficiente di un sistema economico. Nella definizione di Vanberg si tratta di una “trappola sociale”, nel senso che esiste un conflitto fra ciò che è vantaggioso – o razionale – per delle persone quando devono decidere individualmente e separatamente, e ciò che è nell’interesse comune.

La costruzione di una costituzione economica capace di favorire l’adattamento di un sistema economico ai cambiamenti dell’*environment* deve dunque tener conto degli effetti che le scelte costituzionali hanno sulla capacità di risolvere i problemi, o, come sostiene Vanberg, sull’evoluzione della popolazione interna di *problem solving strategies*.

Questa conclusione sulla necessità di norme costituzionali che consentano elasticità nella gestione degli strumenti (scelte subcostituzionali) diretti alla soluzione dei problemi è particolarmente evidente nel caso dell’immigrazione, dove la *common knowledge* che deriva dall’evoluzione degli studi economici fornisce risultati ambigui sia relativamente al problema dei vantaggi dei flussi migratori sia alle scelte opportune di politica per l’immigrazione.

D’altra parte, le spinte ad un cambiamento nella percezione degli interessi dei cittadini europei in materia di immigrazione, ed alla realizzazione di politiche che tengano conto che l’immigrazione medesima è un problema di natura economica, e non solamente di controllo delle frontiere, sono assorbibili dall’attuale impianto costituzionale europeo?

Appare chiaro come le norme costituzionali di Maastricht e di Amsterdam non abbiano consentito, fino ad oggi, all'UE la possibilità di uscire dalla logica del protezionismo e della *securitization*, creando gravi inefficienze nella gestione della politica per l'immigrazione. In particolare, l'attuale impianto costituzionale non ha consentito la sperimentazione nell'Unione di politiche alternative a quella della sicurezza, bloccando un processo di crescita della *problem solving capacity* a livello subcostituzionale, che invece si è realizzato in altri Paesi al di fuori dell'Europa comunitaria, ma anche in alcuni paesi membri. La prudenza con la quale la Commissione, ancora oggi, tratta i temi della politica comune per l'immigrazione quando deve proporre misure che escano dall'area tradizionale della sicurezza e dei controlli, è indicativa del blocco che le norme costituzionali hanno determinato sulla capacità di affrontare temi nuovi che, successivamente, si sono posti all'attenzione degli attori politici. Fra questi, la necessità di affrontare con regole ed azioni comuni la determinazione dei criteri di accesso per l'immigrazione economica è fra i più rilevanti, anche in relazione agli obiettivi di aumento della competitività del sistema economico europeo.

Possiamo, forse, trovare una spiegazione di queste difficoltà osservando che, nel caso della politica per l'immigrazione, il processo politico europeo, diviso con grande difficoltà fra competenze nazionali e competenze comunitarie, non è stato in grado di rappresentare correttamente tutti gli interessi in gioco. La formazione delle scelte politiche ha, infatti, tenuto conto solo degli interessi governativi a trasferire al livello europeo le esigenze espresse da una parte dell'elettorato e dalle agenzie governative cui è demandato il compito di garantire la sicurezza, mentre non sono stati tenuti in conto gli interessi di altri attori politici (imprese, associazioni di sostegno agli immigrati) favorevoli sia ad un allentamento delle restrizioni sia, soprattutto, all'introduzione di un altro parametro di riferimento per le decisioni subcostituzionali – le necessità del mercato del lavoro – accanto, od al posto, di quello della sicurezza. Ciò deriva direttamente dalla scelta costituzionale di assegnare al livello comunitario solamente gli aspetti della politica per l'immigrazione relativi alla sicurezza, lasciando alle politiche nazionali le questioni relative alla gestione ed alla selezione dei flussi migratori.

Si verifica in questo modo quanto segnalato, in altre situazioni, da Pelikan (1992) e da Vanberg (2001), vale a dire un *perverse selection environment*, nel senso che la scelta costituzionale ha determinato una strategia di comportamento che si dimostra razionale dal punto di vista

dei singoli attori economici (agenzie governative indirizzate ai problemi della sicurezza, partiti politici favorevoli alla restrizione degli accessi) che hanno concorso alla sua scelta, ma non dal punto di vista dell'efficienza generale del sistema economico europeo. La popolazione di *problem solving strategies*, che si è sviluppata all'interno di questa cornice costituzionale troppo rigida, non si adatta alle esigenze emerse successivamente sia in seguito alla crescita della *knowledge* sull'uso e sugli effetti della politica per l'immigrazione sia per l'evoluzione delle necessità politiche.

Si può immaginare che la Comunità abbia scelto una strada sbagliata assumendo la visione dello "Stato protettivo", capace di rispondere alle ansie di alcuni gruppi di cittadini, ma senza essere in grado di comprendere se le strategie adottate sono adatte ad ottenere obiettivi condivisi da tutti i cittadini? Esiste un approccio alternativo al problema dell'immigrazione – liberale e positivo nell'interpretazione del ruolo degli immigrati nella società – che possa essere condiviso da un numero significativo di cittadini ma che non può, in questa rigida struttura costituzionale, trovar posto nella dialettica evolutiva diretta a determinare gli interventi correnti di politica per l'immigrazione? Ancora, esiste la possibilità di sperimentare in senso evolucionistico altre forme di politiche per l'immigrazione adatte a svolgere un ruolo di composizione di interessi contrapposti?

Probabilmente, una risposta positiva a queste domande dovrebbe passare attraverso una riforma costituzionale che elimini le rigidità attualmente esistenti.

Bibliografia

- Boeri T., *Preface*, in T. Boeri, G. Hanson and B. McCormick (eds.), *Immigration Policy and the Welfare System*, pp. v-xvi, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Boswell C., *European Migration Policies in Flux*, Oxford, UK, Blackwell, 2005.
- Briggs V., *Mass Immigration and the National Interest*, New York, M.E.Sharp, 2003.
- Caviedes A., "The Open Method of Coordination in Immigration Policy: a Tool for Prying Open Fortress Europe?", in *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, n. 2, 2004, pp. 289-310.
- Commission of the European Communities, *Tampere Council Conclusions*, SN 200/99, 1999.
- Commission of the European Communities, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Common Market Studies*, Vol. 38, n. 5, 2010, pp. 751-777.
- European Council, *Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy*, Brussels, 9809/98, 1998.
- Guiraudon V. e Lahav G., "A reappraisal of the State sovereignty debate: the case of immigration control", in *Comparative Political Studies*, Vol. 33, n. 2, 2000, pp. 163-95.
- Hix S. e J. Niessen, *Reconsidering European Migration Policy*, Brussels: Migration Policy Group, 1996.
- Huysmans J., "The European Union and the Securitization of Migration." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, n. 5, December 2000, pp. 751-777.
- Keohane R.O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2005.
- Lahav G., *Immigration and Politics in the New Europe*, Cambridge, UK, Cambridge, 2004.
- Orcalli G., "Lo scambio talent for citizenship e la politica europea per l'immigrazione ad alta qualificazione", in *Argomenti*, n. 32, 2011, pp.5-38.
- Pelikan P., "The Dynamics of Economic Systems, or how to Transform a Failed Socialist Economy", in *Journal of Evolutionary Economics*, 2, 1992, pp. 39-63.
- Petit, P. (1996), "Institutional Design and Rational Choice", in R.E. Goodin (ed), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Schelling T.C., *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA, Harvard University Press University Press, 1960.
- Vanberg V., *Rules and Choices in Economics*, London, Routledge, 1994.
- Weber S. and Wiesmeth H., "An Economic Analysis of Cooperation in the European Community", in M.D. Intriligator and U. Luterbacher (eds.), *Cooperation Models in International Relation Research*, Norwell, MA, Kluwer, 1994, pp. 327-345.



Stampato dalla Puglia Grafica Sud - Bari
Via Pasubio, 155/A - Telefax 080 5565723 - 080 5978938
e-mail: pugliagraficasud1@virgilio.it - pugliagraficasud@tiscalinet.it