

L'Unione Europea e la società europea

Contributo del Polo Interregionale di Eccellenza
Jean Monnet di Pavia
al Rapporto Gonzàlez





Polo Interregionale di Eccellenza Jean Monnet - Pavia
Jean Monnet Interregional Centre of Excellence - Pavia

L'Unione Europea e la società europea

**Contributo del Polo Interregionale di Eccellenza
Jean Monnet di Pavia
al Rapporto González**

4 marzo 2010

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.

© Polo Interregionale di Eccellenza Jean Monnet
Università degli Studi di Pavia
Via San Felice, 5 – 27100 PAVIA - ITALY

Sito Internet: www.jeanmonnet-pv.it
Contatti: info@jeanmonnet-pv.it

L'Unione Europea e la società europea - Contributo del Polo
Interregionale di Eccellenza Jean Monnet di Pavia al Rapporto Gonzàlez

ISBN: 978-88-96890-00-4

Editore:
Jean Monnet Centre of Pavia
Università degli Studi di Pavia
Anno 2010 - Pavia - IT

Stampato nel mese di Settembre 2010
presso Studio Pixart srl - Quarto d'Altino VE – IT

Immagine di copertina:
Bernardino Lanzani (1522), *Veduta di Pavia*. Elaborazione su particolare.
Affresco. Basilica di S. Teodoro, Pavia

This publication may only be reproduced stored or transmitted in any form or by any
means, with the prior permission in writing of the publisher. Enquires concerning
reproduction outside these terms should be sent to the Jean Monnet Centre of Pavia.

Index

Foreword	p. 5
Summaries	p. 11
L'Unione Europea e la società europea	
Daniela Felisini, Dario Velo	p. 23
Il futuro dell'Europa	
Giuseppe Usai	p. 41
Le agenzie europee. Un nuovo strumento di <i>governance</i> per l'Unione	
Vincenzo Salvatore	p. 45
Le autonomie locali dell'Unione Europea: possibili interventi a favore di una <i>governance</i> territoriale multilivello	
Fabio Zucca	p. 57
Formazione permanente e mobilità del personale degli enti locali per la formazione di un'identità europea delle pubbliche amministrazioni	
Massimo Bianchi	p. 65
Nuove linee di intervento in materia di Beni Culturali storici nell'Unione Europea	
Massimo Montella	p. 75

Federalismo fiscale e politica di stabilizzazione nell'Unione Europea

Alberto Majocchi

p. 103

I *cluster* tecnologici in Europa: forme innovative di partnership pubblico-privato a sostegno dell'innovazione

Enrica Pavione

p. 111

***Small Business Act*, competitività e innovazione: le opportunità per le Pmi nel quadro di una politica industriale e della ricerca di respiro europeo**

Roberta Pezzetti

p. 119

La politica energetica europea e il problema delle infrastrutture di trasporto

Laura Bottinelli

p. 129

Verso un nuovo modello socio-economico europeo competitivo e coeso

Silvia Bruzzi

p. 145

Un Mercato Unico Europeo per la sanità e il settore farmaceutico

Francesco Velo

p. 159

Foreword

The report that President González was asked to prepare concerns various issues. The European Union can develop social policies of crucial importance.

The approval of the Treaty of Lisbon has given Europe a Constitution. We can expect that for many years this Constitution will not change. During this time it is crucial to use the Treaty of Lisbon to develop the ties between Citizens and European institutions. This may help to shape a better-defined "European model", supported by wider consensus.

The relationship between institutions and society is a fundamental issue. This relationship acquires particular meaning when single States have international responsibilities that may affect internal choices.

The past experience of the United Kingdom and of the United States offers an interesting starting point for understanding the choices that Europe will face in forthcoming years.

The most important aspect concerns the higher degree of freedom that Europe has today in defining internal and international policies. Major Countries have never experienced before such freedom.

Between the two world wars, the United Kingdom played a leading role worldwide. This role became increasingly burdensome: too heavy to be supported by the resources of a single country.

The United Kingdom had to choose whether to privilege the maintenance of its international role (subtracting resources to the modernization of domestic economy and the balanced development of British society) or vice versa opt for internal objectives.

The United Kingdom has made the first choice, until the crucial choice of sacrificing all its resources to defeat Nazism and defend democracy. The British choice was motivated not only by Reason of State and the pride of the Nation, but even more by the values that have inspired resistance in all European countries.

Similar situation is looming today for the United States. The defence of their international role does not match with the scarcity of available resources: the choice is between this international goal and a balanced internal development of society. The debate now under way in the USA compares the health care reform and the commitment as international police force against terrorism in high-risk countries. The limited amount of available resources requires setting a hierarchy between these objectives. The United States have played a crucial role in defeating imperialism of Nazi Germany, Fascist Italy, Stalinist Russia and Imperial Japan. The values that have inspired the assumption of such role in the international arena call for the development of internal policies aiming at the creation of a more cohesive society.

Europe will likely face similar choices in the near future. The European model is open to the world. Europe will not close its borders, neglecting to contribute to the development of freedom, of openness and solidarity throughout the world.

The Gonzàlez Report can face the task that has been assigned adopting a short term or a long-term perspective. In the short term problems and opportunities that will arise can be traced back to the links between citizens and European institutions.

These ties can be strengthened by policies that the Union will develop. To paraphrase a famous slogan of the Italian Risorgimento: "Once that Europe has been done, we have to build Europeans". The birth of a European model, supported by consensus, will act as powerful force for the creation of European Citizenship and Citizen. In the long term, it is inevitable that Europe will face the choice between domestic and international objectives.

The Lisbon Treaty provides for formation of a European army. Europe could face alternatives similar to those already experienced by the United Kingdom and the U.S.A, as mentioned above.

A link between choices of short-term and long-term choices always exists. Today Europe can assume short-term options already oriented towards the long term.

The example of the European army is emblematic. The debate, at European level, is on a new model of army, where civil society plays a role that is of equal importance of the role played by military forces. The European army can act as force of international police, and develop itself as aiding force in the pacification in countries in critical situations.

The new model of State that Europe has built in these 50 years can reassert itself and develop through European policies that will insist on its intern and on the international arena.

It is hard to believe that Europe will yield to the temptation to become a new "superpower" Country. It is more realistic to expect that it will be the Centre that will lead international integration, providing a model of State based on federalism and subsidiarity, towards the birth of the World federation.

The options concerning the future are in the hands of mankind. In this context, the Interregional Centre Jean Monnet of Pavia decided to submit to President González several essays that insist on the issues that the report will address.

The contributions of the Centre do not have a normative nature. The authors of each chapter have not outlined their personal vision, according to their personal values. These values have naturally influenced their contributions, which were aimed at understanding the possible alternatives and the implications of alternative choices. The aim was to identify how we can strengthen the model that Europe has already started to build along the history of the European integration process.

The contribution presented here is divided into three parts.

- a) The first chapter deals with the context within which lies the González Report; this as to define the boundaries of the Proposal that the Report will develop. All over the World, Europe is the area

that has developed at their highest degree the values of freedom, equality and solidarity. The Treaty of Lisbon can facilitate the institutionalization and spreading at Union level of the achievements of each Member State. The Charter of Fundamental Rights already indicates a possible path to be followed to affirm the value of European citizenship.

Federalism and subsidiarity are the fundamental values that constitute the basis of the European Union. They are the alternative to Globalization, which brings inequality and exploitation by the strongest over the weakest.

To design the future of Europe we must first understand the roots of the European model, age-old roots that have been renovated by the Age of Enlightenment and which today can still be innovated.

The European model can form the basis on which to build a sustainable development, open to international cooperation. The European model has several dimensions: historical, economic, social, legal and institutional. The essays presented in this first part deal with these different issues, in the belief that the coherence between them is an essential requirement that the González Report will have to meet.

- b) In the second part of the contribution of the Interregional Jean Monnet Centre of Pavia considers how participation can be developed, starting from the goals already achieved by the European integration process. Agencies are a reality with a high still not completely developed potential. Territorial governance can be improved in all areas, to confront economic, social, cultural and political (institutional) issues.

The Jean Monnet Action has created a new generation of European students; this experience can be innovated and replicated to create a new generation of civil servant and public operators able to support the construction of a new Europe.

- c) The increased participation that can be pursued in innovative ways (as outlined in the second part) requires specific actions and

policies, able to provide solutions to priority problems of citizens. We have to understand how to involve the whole Society, with innovative solutions, in the process of European integration.

Some intervention policies analyzed in this part relate to fiscal federalism; the chances that small and medium enterprises can grasp; research; energy policy and welfare state in its overall size and its specific component of healthcare.

There are several possibilities for designing policy interventions. The case studies here developed offer methodological reflections that can be extended to other areas of intervention.

This presentation does not aspire to seize a unique message out of our Contribution. The overall Contribution is animated by a shared objective and is divided into individual contributions that do not necessarily promote coincident views.

The authors have embraced the European model, which aspires to create synergies between different traditions, as to fertilize one each other.

We publish below the summaries of the different contributions: the reader will find here the essential content of each chapter.

The authors express their gratitude to President González for the heavy burden that he has agreed to assume and declare to be at full disposal for further development of their contribution.

Pavia, 4th March 2010

Dario Velo

Summaries

L'Unione Europea e la società europea

Daniela Felisini, Dario Velo

The European Society is the one that has been mostly able to enforce the values of freedom, equality and solidarity. Two visions coexist today, at world level. On one side lay post-modern culture, laissez-faire, globalization. This point of view denies the importance of institutions. On the other side lays a vision based on federalism, subsidiarity, new humanism and liberalism. The European model is based on this second point of view. Europe is building a new model of state, of society and economy. We must understand the roots of the European model that develops the concept of modernity brought by the Age of Enlightenment. Once that the Lisbon Treaty has come into force, we have to strengthen all the components of the European model, in order to increase the consensus and to guide other areas of the world towards ever-increasing democracy.

Il futuro dell'Europa

Giuseppe Usai

The development of the European integration process, and more in general the future of Europe, depend on the citizens' wills and capacities, particularly of those who are directly involved in the process. It's absolutely necessary a wide involvement of all the European people so to make them conscious of the need of a higher level of integration. In order to guarantee the future of Europe and of the integration process it is necessary that all the promoters commit themselves to this object in an organized and coordinated way so to express properly their will and to involve also all the civil society.

**Le agenzie europee.
Un nuovo strumento di *governance* per l'Unione**

Vincenzo Salvatore

The rapid proliferation of European Agencies, accompanied by the gradual transfer of decision-making powers to the Regulatory Agencies, has led, due to the lack of a common paradigm, to a mixed framework, characterized by deep differences and inconsistencies. It is necessary to rethink their role, in terms of institutional model, in order to ensure management efficiency and respect of the principles of democracy and good governance. The entry into force of the Lisbon Treaty has contributed to overcome a series of reserves that have arisen in the recent years, related to the legitimacy of the role of Agencies in the European Union legal system and to the profiles of judicial protection to acts adopted by them. The recognition of the Agencies operated by the Treaty of Lisbon raises them to a constituent element of the Union. In this context the lack of an organic discipline and the heterogeneity of organizational models is likely to place the agencies, originally planned as a support for the Commission's executive, in a paradoxical position closer to the interests of national authorities than to those of the Union. It must be considered the impact, in policy terms, of the role of the Agencies in the integration process and in comparison to other European institutions, aiming at a system of multilevel governance in which the Regulatory Agencies can play a crucial role.

**Le autonomie locali dell'Unione Europea:
possibili interventi a favore di una *governance* territoriale multilivello**

Fabio Zucca

The question of a Europe of regions and local autonomies is highly topical today. Moreover, the negative effects of the globalization challenge can only be managed by creating a true European power – the United States of Europe – while also providing for strong involvement by the

territories. Political as well as historical reflections on the role of the local authorities thus highlight the need to democratize the Committee of Regions, transforming the latter into a second-level elective body, adopting planning and financing measures that directly involve the regional and local authorities, and allocating supplementary resources in the area of territorial cooperation by adopting innovative methods of governance, such as European territorial agreements directly involving the municipalities. Finally, the European Union must put into play a widespread information and training policy in favor of the local administrators in order that the latter can more fully participate in governing the Union.

Formazione permanente e mobilità del personale degli enti locali per la formazione di un'identità europea delle pubbliche amministrazioni

Massimo Bianchi

Local Public Administrations could play a relevant role in the building of a strongest European identity. This issue derives not only from their capability to be directly in touch with citizens but also because they represent the culture of service delivered from the bottom. This means that Europe has to facilitate the Life Long Learning of Managers and Staff of local administrations with programs of temporary mobility and learning. As the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission recommended some years ago, initiatives like the PLOTEUS portal for learning opportunities, work in this direction but for a more effectiveness of this strategy is necessary a strongest policy of incentives and facilities and a clear framework similar to experienced Tempus and Leonardo programs for Universities and Research.

Nuove linee di intervento in materia di Beni Culturali storici nell'Unione Europea

Massimo Montella

The goals of European cohesion, sustainable development of territories by the exploiting and conservation of cultural heritage and vocational training directed towards employment, properly pursued through the European programmes that involve cultural historical heritage, rarely have been achieved so far in a complete satisfactory way. This is because of lack of dotational and performance standard and of guidelines valid for all the E.U. countries. In application of these standard it will be possible to draft optimal intervention projects and to make comparison so to ensure the effective opportunities for grant funding (and exercise the necessary checks later on). Therefore it appears a priority and preliminary step to draw up such technical legislation, that concerns various elements (cultural institutions, restoration, precautionary conservation, etc.). A second step would be dedicated to encourage the application of these principles, if possible with specific directives and also with effective encouragement and discouragement measures and finally with qualification or certification programs of stakeholders. Such legislation would assure the fundamental requirement of European cohesion by ensuring, in all EU countries and to all European citizens, cultural services, on one hand, and restoration and preservation of heritage activities, on the other hand, characterized by uniform and high quality. Concerning the allocation of resources between the various destinations, particularly attention should be reserved to the implementation of methods and tools with which ensure the precautionary conservation activities for the cultural heritage. These activities should be developed according to the territory scale, in a continuous way, through the ordinary administration and in close agreement with what is already in force in the European context concerning the sustainable development (VIA, ECOLABEL, EMAS, Convenzione Europea per il Paesaggio, ecc.).

Federalismo fiscale e politica di stabilizzazione nell'Unione Europea

Alberto Majocchi

The model of stabilization policy drawn up in the Maastricht Treaty displays significant innovations, but it also has a serious shortcoming. The model is important because it does not transfer stabilization policy in its entirety to the European level, but leaves responsibility for it to national governments, merely stating that the European level should ensure the coordination of national economic policies. It thus seeks to avert the risk of asynchrony in stabilization policies – whereby one country adopts an expansionary policy while another country pursues a restrictive one – and uses the multilateral surveillance mechanism to steer national economic policies towards convergent objectives. This therefore appears to be a significant deviation from Oates's theoretical model. The European experience does not deem it necessary to transfer the direct management of stabilization policy to the supranational level. Stabilization policy is in fact managed by member-states, although its coordination is to be ensured at the supranational level. The shortcoming consists in the fact that coordination must be ensured by the Council of Ministers, where decisions on fiscal policy are subject to the rule of unanimity. And this rule can guarantee neither the democracy nor the efficiency of decisions. Hence at European level also decisions on fiscal matters should be taken by majority vote in the future - and no longer unanimously -, in accordance with the rules of democratic federalism. However, this outcome is still very distant, even after the innovations ensued from ratification of the Lisbon Treaty. If the European Union will be able to generalize the rule that decisions are taken by majority vote and will have the power to oblige the Member States to comply with the decisions taken at the European level, important innovation may come about in the management of stabilization policy, in that it will be predominantly ruled by member-states through the coordination method, and coordination will be effective to the extent that European decisions will be complied with. Also without direct intervention through the Euro-

pean budget, and therefore with the limited resources available at present, there will be neither the current time delays nor the current inefficiencies; and an embryonic common economic policy will finally be in place, rather than a mere sum of national policies. Obviously, once the federal stage has been reached, and when the European budget is of adequate size, European resources will efficaciously supplement national resources in the management of stabilization policy, thereby heightening its efficiency.

I *cluster* tecnologici in Europa: forme innovative di *partnership* pubblico-privato a sostegno dell'innovazione

Enrica Pavione

In the present historical phase, all industrialized countries are affording the need to sustain the growth and the modernization of the national economic systems, relaunching the competitiveness of the enterprises on the international markets. In this context, it assumes increasing importance the capability of the enterprises to produce innovation and knowledge, in order to acquire a sustainable competitive advantage in the long period. This explains the increasing role that today is recognized to sectors characterized by an elevated contents of innovation, in consideration of their traditional character science-based and of the evolution of the competitive environment, in a framework of globalization and push acceleration of the innovative dynamics. The temporal horizon of long period that in such sectors characterizes the productive process, the necessity of huge investments in research and development, the connected high level of entrepreneurial and financial risks, imply the need to aggregate a number of economic actors, both public and private, around innovative clusters, in order to foster knowledge creation, mobilize huge resources and skills and share risks and costs related to the exploitation of scientific and technological opportunities. In particular, the relations between enterprises, institutions, university

and research centres around to innovative projects, appears critical factor of success.

In the most important European experiences, the public actor plays a strategic role in the promotion and development of innovative clusters. Thus, the recent experiences of innovative clusters may represent a privileged laboratory of primary interest for identifying long-term strategic solutions, open to contributions from all players and all sector. This perspective assigns to public institutions, at the European and national level, a strategic role to guide the economic development, in a long term perspective, functional modernization and advancement of the integration process in the perspective of the Economic Union.

***Small Business Act, competitività e innovazione:
le opportunità per le Pmi nel quadro di una politica industriale e della
ricerca di respiro europeo***

Roberta Pezzetti

All European countries are today facing the need to re-launch the economic and social development and to support the modernization of the system, in a context of market globalization and increasing interdependence of the economic systems. This need is further complicated by the economic crisis that has affected all countries. The institutional and political debate on the issues of growth and competitiveness of the European economic system reflects this need and favours the emergence of a broader consensus as regard the urgent need to develop a long-term European strategy, in order to sustain the system's ability to produce innovation and knowledge, giving impetus to economic development and new force to the Lisbon strategy. On one side, central is the ability to define a common European industrial policy in order to support the development of large industrial projects and innovative knowledge-based initiatives in the strategic sectors of the economy; on the other, to aggregate around them all the actors of the economic and

research system, in a context of renewed public-private relations. The traditional structure of European economy, with more than 23 million SMEs, requires the European Union and national governments to focus on growth and competitiveness of these actors, creating the conditions for fostering birth, supporting development and enhancing their capacity for innovation. The EU enlargement towards Eastern Europe and the Mediterranean Countries feeds the need for a common industrial policy, open to the SMEs' contribution, in order to re-launch the minor entrepreneurship, the growth of the local economic systems and the employment in a framework of social cohesion. In this context, the recent adoption by the European Commission of the Small Business Act offers Europe the opportunity to develop an integrated and systemic approach to issues of development and competitiveness of smaller firms. This perspective assigns to public institutions, both at European and national level, a strategic role to guide the economic development, in a long term perspective, functional to the modernization and the advancement of the integration process in the perspective of the Economic Union.

La politica energetica europea e il problema delle infrastrutture di trasporto

Laura Bottinelli

The energy issue directly affects all European citizens on their life quality and contributing, in a strategic way, to the constant development of the economic and productive system. Such importance suggests the need to identify innovative methods of intervention, by the European Community institutions, that, focusing on the energy sector support, contribute to better meet the needs expressed by citizens, improving, in this way, the social cohesion. A critical element on which to base this process of revival of the European Energy Policy is represented by the management of transport infrastructures. Because of the structural shortage of indigenous energy sources the main Euro-

pean countries depend significantly from imports to meet their own internal energy demand. The security of supply, and the associate adequacy of transport infrastructures, therefore represent a strategic elements to ensure to all the European citizens an improvement of their own life quality and a continuous development of the economic and productive system as a whole.

Verso un nuovo modello socio-economico europeo competitivo e coeso

Silvia Bruzzi

The paper aims at contributing to the debate on the future prospects of the European socio-economic model, now in the middle of a deep crisis, both in terms of economic competitiveness and social sustainability. Starting from the analysis of the main features of the capitalistic models developed in the second half of the Twentieth Century, this essay aims at highlighting the opportunities that the current phase of the European integration process offers to establish a new socio-economic model that is both competitive and cohesive and can contribute effectively to the definition of a new global geopolitical order.

Un Mercato Unico Europeo per la sanità e il settore farmaceutico

Francesco Velo

The healthcare sector and the pharmaceutical sector have not developed themselves homogeneously in European countries. Different policy choices have been undertaken for the two sectors. The health sector has experienced a continuous intervention by single countries (even when coordinated at European level) that aimed at maintaining control within State borders. The pharmaceutical sector has achieved, conversely, a greater European dimension, thanks to private industrial initiatives but in the absence of public intervention guidance. These trends

have lead to the creation of disequilibrium and distortions. The effort needed today for sustaining investments and long-term programs can not be supported by one party, whether it be public or private sector, be it health care or the pharmaceutical sector. This calls upon the settlement of joint solutions, able to maintain and develop the European welfare system, strengthening the character of solidarity and universal access that have always characterized it.

L'Unione Europea e la società europea

L'Unione Europea e la società europea

Daniela Felisini^{}, Dario Velo^{**}*

Summary. The European Society is the one that has been mostly able to enforce the values of freedom, equality and solidarity. Two visions co-exist today, at world level. On one side lay post-modern culture, laissez-faire, globalization. This point of view denies the importance of institutions. On the other side lays a vision based on federalism, subsidiarity, new humanism and liberalism. The European model is based on this second point of view. Europe is building a new model of state, of society and economy. We must understand the roots of the European model that develops the concept of modernity brought by the Age of Enlightenment. Once that the Lisbon Treaty has come into force, we have to strengthen all the components of the European model, in order to increase the consensus and to guide other areas of the world towards ever-increasing democracy.

1. Premessa

La caduta del muro di Berlino nel 1989 ha alimentato, in modo diffuso, l'attesa che per il mondo si sarebbe aperta una fase di crescente integrazione, in un quadro internazionale stabile e pacificato, sulla base del modello economico, politico e sociale statunitense.

^{*} Università degli Studi di Roma II Tor Vergata

^{**} Università degli Studi di Pavia

Nel modello liberale classico il mercato si colloca all'interno di un ordine statutale che ne garantisce il funzionamento nell'interesse generale. La fine dell'ordine bipolare ha posto gli Stati Uniti in posizione di preminenza a livello internazionale; la *leadership* statunitense è stata ritenuta in grado di supplire alla mancanza di istituzioni internazionali e di garantire la *governance* del mercato, a livello mondiale, al di là dei propri confini statuali.

La globalizzazione e il liberismo si sono affermati; gli insegnamenti istituzionali del liberalismo sono stati descritti come obsoleti.

La cultura post-moderna si è saldata ai processi della globalizzazione e del liberismo radicale, per definire un nuovo ordine per la società mondializzata.

La realtà si è in poco tempo dimostrata non corrispondente a questa visione. La fine del bipolarismo ha creato lo spazio in cui Stati di dimensione continentale hanno potuto assumere crescenti responsabilità. L'Europa non ha più costituito la frontiera fra le due superpotenze che a Yalta l'avevano divisa in due e ha ritrovato crescente capacità d'iniziativa: è nata la moneta europea, i confini si sono ampliati fino alla Russia, il Trattato di Lisbona ha dato una prima vera Costituzione all'Unione.

La comunità internazionale e le società civili hanno espresso una diffusa capacità di rinnovarsi e di avviare profondi processi di cambiamento. Questo nuovo dinamismo non ha tardato a manifestarsi anche all'interno degli Stati Uniti, che una volta ancora, come già in passato nella loro storia, hanno rifiutato una possibile tentazione imperiale.

In questo contesto l'Europa si presenta come un laboratorio di sperimentazioni avanzate, in grado di indicare un sentiero per il futuro del mondo intero. L'Europa ha delineato una nuova forma di statualità, in divenire, in grado di recepire le istanze della società. La società civile sta, sia pur faticosamente, maturando nuovi valori, in cui si fondono i tradizionali principi costitutivi del modello europeo con le riflessioni ispi-

rate dalle più recenti sfide che l'Europa si trova ad affrontare (energia, ambiente, migrazioni e confronto con culture diverse)¹.

Il futuro dell'Europa dipende oggi in ampia misura dalla capacità della società europea di pensare in modo nuovo e di riorganizzarsi, per dare al mondo il segnale dell'inizio di una nuova fase: nuovo umanesimo, federalismo e sussidiarietà rappresentano punti di ancoraggio per affrontare il nuovo che avanza.

2. Post-modernità, globalizzazione e liberismo *versus* sussidiarietà, federalismo, nuovo umanesimo

Per comprendere il nuovo, è essenziale comprendere la crisi dell'ordine precedente. Infatti, è proprio in una fase di crisi che può aprirsi un processo di transizione verso un nuovo ordine più avanzato. L'importanza e l'interesse del momento storico che stiamo vivendo sono costituiti dal fatto che la modernità sta esaurendosi, aprendosi ad una nuova fase².

E' qui che si collocano lo smarrimento della post-modernità e la ricerca di un nuovo umanesimo.

L'interpretazione post-moderna si basa sull'assunto che stiamo vivendo una transizione epocale; si sta delineando un nuovo sistema di valori, una rivoluzione scientifica che segna una discontinuità rispetto ai paradigmi condivisi nell'epoca precedente³.

La post-modernità teorizza l'indebolirsi dei grandi sistemi interpretativi, dei valori universali, delle ideologie; ciò mette in crisi la possibilità stessa di elaborare modelli e schemi interpretativi totalizzanti⁴. Si crea così un enorme spazio vuoto, che può essere riempito dal dubbio sistematico, dal pragmatismo, dalla coesistenza di visioni diverse del mondo senza la ricerca di criteri di verità; è il regno del relativismo, della frammentazio-

¹ A. SAPIR (ed.), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruxelles, 2007 (si v. in particolare il cap. 1, pp. 1-20).

² J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo futuro*, ed. it. Laterza, Bari, 1975.

³ T. KUHN, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, ed. it. Einaudi, Torino, 1977.

⁴ G. VATTIMO, *La fine delle modernità*, Garzanti, Milano, 1985.

ne e della complessità riconosciuti come fondamento primo del mondo nuovo⁵.

La società post-moderna in questa interpretazione tende ad annullare le gerarchie, alimenta flussi in continua evoluzione e che possono in ogni istante riorientarsi in modo diverso. La post-modernità rinuncia alla fiducia in un cammino che ha senso, nella capacità dell'uomo di progettare e concretizzare un percorso storico per affermare nel mondo valori universali, non prende in considerazione la trascendenza. La post-modernità non si pone il problema se dare ordine al caos; lo accetta e vive senza certezze, disinteressata a dare spiegazioni, a ricercare la verità.

Il post-moderno è liquido; ove ci si ponga nel suo alveo, esso non può trovare comprensione con i saperi tradizionali o con un pensiero ancorato ai valori⁶. Il post-moderno affronta nello stesso modo il mondo in cui si colloca e se stesso. Così come rifiuta ogni ideologia, in modo corrispondente tende a non autodefinirsi. Una descrizione compiuta del post-moderno può essere opera solo di chi si collochi al di fuori di questo pensiero; quanti si collocano nella prospettiva del post-moderno partecipano in prima persona alla indeterminatezza che qualifica la sua visione del mondo. Spettacolo, comunicazione, sincretismo, edonismo, assenza di regole: sono voci di un possibile "decalogo" dell'uomo post-moderno, a condizione di non essergli presentato come un decalogo⁷.

Al centro del post-moderno c'è, in solitudine, un individuo che vive senza riferimento alle istituzioni, in aggregazioni mutevoli, che si sente cittadino della rete che assume così valore di supplenza rispetto alla relazione vera con gli altri.

Fra quanti hanno indagato questi comportamenti, esiste ampio consenso nel descrivere l'uomo post-moderno come un individuo che usa

⁵ I. PRIGOGINE, *Le leggi del caos*, ed. it. Laterza, Bari, 1993.

⁶ H. FOSTER (ed.), *Postmodern Culture*, The Cromwell Press, Trowbridge, 1983.

⁷ J.F. LYOTARD, *La condizione post-moderna*, ed. it. Feltrinelli, Milano, 1982.

sempre meno la razionalità, ad essa preferendo privilegiare le emozioni, i sentimenti, le opinioni estemporanee. I sondaggi di opinione diventano lo strumento principe per cogliere i mutevoli orientamenti di uomini privi di una cultura ancorata a certezze.

Anche i luoghi tradizionali della cultura sono investiti dalla post-modernità, che, in questa prospettiva, a chi scrive sembra poter essere qualificata come anti-cultura⁸.

Il ricercatore scientifico post-moderno è sempre più caratterizzato da auto-referenzialità, divulgazione senza approfondimento, sistematizzazione dei riferimenti dominanti. Per questi ricercatori la frequenza e non i contenuti dell'opera citata rafforza la sua validità.

Il ricercatore è così portato a privilegiare la passività di internet rispetto al dialogo e alla relazione come fonte di arricchimento della persona. Le comunicazioni diventano infittite e al tempo stesso precarie e superficiali, destinate a logorarsi in un breve lasso di tempo. Anche nel mondo della cultura il consumo effimero prevale, negando la cultura stessa⁹.

La post-modernità tende a concepire l'uomo come attore che attraversa con una incredulità radicale un'esistenza in solitudine, senza avvertire il bisogno di relazionarsi con gli altri nell'ordine garantito dalle istituzioni.

Limite gravissimo della post-modernità è la sottovalutazione delle istituzioni. Questo limite non può non essere posto in relazione con il processo di globalizzazione sviluppatosi nella seconda metà del XX secolo. In questo periodo storico, con l'accelerazione del processo di internazionalizzazione, abbiamo assistito alla nascita di un mercato mondiale al di

⁸ P.M. ROSENAU, *Postmodernism and the Social Sciences*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

⁹ A. SPAEMANN, *Per la critica dell'utopia politica*, ed. it. Franco Angeli, Milano, 1995.

fuori del controllo di qualsiasi Stato, come diretta conseguenza delle diverse dimensioni del mercato e degli Stati¹⁰.

Questo sbocco dello sviluppo dell'interdipendenza è stato teorizzato come evento totalmente positivo; il liberismo radicale ha sostenuto la superiorità dei meccanismi di mercato rispetto al ruolo regolatore delle istituzioni pubbliche e ha visto nel mercato globale, privo di istituzioni di riferimento con pari dimensioni geografiche, l'occasione per affermare un ordine più avanzato. Va sottolineata la differenza profonda fra l'approccio liberista sopra descritto e l'approccio liberale tradizionale, che ha sempre concepito il mercato come una realtà all'interno di un ordine statale, responsabile di tutelare l'interesse generale rispetto agli interessi particolari che si sviluppano su iniziativa dei singoli operatori. Un mercato in assenza di uno Stato non è patrimonio culturale della tradizione liberale¹¹.

Secondo l'approccio liberale classico la gestione di un mercato mondiale richiede di essere governato da istituzioni; forme innovative di statualità potranno delinarsi a livello mondiale, così come già si sono definite gradualmente in Europa per governare un mercato che andava oltre i confini nazionali¹².

Il tentativo di sostituire il mercato allo Stato [la globalizzazione liberista] non rientra in nessuna delle forme con cui si è sviluppato il pensiero democratico nei Paesi occidentali.

La globalizzazione ha investito tutti i sistemi, non solo nelle loro relazioni internazionali, ma anche al loro interno. La concezione liberista della superiorità del mercato rispetto alle istituzioni pubbliche si è diffusa a tutti i livelli. Globalizzazione e post-modernità si sono saldate, assumen-

¹⁰ S. ZAMAGNI, (a cura di), *Economia, democrazia, istituzioni in una società in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.

¹¹ J. ROSENAU, E. CZEMPIEL (ed.), *Governance without Government: Order and Change in Worlds Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

¹² A. QUADRIO CURZIO, "European Union and Italian Federalism. Is there a Catholic Thought?", in *The European Union Review*, n. 1, 1997.

do valenza di modello generale per la società e l'economia. Ma la recente crisi economica ha delegittimato quel modello, e l'Europa può costruirne [in parte lo sta già facendo] uno alternativo, di nuovo umanesimo, grazie alla capacità di rinnovare la statualità definendo un ordine istituzionale plasmato sui valori della sussidiarietà e del federalismo. Il ruolo delle istituzioni è stato riaffermato in modo rinnovato.

La libertà, l'umanesimo, lo sviluppo integrale dell'uomo richiedono istituzioni. Questi valori possono storicizzarsi all'interno di un rapporto ineludibile fra individui e istituzioni.

Il riferimento allo sviluppo delle istituzioni colloca in un preciso quadro storico la crisi attuale. La sussidiarietà e il federalismo sono i principi che ispirano oggi in Europa il cambiamento delle istituzioni, lungo un sentiero di progresso con un *telos* che gli dà significato¹³.

Il significato dell'interazione fra globalizzazione, liberismo e post-modernità non è stato ancora approfondito in modo adeguato¹⁴.

L'integrazione delle economie a livello internazionale è un processo storico ineludibile. Questo processo di crescente internazionalizzazione può essere percorso con soluzioni diverse. La globalizzazione afferma un processo di internazionalizzazione governato dalle forze di mercato. L'esperienza europea dimostra come un processo di internazionalizzazione possa essere governato dalle istituzioni, fino alla creazione di una statualità più avanzata.

L'interazione fra integrazione federale, sussidiarietà, nuovo umanesimo è al centro di una riflessione alternativa che la cultura sta faticosamente sviluppando.

¹³ D. VELO, *La grande impresa federale europea. Per una teoria cosmopolitica dell'impresa*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹⁴ U. BECK, A. GIDDENS, S. LASH, *Modernizzazione riflessiva*, ed. it. Asterios, Trieste, 1999.

3. Il lavoro e lo sviluppo umano integrale

Negli anni più recenti si è sviluppato a livello internazionale un ampio dibattito sulle responsabilità dell'impresa, dando a questo tema non nuovo un'attualità senza precedenti.

Questa riflessione, ispirata da problemi reali e animata da intenti certamente commendevoli, è stata inficiata da una certa confusione semantica.

Con la globalizzazione è nato un mercato mondiale al di fuori del controllo di qualsiasi Stato.

Alcune imprese, tipicamente di grandi dimensioni, hanno scelto di operare sul mercato mondiale, concependo l'assenza di uno Stato regolatore e garante come opportunità. Ciò è avvenuto nel settore industriale, bancario, finanziario e dei servizi. Anche nell'area della ricerca e della medicina si sono registrati fenomeni corrispondenti.

L'intollerabilità di una serie di conseguenze di questi comportamenti ha alimentato la domanda di regole e di etica nello spazio della globalizzazione.

Le imprese attive sul mercato globale sono state chiamate a svolgere un ruolo di supplenza delle istituzioni; ad esse è stato chiesto di darsi un codice etico e di diffondere fra tutti gli operatori codici di autoregolamentazione responsabile.

Queste imprese si sono trovate così ad essere investite di un ruolo che ad esse non competeva. In questa visione della responsabilità, nell'impresa viene identificata una legittimità legislativa. Legislatore, controllore e controllato coincidono¹⁵.

Una interpretazione radicale di tale tendenza, porta alla concezione secondo cui l'etica può fondarsi su una forma di auto-regolamentazione degli attori economici dotati di maggior potere contrattuale.

¹⁵ C. CATTANEO (a cura di), *Il bilancio sociale nell'evoluzione dei rapporti tra economia e società*, Giuffrè, Milano, 2003.

Fenomeno in parte analogo si è registrato nei casi in cui all'impresa attiva sul mercato globale è stato chiesto di rispettare la normativa del Paese d'origine, in assenza di una normativa altrettanto avanzata nei Paesi, tipicamente meno sviluppati, ove fossero localizzati stabilimenti o altre unità operative. In tal modo si è mirato a creare isole di diritto sulla base delle normative del Paese d'origine all'interno del territorio dei Paesi in cui operano le filiali delle imprese globalizzate¹⁶.

Anche in questo caso il fenomeno è stato ricondotto al concetto di responsabilità d'impresa. Non sfuggono le differenze di questo modello comportamentale rispetto al precedente.

Concetto profondamente diverso di responsabilità d'impresa si ritrova, sotto una apparentemente eguale denominazione, in quanti cercano di adeguare tale concetto alle nuove forme di statualità plasmate in base al principio di sussidiarietà¹⁷.

L'impresa viene in tal modo concepita come istituzione, come corpo intermedio accanto agli altri corpi intermedi, in un ordine rinnovato della società, dell'economia e della statualità.

I processi decisionali che in essa si svolgono, fanno parte del governo del sistema, concepito come insieme dei processi decisionali articolati secondo le regole della sussidiarietà. In questo quadro può essere concepito in modo più compiuto lo sviluppo umano integrale, in quanto l'uomo si trova al centro di un ordine costituzionale che gli riconosce diritto di cittadinanza in ogni dimensione del convivere¹⁸.

L'autonomia della dimensione economica viene messa in discussione e viene riportata al quadro generale in cui si colloca e in cui assume significato più avanzato. Il mercato, in ultima analisi, costituiva una frontiera avanzata alla fine del '700 ed è valso a riconoscere il ruolo innovatore della borghesia nei confronti della nobiltà come motore di progresso.

¹⁶ S. SCIARELLI, *Economia e gestione dell'impresa*, CEDAM, Padova, 1997.

¹⁷ C. MILLON-DEL SOL, *L'Etat subsidiaire*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992.

¹⁸ A. SEN, *Etica ed economia*, ed. it. Laterza, Bari, 1999.

Nelle condizioni vigenti la visione del mercato come luogo ove si concretizza l'autonomia del momento economico può discendere solo dal mancato riconoscimento dell'evoluzione storica che sostiene l'affermazione della sussidiarietà come nuova forma per organizzare l'uomo nelle comunità in cui la comunità complessiva si articola¹⁹.

Per un'impresa che si colloca organicamente in un ordine che realizza il principio di sussidiarietà la dimensione economica, etica e politico-istituzionale convergono.

La responsabilità d'impresa così concepita nel quadro della sussidiarietà soffre di una contraddizione nella misura in cui la sussidiarietà può realizzarsi solo in una società avanzata e quindi, nelle condizioni vigenti, solo in una parte del mondo²⁰. Lo sviluppo umano integrale potrà pienamente realizzarsi solo una volta raggiunto un quadro di unità del mondo sostenuto da una effettiva omogeneizzazione planetaria dello sviluppo.

Un uomo può essere libero solo se tutti gli uomini sono liberi. Lo sviluppo umano integrale è tale se affermato e implementato per ogni uomo. Il principio di sussidiarietà costituisce il principio su cui hanno iniziato ad organizzarsi le federazioni regionali più avanzate, l'Europa *in primis*, aprendo la strada ad una prossima nuova organizzazione della comunità mondiale.

La sussidiarietà è destinata ad estendersi a livello internazionale e ciò rende lecito concepire oggi l'Europa come un laboratorio che precorre l'esperienza di altre regioni del mondo. Oggi è possibile sperimentare nuove realizzazioni che potranno affermarsi compiutamente in uno stadio successivo più avanzato dell'unificazione del mondo nella pace²¹.

¹⁹ Spiace a chi scrive che la Comunità Europea abbia modificato la propria denominazione in Unione Europea; il termine Comunità ha un significato profondo ed evocativo che il termine Unione non può vantare.

²⁰ D. USHER, *The Economic Prerequisites of Democracy*, Columbia University Press, 1981.

²¹ D. VELO, *Il governo dello sviluppo economico e dell'innovazione in Europa*, Giuffrè, Milano, 2009.

Le istituzioni e la società si stanno riorganizzando modificando i ruoli dei singoli attori e le modalità con cui interagiscono²².

La sussidiarietà modifica l'organizzazione del lavoro, dando nuovi spazi agli individui²³; sostiene lo sviluppo di una nuova statualità che consente forme più avanzate di partecipazione.

Se l'impresa si omologa al principio della sussidiarietà, assumendo coerentemente il ruolo di corpo intermedio nel quadro di una statualità rinnovata, la partecipazione del lavoratore all'impresa si pone con modalità del tutto corrispondenti alla partecipazione del cittadino alla vita pubblica²⁴. L'umanesimo diviene un progetto che coinvolge l'uomo in tutti i momenti della sua vita.

Questa visione può delinarsi nella misura in cui le istituzioni vengono vissute come il luogo ove si sedimenta il progresso. L'individuo al di fuori di un'esperienza comunitaria è fatalmente destinato a sperimentare la solitudine dell'anomia.

La partecipazione di ogni individuo alla storia del mondo richiede la sua partecipazione alle istituzioni che compongono l'organizzazione dell'umanità. Il limite drammatico della globalizzazione è di aver alimentato la concezione di una società, di un mercato senza istituzioni.

Lo sviluppo della sussidiarietà consente che il lavoro possa diventare sempre meno alienato per un numero crescente di cittadini e che la partecipazione reale alla vita pubblica possa assumere intensità e gradi di libertà mai sperimentati in passato²⁵.

Si sta delineando una nuova teoria della organizzazione che tende ad estendersi in modo sempre più ampio.

L'organizzazione ha tradizionalmente concepito il lavoratore come uno strumento, un componente del processo produttivo; nella misura in cui

²² G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere*, Etas, Milano, 2002.

²³ S. ZAMAGNI, *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna, 1998.

²⁴ C. CATTANEO (a cura di), *Terzo settore, nuova statualità e solidarietà sociale*, Giuffrè, Milano, 2001.

²⁵ U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, ed. it., Einaudi, Torino, 2000.

fa proprio il principio di sussidiarietà, l'impresa apre lo spazio per considerare il lavoratore come un fine. La citazione kantiana sottolinea come tali sviluppi possano essere concepiti come un contributo all'affermazione di un nuovo umanesimo – che è a propria volta la condizione perché possano radicarsi questi sviluppi²⁶.

Organizzazione è buon orientamento.

Disorientamento è disorganizzazione. Solo un adeguato ordine istituzionale può consentire il passaggio dalla disorganizzazione all'organizzazione. In questo quadro la dimensione valoriale, centrata sull'uomo, è la condizione perché questi meccanismi operino in modo profondo.

L'economia si affranca dall'area della tecnica per costituire una componente di un processo storico orientato al cosmopolitismo e ad un nuovo umanesimo.

I beni economici sono mezzi strumentali e perdono ogni valenza di fine; essi sono subordinati a fini non riconducibili a beni²⁷.

Le tecniche di gestione tradizionali fanno leva sull'individualismo possessivo²⁸. Ciò, nelle nuove condizioni emergenti, non è nemmeno funzionale agli interessi economici dell'impresa in una concezione aziendalistica.

L'individualismo possessivo non è la motivazione più efficace quando al lavoratore si chiede un impegno creativo. L'importanza crescente delle conoscenze è ormai una caratteristica dominante nelle imprese di nuova generazione; l'individualismo rivela tutti i propri limiti in questo contesto.

Il nuovo ordine fondato sulla sussidiarietà è in grado di sostenere lo sviluppo umano integrale, e a propria volta ha bisogno di essere sviluppato dagli uomini che aspirano a realizzare la propria umanità in modo integrale.

²⁶ G. MONTINI, *Al mondo del lavoro*, Studium, Roma, 1988.

²⁷ G. MANZONE, *La responsabilità dell'impresa*, Queriniana, Brescia, 2002.

²⁸ L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Milani, Padova, 1981.

In realtà al centro della società c'è sempre stato l'uomo. Le teorie degli studiosi di economia hanno fatto riferimento peraltro in prevalenza ai meccanismi che regolano i rapporti fra imprese e istituzioni, più che all'uomo; ciò corrisponde alle caratteristiche assunte dal sistema economico tradizionalmente²⁹.

L'uomo è stato oggetto di analisi approfondita da parte degli economisti solo quando ha assunto un ruolo straordinario; valga come esempio il riferimento alla teoria della imprenditorialità elaborata da Schumpeter³⁰.

La novità che stiamo vivendo è la centralità dell'uomo. Le moderne forme d'impresa si fondano sempre più sulla centralità dell'uomo. La sussidiarietà pone l'uomo al centro delle istituzioni e nei rapporti fra istituzioni; ove l'impresa assume natura di corpo intermedio. In economia l'uomo viene ad occupare una posizione centrale, là dove prima erano al centro dell'attenzione i meccanismi che regolavano il funzionamento del mercato che era concepito più importante degli uomini che lo componevano.

Di qui il nuovo umanesimo che oggi si aggira come un fantasma nelle scienze sociali³¹.

4. La crisi economica e l'identità europea

L'Europa è oggi di fronte ad una crisi economica, di origine internazionale, che richiede di essere affrontata con misure specifiche e con soluzioni di lungo periodo fondate sull'identità europea. Come si è detto la crisi si colloca in un contesto di liberismo radicale – da taluni definito di “fondamentalismo di mercato” - che ha aperto la strada ad un duplice

²⁹ H. MINTZBERG, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, ed. it. Il Mulino, Bologna, 1985.

³⁰ G. MANZONE, *Il mercato. Teorie economiche e dottrina sociale della Chiesa*, Queriniana, Brescia, 2001.

³¹ P. DRUCKER, *Post Capitalism Society*, Butter Worth Heinemann, Oxford, 1993; Z. BAUMANN, *Voglia di comunità*, ed. it. Laterza, Bari, 2001.

fallimento: del mercato e dello Stato. Il mercato non è in grado di regolare la complessità dell'economia contemporanea; questo limite è apparso in tutta la sua evidenza quando sul mercato globale le regole del mercato hanno operato senza il supporto delle istituzioni pubbliche. A fronte, il fallimento dello Stato può essere imputato in primo luogo alla contraddizione fra la dimensione nazionale degli Stati e la dimensione mondiale del mercato globale. Gli Stati, non potendo esercitare controlli adeguati hanno coltivato l'illusione che fossero sufficienti le capacità del mercato stesso di autoregolarsi. La recente crisi ha delegittimato l'ideologia del liberismo e ha imposto di rivalutare l'importanza di un intervento più attento e diretto delle istituzioni a tutti i livelli e in tutti i segmenti del sistema economico-sociale. Sia in Europa che negli Stati Uniti è riemersa "la fiducia nel potere civilizzante dello Stato"³² e nelle garanzie che questo può offrire. In questo contesto è cresciuta la consapevolezza delle potenzialità della nuova forma di statualità costituita dall'Unione Europea³³. Da più parti, con modalità diverse, si afferma la centralità del ruolo delle istituzioni per gestire secondo un processo condiviso lo sviluppo della società e dell'economia.

In questo contesto il modello europeo può riproporsi autorevolmente come modello di riferimento. Sin dalle origini, infatti, una delle grandi sfide che l'Europa ha affrontato è stata quella di conciliare in modo innovativo libero mercato e governo dell'economia. Nel processo di integrazione sono convissute culture economiche diverse. La prima istituzione comunitaria, la CECA, fondata da Jean Monnet, era fondata sul governo dei due settori interessati, delegato ad un'autorità con forti caratteri di sovranazionalità. Con il Trattato di Roma del 1957 si poneva al centro il ruolo del mercato regolamentato nel promuovere lo sviluppo economico dei Paesi membri: la Comunità affermava tra i suoi principi

³² G. BORRADORI (a cura di), *Filosofia del terrore : dialoghi con Jurgen Habermas e Jacques Derrida*, Laterza, Bari, 2003.

³³ J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di federalismo?*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Bari, 2003.

fondanti la libertà di circolazione di uomini, merci e capitali, e si proponeva come la custode di un ordinamento economico libero, solidale e democratico. Da allora la Comunità, poi l'Unione, ha portato avanti il disegno di sviluppare un governo articolato in più livelli, in grado di garantire il funzionamento di un mercato unico e il rispetto del ruolo dei Paesi membri. Al tempo stesso l'Unione difende lo stato sociale, considerato un elemento fondante del modello europeo e della sua stessa identità. Il modello europeo sta emergendo nella sua dimensione innovativa a fronte della crisi economica che ha posto in crisi l'ideologia liberista. Emerge la consapevolezza che la presunta incompatibilità tra mercato e istituzioni sostenuta dal liberismo è il frutto di un approccio ideologico di rappresentazioni sociali che hanno costruito un'antinomia strumentale³⁴.

La capacità dell'Europa di costituire un "laboratorio" è stata più volte evidenziata. Si consideri in tal senso il lungimirante progetto di Jacques Delors del 1993 *Crescita, Competitività, Innovazione*³⁵. La realizzazione delle "reti transeuropee di infrastrutture" era vista da Delors "non tanto come misura neo-keynesiana ma per fornire a questo grande spazio economico i mezzi per circolare più rapidamente e a costi minori e di disporre di strumenti sempre più numerosi di quel nuovo fattore della società industriale che è l'informazione".

Questa impostazione si fonda su una visione dei rapporti Stato-mercato che affonda le proprie radici nel New Deal di Roosevelt.

³⁴ Secondo Karl Polanyi Stato e mercato insieme hanno letteralmente *costituito* il capitalismo e, tra abissali sbandamenti nel loro avventuroso cammino, insieme continuano a farlo avanzare in un contrappunto di azioni e di iniziative, vedi K. POLANYI, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 1974 [edizione originale *The Great Transformation*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1944].

³⁵ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, "Il Libro Bianco di Jacques Delors", *Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere nel XXI secolo. Le grandi linee della politica europea a sostegno dell'occupazione*, Il Saggiatore, Milano, 1994.

L'allargamento continuo del mercato interno, l'incedere del progresso tecnologico, la sfida energetica e ambientale rendono ancor più attuale l'ispirazione di quel progetto.

La capacità dell'Europa di progettare il proprio futuro richiede una riflessione sulla sua storia e sul grande precedente costituito dal New Deal statunitense³⁶. La storia è comprensione delle radici di una società. La cittadinanza europea non può che basarsi su una conoscenza più ampia e condivisa delle radici storiche dell'Europa. Il cittadino europeo tanto più avrà coscienza di sé quanto più conoscerà i valori prodotti dalla storia³⁷.

Nella fase attuale di profonda trasformazione è essenziale affrontare il problema dell'identità dell'Europa in una prospettiva di lungo periodo, cercando di delineare il mutevole rapporto tra le sue diverse componenti. La storia insegna la logica che governa l'alternativo gioco tra richiamo al passato e distacco dal passato³⁸. Si tratta di comprendere come l'Europa sia sempre stata, e sia ancor oggi, il prodotto di processi molteplici, e come la sua identità sia venuta configurandosi nel corso della sua storia.

Comprendere tale molteplicità è importante per delineare strategie in grado di affrontare la crisi economica attuale³⁹. Ciò risulta confermato tanto più in una fase in cui l'allargamento ha unito aree differenti non solo dal punto di vista del loro passato secolare ma soprattutto delle esperienze compiute nella seconda metà del Novecento.

³⁶ G. ELEY, "Historicizing the Global, Politicizing Capital: Giving the Present a Past", in *History Workshop Journal*, Vol. 63, n.1, 2007, pp. 154-188.

³⁷ F. CERUTTI, E. RUDOLPH (eds.), *A Soul for Europe: On the Cultural and Political Identity of the Europeans*, vol. 2, Peeters, Leuven, 2001; M.A. GARAVAGLIA, A. BIAVA, G. BIAVA, *Noi cittadini europei. Progetto di educazione all'Europa*, Principato, Milano, 2003.

³⁸ P. ROSSI, *L'identità dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2007.

³⁹ D.C. NORTH, *Istituzioni cambiamento istituzionale e evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1994 [edizione originale *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990].

La storiografia economica tende, soprattutto ove si considerino contributi più recenti, ad indagare prospettive molteplici che si aprono ad ogni comunità. Come afferma Davis: “we now have historiographical perspectives that are more pluralist, less normative and less nationalistic, combined with a recognition that the processes of European modernization have been complex, varied and with different chronologies”⁴⁰.

5. Le politiche europee per l'Università

Se il modello di società europea ha importanza centrale per il futuro dell'Unione, ne discende l'importanza di investire in capitale umano. Sarebbe importante che le istituzioni europee ampliassero l'azione nel campo dell'istruzione e della formazione, lanciando specifici programmi di carattere storico. Accanto ai saperi tecnico-scientifici deve essere riconosciuto un giusto spazio per le scienze umane e sociali, strumenti indispensabili per costruire il nuovo umanesimo.

Forse non è inutile ricordare brevemente quanto sia stato lungo e non semplice il cammino del capitolo “istruzione” nella costruzione dell'edificio europeo. L'istruzione, infatti, ha atteso molto per essere una priorità delle istituzioni europee. Non compariva in modo esplicito nella prima fase dell'integrazione (1948-1968), malgrado il Trattato di Roma ponesse la necessità della futura cooperazione in materia di istruzione e formazione. Verso la fine del 1960 l'esigenza di un'azione comunitaria in materia di istruzione si fece sempre più sentita. Si è dovuto attendere il 1976 per il primo piano d'azione comunitario in materia di istruzione, sia pure non vincolante. Le risorse limitate e la mancanza di una base giuridica rendevano difficile la cooperazione nel settore. La seconda metà del 1980 ha visto il lancio di una serie di progetti su larga scala (Comett è stato il primo, seguito da Erasmus, Petra,

⁴⁰ J. DAVIS, “The turn in economics: neoclassical dominance to mainstream pluralism?”, in *Journal of Institutional Economics*, n. 2, 2006, pp. 1-20.

“Gioventù per l'Europa”, *et al.*) la cui adozione non è stata facile a livello politico, a causa della diffidenza dei governi nazionali. Tuttavia tali programmi, dotati di budget crescenti, hanno incontrato grande successo, in primo luogo Erasmus. Il Trattato di Maastricht ha dato all'istruzione uno *status* giuridico nell'Unione Europea, con il Parlamento Europeo e il Consiglio congiuntamente responsabili per la cooperazione nel campo dell'istruzione e della formazione.

Nell'ultimo decennio, con la strategia di Lisbona, l'azione è entrata in una nuova fase, e sono stati coniati i concetti di “società basata sulla conoscenza” e “apprendimento permanente”. Per la prima volta, un unico quadro integrato è stato adottato dal Consiglio Europeo e un unico programma dedicato alla formazione permanente; con la quarta generazione dei programmi in corso (2007-2013) si sono avuti cambiamenti notevoli, anche in termini di risorse. Il processo di Bologna e poi quello di Copenhagen hanno rappresentato tappe importanti. Così come è particolarmente significativa la decisione di continuare la collaborazione a livello UE, presa nel maggio 2009, in piena crisi, quando il Consiglio Istruzione ha adottato il *follow-up* del 2010.

In quell'occasione la Commissione ha dunque dimostrato la sua attenzione specifica al problema della formazione, che ora più che mai si presenta come una priorità. Ha dimostrato di aver ben compreso che in Europa vi è una sfera pubblica che reclama conoscenza condivisa.

Il futuro dell'Europa

*Giuseppe Usai**

Summary. The development of the European integration process, and more in general the future of Europe, depends on the citizens' wills and capacities, particularly of those who are directly involved in the process. It's absolutely necessary a wide involvement of all the European people so to make them conscious of the need of a higher level of integration. In order to guarantee the future of Europe and of the integration process it is necessary that all the promoters commit themselves to this object in an organized and coordinated way so to express properly their will and to involve also all the civil society.

1. Introduzione

In tema di futuro dell'Europa la trattazione si può basare su molteplici prospettive e, in particolare, sulle tre seguenti:

- 1) possibilità ritenuta ottimale o, almeno, soddisfacente da chi effettua la previsione;
- 2) possibilità realistica, in relazione ai vincoli, ai condizionamenti e alle opportunità esistenti: ci si riferisce, pertanto, a un futuro prossimo;
- 3) possibilità verificabile in connessione con la previsione di evoluzione strutturale dei rapporti politici mondiali, a medio/lungo termine.

* Università degli Studi di Cagliari

E' subito da precisare che il futuro dell'Europa, come, molti altri eventi, è strettamente dipendente sia dalla volontà e capacità degli esseri umani, sia dalla supposizione di eventuali modificazioni delle condizioni della loro esistenza.

Quest'ultima considerazione implica che i soggetti umani hanno parte rilevante nel loro destino: pertanto è importante tenere in debito conto il fatto che essi, da un lato, sono caratterizzati da varietà e variabilità, cioè sono significativamente differenti tra loro e sono diversi pure da se stessi, col passare del tempo e che, dall'altro lato, tendono a realizzare confronti e scontri di interesse, al fine di far prevalere specifiche istanze e contrastarne altre. In tale situazione tendono a prevalere le istanze che vengono presentate con maggior efficacia, maggior frequenza e maggior intensità. Tutto ciò fa intendere che per l'Europa il futuro positivo, cioè basato sull'integrazione degli Stati, dipende in modo preminente dalla volontà e dalla capacità degli esseri umani che sono impegnati per l'affermazione dei valori dell'integrazione europea.

2. Europa e Stati nazionali

L'ottenimento dell'integrazione europea non può, comunque, basarsi sui convincimenti di poche persone, bensì, a tal fine, è indispensabile la forte consapevolezza delle popolazioni europee, complessivamente interessate: i valori della democrazia, infatti, sono ampiamente radicati in Europa e quindi le scelte politiche devono fondarsi sul consenso ampio e consapevole.

Alla precedente considerazione non può non accomunarsi la constatazione che la maggior parte dei detentori di potere politico esistenti in Europa per il successo è tributaria della tradizionale realtà caratterizzante gli Stati nazionali, i quali, di fatto, assumono oggettivamente una posizione ostativa all'integrazione europea.

Non si può neppure trascurare il fatto che nell'attuale periodo storico, l'internazionalizzazione dell'economia, della scienza e della tecnica ha superato la soglia del non ritorno come conferma la progressiva globa-

lizzazione di molti valori, di molti modi di vivere, di molte esigenze. In altri termini, è particolarmente importante tener conto del fatto che l'integrazione europea è ostacolata dallo scarso numero e dall'insufficiente impegno dei fautori dell'integrazione stessa e soprattutto dalla volontà dei detentori di potere degli Stati nazionali, i quali sono impegnati tenacemente a conservare privilegi e vantaggi. E' anche vero che l'integrazione europea corrisponde a fondamentali istanze di internazionalizzazione e globalizzazione che risultano inarrestabili: d'altro canto non è priva di significato la nota circostanza per la quale già dal 1956 un illustre, lungimirante ed esperto Presidente di uno degli Stati europei (Luigi Einaudi) affermava che "gli Stati nazionali sono polvere senza sostanza", talché la loro perpetuazione danneggia i cittadini.

3. Organizzare e programmare gli impegni

L'integrazione europea, per i cittadini europei, costituisce un'esigenza inderogabile e improcrastinabile. A questa constatazione corrisponde il fatto che gli eventi umani richiedono sempre più la partecipazione consapevole e impegnata degli stessi esseri umani che intendono avvalersene.

In tal modo l'integrazione europea si può conseguire nei limiti in cui gli Europei si impegnino affinché essa si realizzi: chi veramente vuole che l'integrazione europea si verifichi, coerentemente deve, non solo manifestare decisamente i suoi convincimenti, ma deve altresì operare per diffonderli e per fare impegnare altri soggetti umani per lo stesso obiettivo. Il conseguimento di un risultato positivo della prospettiva dell'integrazione europea impone che la manifestazione dei convincimenti e delle volontà rientrino in un contesto non casuale ed estemporaneo, bensì in un contesto caratterizzato da continuità e sistematicità e quindi imperniato su un'entità che garantisca una congrua organizzazione, programmazione e coordinamento.

Più esattamente si intende sottolineare che per il conseguimento

dell'integrazione europea assume valore decisivo e imprescindibile l'esistenza di un'entità organizzativa che abbia la missione di diffondere e canalizzare le volontà e gli impegni, compresi quelli ora inespressi o non sufficientemente evidenti.

Se si opera nel modo sopra schematizzato, la possibilità che si consegua l'integrazione degli Stati europei in un futuro relativamente prossimo diventa molto realistica e, così, gli Europei riusciranno finalmente a disporre di una entità statale unitaria e, quindi, dotata della capacità di agire nel contesto mondiale a tutela degli interessi dei propri cittadini e, più in generale, a tutela degli interessi di tutta l'umanità.

Le agenzie europee. Un nuovo strumento di *governance* per l'Unione

*Vincenzo Salvatore **

Summary. The rapid proliferation of European Agencies, accompanied by the gradual transfer of decision-making powers to the Regulatory Agencies, has led, due to the lack of a common paradigm, to a mixed framework, characterized by deep differences and inconsistencies. It is necessary to rethink their rule, in terms of institutional model, in order to ensure management efficiency and respect of the principles of democracy and good governance. The entry into force of the Lisbon Treaty has contributed to overcome a series of reserves that have arisen in the recent years, related to the legitimacy of the role of Agencies in the European Union legal system and to the profiles of judicial protection to acts adopted by them. The recognition of the Agencies operated by the Treaty of Lisbon raises them to a constituent element of the Union. In this context the lack of an organic discipline and the heterogeneity of organizational models is likely to place the agencies, originally planned as a support for the Commission's executive, in a paradoxical position closer to the interests of national authorities than to those of the Union. It must be considered the impact, in policy terms, of the role of the Agencies in the integration process and in comparison to other European institutions, aiming at a system of multilevel governance in which the Regulatory Agencies can play a crucial role.

* Università degli Studi dell'Insubria

1. Le agenzie europee: da *spin-off* della Commissione ad enti intermedi tra l'Unione e gli Stati membri

La creazione delle agenzie in ambito comunitario risponde storicamente all'esigenza di dotare la Commissione di organi di supporto tecnico scientifico volti ad orientarne l'azione in ambito decisionale con riferimento a specifici settori di competenza.

Lo scopo è quello di trasferire ad organismi collegati, ma giuridicamente distinti, poteri consultivi e di supporto tecnico-scientifico, ovvero di acquisizione ed elaborazione di informazioni di settore, preordinate ad orientare l'azione della Commissione, consentendo un esercizio più efficace delle competenze esecutive.

Le agenzie europee sono deputate a svolgere funzioni in un quadro di cooperazione con le autorità competenti in ambito nazionale, attraverso la costituzione di un sistema a rete¹ e la previsione di forme di rappresentanza degli interessi degli *stakeholders* non istituzionali.

A differenza del modello statunitense, le agenzie europee non sostituiscono, infatti, le autorità nazionali competenti, ma si pongono rispetto ad esse in un rapporto di sussidiarietà e complementarietà in relazione all'esercizio delle competenze concorrenti².

Le agenzie europee si caratterizzano pertanto quali enti dotati di personalità giuridica ed autonomia di bilancio, localizzati nei singoli Stati membri in forza di altrettanti accordi di sede, con propri organi di rappresentanza e di governo e personale proprio, distinto da quello delle istituzioni comunitarie.

¹ Cfr. R. DEHOUSSE, "Regolazione attraverso reti nella Comunità europea: il ruolo delle agenzie europee", in *Rivista italiana di diritto pubblico e comunitario*, 1997, pp. 629-650.

² Per un approfondimento comparativo fra i diversi modelli di agenzia cfr. L.F.M. VERHEY, T. ZWART (a cura di), *Agencies in European and Comparative Perspective*, Intersentia, Antwerpen, 2003.

Quanto ai profili istituzionali e agli organi di governo le agenzie, nonostante la loro varietà di denominazione³, presentano una struttura simile che vede il direttore quale legale rappresentante, un consiglio di amministrazione, un segretariato e, di norma, uno o più comitati scientifici.

Per contro, le procedure di nomina dei direttori, la composizione dei consigli di amministrazione e i poteri attribuiti ai comitati scientifici variano considerevolmente da agenzia ad agenzia conformemente a quanto stabilito dai singoli regolamenti istitutivi.

Il fenomeno delle agenzie comunitarie, oggi dell'Unione Europea, è stato ampiamente studiato nella sua genesi e nella sua evoluzione dalla dottrina, anche recente, che ha evidenziato ed analizzato le caratteristiche tipologiche, proponendo diverse classificazioni⁴.

Con riferimento ai poteri attribuiti sono state così distinte le agenzie di regolazione da quelle esecutive [caratterizzate queste ultime da durata determinata e competenze strettamente correlate alla gestione di programmi comunitari e dall'essere localizzate in uno dei luoghi in cui sono stabiliti la Commissione e i suoi servizi] e, fino alla recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le agenzie c.d. comunitarie da quelle istituite nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune ovvero nell'alveo della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Ad una prima pionieristica stagione, risalente alla metà degli anni '70 con l'istituzione del Centro Europeo per lo Sviluppo della Formazione

³ Oltre a quelle propriamente denominate, le agenzie europee vengono altrimenti identificate come autorità, uffici, fondazioni, centri, osservatori, istituti. Cfr. anche, *infra*, nota 7.

⁴ Cfr., E. CHITI, *Le Agenzie europee*, Cedam, Padova, 2002. Fra le pubblicazioni più recenti, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, E. CHITI, "An important part of the EU's institutional machinery: features, problems and perspectives of European Agencies", in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 1395-1442; M. GROENLEER, *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Eburon, Delft, 2009.

Professionale (CEDEFOP)⁵ e della Fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)⁶, ha fatto seguito nel corso degli anni '90 e poi dell'ultimo decennio la nascita di una molteplicità di agenzie, operanti nei più svariati settori di competenza⁷, con il progressivo passaggio dall'attribuzione di funzioni meramente consultive in ambito tecnico scientifico e di supporto amministrativo al conferimento di veri e propri poteri decisionali⁸ che elevano le agenzie che ne sono dotate al rango di enti intermedi nel processo di integrazione europea, equidistanti dalla Commissione e dagli Stati membri, se non in alcuni casi addirittura più vicine a questi ultimi, almeno per quanto concerne i poteri di indirizzo e coordinamento.

2. Verso un modello unico di agenzia europea?

Il processo di rapida proliferazione, accompagnato dal progressivo trasferimento alle agenzie di regolazione di competenze decisionali, porta nel volgere di pochi anni, in assenza di un paradigma comune, ad un quadro disomogeneo, caratterizzato da profonde differenze ed alcune incongruenze che evidenzieranno presto la necessità di una loro ricon-

⁵ Istituito con Regolamento del Consiglio CEE n. 337/75 del 10 febbraio 1975.

⁶ Istituita con Regolamento del Consiglio CEE n. 1365/75 del 26 maggio 1975.

⁷ Si contano oggi 28 agenzie di regolazione a cui si aggiungono tre agenzie dell'ex II pilastro e 3 Agenzie dell'ex III pilastro. Quanto alle competenze si spazia dalla formazione professionale (CEDEFOP ed ETF), alla sicurezza nei trasporti (EASA, EMSA, ERA), alla sicurezza alimentare (EFSA), ai medicinali (EMA), al controllo delle frontiere esterne (FRONTEX), *etc.* Si annoverano poi 6 agenzie esecutive, deputate alla attuazione di programmi comunitari relativi alla ricerca (Consiglio di ricerca CER ed Agenzia esecutiva REA), competitività ed innovazione (EACI), rete trans europea di trasporto (TEN-T), tutela della salute e dei consumatori (EAHC), istruzione, audiovisivi e cultura (EACEA). Per un elenco aggiornato delle agenzie esistenti, con indicazione di tipologia e competenze cfr. http://europa.eu/agencies/index_it.htm.

⁸ E' il caso, ad esempio, dell'Agenzia europea per i medicinali, dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea, dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, dell'Agenzia europea delle sostanze chimiche.

siderazione, sotto il profilo del modello istituzionale, al fine di garantirne l'efficienza gestionale ed il rispetto dei principi di democraticità e buona amministrazione⁹.

Ciò induce la Commissione alla metà degli anni 2000 a proporre l'inquadramento in un modello unitario e codificato, attraverso lo strumento dell'accordo interistituzionale¹⁰ che, rivelatosi presto prematuro nei tempi ed eccessivamente ambizioso nei contenuti, verrà successivamente abbandonato, preso atto dell'indisponibilità del Consiglio ad utilizzare detto strumento per l'individuazione di requisiti minimi comuni.

Ritirata la proposta di accordo interistituzionale, la Commissione rilancia la riflessione sulle agenzie, affidando la promozione del dialogo con le altre istituzioni ad una comunicazione indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo¹¹ intesa a "*definire in maniera chiara il ruolo e i mec-*

⁹ Per un'analisi approfondita del fenomeno cfr. D. GERADIN, N. PETIT, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, Jean Monnet Working Paper 01/04, NYU School of Law, New York, 2004; M. EVERSON, G. MAJONE, L. METCALFE E A. SSCHOUT, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Commission of the European Communities, Brussels, 1999. Lo studio rappresenta un importante contributo nell'elaborazione del Libro Bianco su *La Governance Europea* pubblicato dalla Commissione il 5 agosto 2001 (DOC COM (2001) 428 def/2). Nel medesimo contesto si segnala il contributo del gruppo di lavoro coordinato da F. SAUER (Gruppo 3a) e, segnatamente, il rapporto di A. QUERO, *Establishing a frame work for decision-making regulatory agencies*, Brussels, 2001, il cui testo può essere scaricato dal seguente URL:

http://ec.europa.eu/governance/areas/group6/report_en.pdf.

Si veda sul punto D. GERADIN, N. PETIT, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, Jean Monnet Working Paper 01/04, NYU School of Law, New York, 2004; G. MAJONE, "Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'interazione europea", in *Stato e Mercato*, 2003, pp. 3-38.

¹⁰ *Progetto di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione*, COM(2005)59 def., del 25 febbraio 2005.

¹¹ *Il futuro delle agenzie europee*. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Bruxelles, 11 marzo 2008 (COM (2008) 135 definitivo). Per il testo della comunicazione v.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:IT:PDF>.

canismi di funzionamento di tali organismi pubblici per garantire che rendano conto del proprio operato".

A differenza di quanto avviene per le agenzie esecutive, il controllo della Commissione sulle agenzie di regolazione è andato progressivamente attenuandosi, fino a perdersi talora del tutto nel caso di attribuzione di autonome competenze decisionali ad alcune agenzie, rendendo queste ultime non solo enti decentrati di regolazione, come nelle intenzioni originarie del legislatore comunitario, ma soggetti di regolamentazione. Ciò crea alle agenzie evidenti problemi di legittimazione e di equilibrio istituzionale, oltreché di controllo e responsabilità e si pone ai confini, se non addirittura al di là dei limiti stabiliti dalla giurisprudenza comunitaria con riferimento alla possibilità di trasferire funzioni meramente esecutive ad enti diversi dalle istituzioni¹².

La Commissione si propone quindi di valutare i margini di autonomia conferiti alle agenzie di regolazione, in termini di compatibilità con i principi sanciti nei trattati istitutivi, individuando altresì l'esigenza di definirne i profili di responsabilità ed i meccanismi di controllo nei rapporti con le altre istituzioni.

Al fine di delineare una strategia comune, la Commissione ha ritenuto pertanto indispensabile avviare una procedura di valutazione orizzontale delle agenzie, dando vita ad un gruppo di lavoro interistituzionale che coinvolge il Consiglio ed il Parlamento Europeo, impegnandosi a completare la valutazione stessa entro la fine del 2009 ed a riferire al più presto possibile al Parlamento ed al Consiglio Europeo sui relativi risultati.

E' stata contestualmente avviata una procedura di monitoraggio e valutazione a carattere orizzontale, affidata a soggetti indipendenti rispetto alla Commissione (società di revisione), volta a stabilire parametri di riferimento (*benchmark*) sulla scorta dei quali misurare pertinenza (cor-

¹² Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 13 giugno 1958, causa 9/56, *Meroni*, in *Raccolta*, 1958, p. 11 ss.; Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 14 maggio 1981, causa 98/80, *Romano*, in *Raccolta*, 1981, p. 1241 ss.

rispondenza fra obiettivi e spesa pubblica], efficacia (impatto di settore) ed efficienza (convenienza dello strumento utilizzato) delle attività demandate alle agenzie.

3. Le agenzie nel Trattato di Lisbona

Nel frattempo, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona lo scorso 1° dicembre 2009 ha consentito di superare una serie di riserve, più volte manifestatesi nel corso degli anni più recenti, in ordine alla legittimazione del ruolo delle agenzie nel sistema giuridico dell'Unione Europea nonché ai profili di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dalle stesse adottate.

Per la prima volta dalla loro istituzione, le agenzie, anche se non sempre esplicitamente menzionate come tali¹³, sono state infatti espressamente contemplate nel testo del Trattato sull'Unione Europea (TUE), tanto in quello sul Funzionamento dell'Unione (TFUE).

Con riferimento alle disposizioni relative ai principi generali, alle agenzie viene imposto il rispetto del principio di uguaglianza (Articolo 9 TUE) e di trasparenza nell'esercizio delle loro attività (Articolo 15 TFUE), l'obbligo di garantire adeguata protezione rispetto al trattamento dei dati di carattere personale (Articolo 16 TFUE), nonché l'obbligo di rispondere alle richieste dei cittadini nella lingua ufficiale utilizzata dal richiedente (Articolo 24 TFUE).

Gli aspetti più innovativi riguardano tuttavia i profili di controllo amministrativo, contabile, finanziario e giurisdizionale sulle attività e sugli atti adottati dalle agenzie nell'esercizio delle proprie competenze.

¹³ Si utilizza il termine “[*bodies, offices or agencies of the Union*]” nella versione in lingua inglese del Trattato (e, analogamente, ad esempio, nella versione rumena dove si parla di “[*organilor, oficiilor sau argetniilor*]”), mentre altre versioni linguistiche ricorrono alla locuzione “[*organi ed organismi dell'Unione*]” (è il caso, sempre esemplificando, del testo tedesco, francese, spagnolo, portoghese ed italiano).

Se da un lato costituiscono un mero riconoscimento formale le disposizioni che assoggettano le agenzie al sindacato del Mediatore europeo per quanto riguarda le denunce di cattiva amministrazione (Articolo 228 TFUE), della Corte dei Conti in relazione all'esame delle spese e delle entrate (Articolo 287 TFUE) ed alle misure di prevenzione e lotta contro la frode esercitate dal competente ufficio europeo (OLAF) (Articolo 325 TFUE), ben più significativa, ed in ogni caso non riconducibile ad una prassi consolidata, la rilevanza attribuita alle agenzie nell'ambito delle competenze attribuite alla Corte di Giustizia.

L'espressa individuazione delle agenzie fra i soggetti i cui atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi possono essere assoggettati a procedura di annullamento (Articolo 263 TFUE) pone fine ad un dibattito dottrinale e ad una giurisprudenza non consolidata che ha visto contrapporsi, per oltre un decennio, le tesi di quanti sostenevano il difetto di legittimazione passiva delle agenzie argomentando sulla loro funzione di supporto tecnico giuridico rispetto alla Commissione, quest'ultima da ritenersi in ogni caso ultimamente responsabile delle attività esercitate dalle agenzie, e quella di coloro che, per converso, invocavano il principio di effettività della tutela giurisdizionale che, a partire dalla sentenza *Les Verts*, ha imposto il riconoscimento di *locus standi* in capo a qualsiasi soggetto investito del potere di adottare atti vincolanti.

La soluzione raggiunta consente ulteriormente di riconciliare il principio di responsabilità con quello della personalità giuridica, riconoscendo con maggior coerenza l'autonomia delle agenzie rispetto alla Commissione.

Del tutto nuova infine e non anticipata da alcun precedente giurisprudenziale, la previsione che attribuisce legittimazione processuale passiva delle agenzie in relazione al procedimento di ricorso in carenza (Articolo 265 TFUE) e quella che estende la competenza pregiudiziale della Corte anche alla validità e all'interpretazione degli atti compiuti dalle agenzie (Articolo 267 TFUE). Se a ciò si aggiunge che il mutato Statuto

della Corte di Giustizia riconosce alle agenzie il potere di intervento nei procedimenti pendenti davanti alla Corte qualora dimostrino di avere un interesse in causa, si comprende come, per quanto concerne i profili di tutela giurisdizionale, le agenzie siano state completamente equiparate alle istituzioni e agli Stati membri.

Da ultimo, va rilevato come l'inclusione nell'ambito del Trattato delle materie originariamente riservate al metodo della cooperazione inter-governativa abbia fatto venir meno le differenze fra agenzie comunitarie e quelle c.d. del secondo e terzo pilastro.

4. Quale futuro per le agenzie?

Il riconoscimento delle agenzie operato dal Trattato di Lisbona le eleva ad elemento costitutivo dell'Unione, senza peraltro precisarne struttura e competenze, o definirne i rapporti con le istituzioni o gli Stati membri. Se ciò fornisce alle agenzie una base giuridica che ne legittima l'esistenza e pone fine al dibattito sul fondamento della loro istituzione, non risolve, ed anzi paradossalmente moltiplica, i profili di criticità da tempo evidenziati dalla dottrina.

Strumento più snello delle istituzioni che ne agevola la versatilità e la capacità di crescita e di adattamento rispetto a nuove esigenze di politica settoriale, la mancanza di un modello organizzativo unitario, un processo di proliferazione accelerato, l'inadeguatezza di procedure di controllo, le incertezze relative ai profili di responsabilità per le attività esercitate e la progressiva attribuzione di competenze decisionali che sottraggono alla Commissione ogni potere di intervento, rendono improcrastinabile la definizione rapida di una loro riconsiderazione al fine di definirne ruolo e funzioni in un contesto di equilibrio istituzionale e nel rapporto con le autorità nazionali.

Il fenomeno delle agenzie, che ha assunto ormai dimensioni non trascurabili sotto il profilo delle risorse umane (oltre 5000 dipendenti fanno delle agenzie, nel loro complesso, il terzo "datore" di lavoro nell'Unione, dopo la Commissione ed il Consiglio) e finanziarie (il bilancio "consolida-

to" delle agenzie ammonta a circa un miliardo e mezzo di euro all'anno, rispetto al quale il contributo della Commissione rappresenta poco più del 50% delle risorse) impongono una più approfondita riflessione sul significato ed i limiti della loro indipendenza e sulla individuazione di meccanismi di verifica e valutazione della corrispondenza delle competenze loro attribuite rispetto alle finalità dell'Unione.

A differenza di quanto avviene per le agenzie esecutive¹⁴, manca ancora per le agenzie di regolazione un quadro regolamentare uniforme.

La carenza di una fonte di disciplina organica e l'eterogeneità dei modelli organizzativi rischia di collocare oggi le agenzie, originariamente concepite quale strumento di supporto esecutivo della Commissione, in una posizione paradossalmente più vicina agli interessi delle autorità nazionali competenti che non a quelli sovraordinati dell'Unione (si pensi ai consigli di amministrazione che vedono la Commissione, laddove rappresentata, sedere in posizione di assoluta minoranza se non addirittura priva del diritto di voto).

Si è assistito sostanzialmente nella prassi alla costituzione di un *tertium genus*, intermedio tra istituzioni dell'Unione e le autorità degli Stati membri, per una sorta di palingenesi del metodo della cooperazione intergovernativa, ancorché lo stesso sia stato definitivamente estromesso dal Trattato di Lisbona¹⁵.

Una rivisitazione dinamica del principio di sussidiarietà che porta gli Stati a riappropriarsi o comunque a concertare tra loro, o quantomeno a controbilanciare, una funzione esecutiva che sembrava ormai divenuta patrimonio inalienabile ed esclusivo della Commissione Europea, quale istituzione deputata a rappresentare gli interessi supremi dell'Unione.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari.

¹⁵ Cfr. A. SCOUT, E. VOS, *EU agencies in between the EU institutions and Member States*, Kluwer, Dordrecht, 2010 (*in corso di pubblicazione*).

Una rivoluzione silenziosa che sta cambiando sensibilmente il modo di funzionare dell'Unione e che merita un'accurata ed approfondita riflessione sui futuri meccanismi di *governance* che passano ormai irreversibilmente attraverso il riconoscimento di un ruolo dinamico a soggetti autonomi intermedi, di rango non istituzionale, quali sono le agenzie, il cui mandato e la cui struttura andranno necessariamente (ri)definiti al fine di valorizzarne appieno la duplice vocazione di *authority* di regolamentazione e di catalizzatore delle risorse nazionali, nell'interpretazione più avanzata di un processo di progressiva unificazione europea da realizzarsi nella garanzia delle diversità nazionali.

Nel frattempo si rende tuttavia indispensabile affrontare il tema dei controlli che, in assenza di adeguati meccanismi istituzionali, rischia di esporre le agenzie a censure di antidemocraticità ed arbitrarietà rispetto all'esercizio delle competenze demandate, in assenza di meccanismi di rappresentanza diretta.

La procedura di *discharge* finanziario, cui le agenzie sono annualmente assoggettate da parte del Parlamento Europeo, non può ritenersi infatti sufficiente a garantire l'*accountability* (nella sua più ampia accezione di responsabilizzazione) del sistema.

Se da un lato è lo stesso Parlamento Europeo a prendere atto che la funzione delle agenzie "*consiste nell'interoperabilità e nell'esercizio di competenze che, se conferite esclusivamente alle istituzioni dell'Unione europea, potrebbero sollevare obiezioni di centralismo*"¹⁶, occorre d'altro canto garantire che la decentralizzazione di funzioni di competenze non più meramente esecutive, ma implicanti sempre più stesso margini di apprezzamento discrezionale, sia ispirata a principi di trasparenza e assistita da strumenti di tutela politica, finanziaria e giurisdizionale che non sottraggano le agenzie ai meccanismi di *check and ba-*

¹⁶ *Strategia per un futuro accordo sugli aspetti istituzionali delle agenzie di regolazione*, Risoluzione del Parlamento europeo del 21 ottobre 2008 su una strategia per la futura attuazione degli aspetti istituzionali delle agenzie di regolazione (2008/2103/INI), in *GUUEC* 15/E del 21 gennaio 2010, p. 27.

lance che garantiscono gli equilibri interistituzionali e la stessa architettura istituzionale dell'Unione.

E' sempre il Parlamento Europeo a rilevare come “*la trasparenza delle agenzie di regolazione debba essere garantita in particolare per quanto riguarda il loro funzionamento, la divulgazione e l'accessibilità dell'informazione, nonché la programmazione e il controllo delle iniziative*”¹⁷.

Nel frattempo, coloro che sono stati chiamati a riflettere sulla definizione dei nuovi orizzonti dell'Unione per il decennio 2020-2030, ancorché non investiti del compito di considerare gli assetti istituzionali, non potranno esimersi dal considerare l'impatto in termini di *policy* del ruolo svolto dalle Agenzie nel processo di integrazione e confrontarsi con le istituzioni, prima fra tutte il Parlamento, sulla bontà delle proposte da quest'ultimo presentate volte a garantire l'efficienza e la razionalizzazione di un sistema di *governance multilevel* in cui le agenzie di regolazione sembrano destinate ad assumere un ruolo ancor più cruciale.

¹⁷ *Strategia per un futuro accordo sugli aspetti istituzionali delle agenzie di regolazione*, Risoluzione del Parlamento europeo del 21 ottobre 2008, *op. cit.*

Le autonomie locali dell'Unione Europea: possibili interventi a favore di una *governance* territoriale multilivello

Fabio Zucca^{*}

Summary. The question of a Europe of regions and local autonomies is highly topical today. Moreover, the negative effects of the globalization challenge can only be managed by creating a true European power – the United States of Europe – while also providing for strong involvement by the territories. Political as well as historical reflections on the role of the local authorities thus highlight the need to democratize the Committee of Regions, transforming the latter into a second-level elective body, adopting planning and financing measures that directly involve the regional and local authorities, and allocating supplementary resources in the area of territorial cooperation by adopting innovative methods of governance, such as European territorial agreements directly involving the municipalities. Finally, the European Union must put into play a widespread information and training policy in favor of the local administrators in order that the latter can more fully participate in governing the Union.

1. Analisi storica

Il tema dell'Europa delle regioni e delle autonomie locali è oggi di grande attualità. Le riflessioni politiche, ma anche quelle storiche assumono un

^{*} Università degli Studi dell'Insubria

ruolo di progressiva rilevanza pur avendo diverse visioni del ruolo degli enti territoriali e del suo affermarsi come strumento politico per governare i profondi cambiamenti avvenuti in Europa dalla metà del secolo scorso.

Il processo affonda le sue radici su eventi storici in cui se i poteri locali non furono sicuramente fra i principali protagonisti ebbero però un ruolo non secondario nella formazione delle strutture politiche e amministrative dell'Europa¹. Le prime Comunità si costituirono all'inizio degli anni Cinquanta sulla base di Trattati fra sei Stati nazionali sovrani: Repubblica federale di Germania, Francia, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Di questi cinque erano Stati centralizzati mentre solo la RFdG aveva struttura federale con i *Länder* dotati di reali competenze politiche e amministrative. Il Trattato di Parigi del 1951 sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), quello di Roma del 1957 che diedero vita alla Comunità economica europea (CEE) e a quella sull'energia atomica (EURATOM) non fecero neppure riferimento agli enti locali se non in citazioni marginali di nessuna rilevanza politica. Il preambolo del Trattato sulla CEE preconizzava solamente uno sviluppo economico armonioso nei vari Paesi con l'obiettivo di ridurre le differenze fra le diverse regioni europee intese più come riferimento geografico che politico-territoriale.

Fra gli anni Settanta e Ottanta le Regioni e gli enti territoriali europei iniziarono a giocare un ruolo sia perché alcuni Stati accentrati si ristrutturarono attraverso un sempre più accentuato decentramento amministrativo -Italia e Francia prima, Spagna poi- sia perché altri, come il Belgio, applicarono una progressiva riforma federale della propria

¹ Sul ruolo storico delle autonomie locali nel processo d'integrazione europeo cfr. F. ZUCCA, *Autonomie locali e federazione sovranazionale. La battaglia del Conseil des comune et régions d'Europe per l'unità europea*, prefazione di Valéry Giscard d'Estaing, Il Mulino, Bologna, 2001.

struttura statale². Nel 1975 veniva inoltre istituito il Fondo europeo per lo sviluppo regionale che segnò l'avvio di una prima embrionale politica regionale europea. La sua attivazione avvenne anche per la spinta dovuta all'ingresso di nuovi Paesi, come la Gran Bretagna, che riconoscevano un ruolo al livello di governo locale. Nacque allora, in seno alla Comunità, il primo Comitato per la politica regionale. Questa tendenza andò gradualmente rafforzandosi e venne ulteriormente recepita quando il Parlamento europeo, eletto a suffragio universale diretto il 7-10 giugno 1979³, riunì a Strasburgo, il 25-27 gennaio 1984, la prima Conferenza delle regioni.

Contemporaneamente la proposta di Trattato che istituiva l'Unione europea, promossa e elaborata da Altiero Spinelli, votata in seduta plenaria dal Parlamento europeo il 14 settembre 1983 e approvata, a maggioranza assoluta, il 14 febbraio 1984, riconosceva ufficialmente l'esigenza della partecipazione degli enti locali e regionali alla costruzione dell'Unione europea. Nel preambolo del progetto di nuovo Trattato si affermava:

le Alte parti contraenti di detto nuovo Trattato... (sono) convinte della necessità di permettere la partecipazione degli enti locali e regionali alla costruzione europea secondo forme adeguate.

² Sulla struttura statale e territoriale dei diversi Stati europei e sui processi oggi in corso cfr. F. FERLAINO e P. MOLINARI, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009 pp. 33-256.

³ Sul significato storico dell'elezione del primo parlamento europeo cfr. il mai superato studio di L.V. MAJOCCHI e F. ROSSOLILLO, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Guida, Napoli, 1979. Sul ruolo degli enti locali a favore dell'elezione del primo parlamento europeo cfr. F. ZUCCA, "La contribution du Conseil des communes d'Europe à la première élection du Parlement européen" in *Historiens de l'Europe contemporaine*, publiée par le Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés, n. 1-4, 1996, pp. 23-45.

La prima apparizione degli enti locali nella struttura istituzionale della Comunità avvenne però solo nel 1988 quando la Commissione, su proposta del parlamento, istituì il Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali. Il Consiglio si configurava come un organo comunitario sussidiario composto da quarantadue membri nominati dalla Commissione su designazione congiunta dell'Assemblea delle regioni d'Europa, della *International Union of Local Authorities* (IULA) e del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa (CCRE). La nuova istituzione doveva essere consultata sui provvedimenti di politica comune che interessavano le regioni⁴.

Solamente l'applicazione del Trattato di Maastricht, firmato il 17 febbraio 1992, diede però finalmente attuazione, nel 1994, a quanto deliberato dieci anni prima dal Parlamento europeo attraverso l'istituzione del Comitato delle regioni il cui obiettivo era incentivare la cooperazione tra le regioni degli Stati membri dell'Unione. Il Comitato divenne così un organo rappresentativo dell'Unione accanto al Consiglio dei ministri e al parlamento. L'importanza che al momento della sua costituzione gli enti interessati gli attribuirono venne confermata dal fatto che entrarono a farvi parte importanti uomini di governi regionali e sindaci di grandi città.

Il Comitato delle regioni ha quindi lavorato dal 1994 ad oggi rafforzando nel tempo il proprio ruolo.

Il Comitato ha aperto, nel corso del 2009, una consultazione al fine di raccogliere il punto di vista delle associazioni, delle autorità locali e delle parti interessate invitandole a presentare le loro osservazioni sul modo migliore di mettere in atto una *governance* multilivello in Europa. L'azione è conseguente alla realizzazione del nuovo *Libro bianco* sulla

⁴ M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, CEDAM, Padova, 1996.

governance, presentato a Bruges nel settembre 2009⁵. Il documento risponde alla volontà di costruire l'Unione europea in partenariato fissando due obiettivi strategici: favorire la partecipazione al processo europeo e rafforzare l'efficacia dell'azione comunitaria attraverso il coinvolgimento degli enti locali. Il nuovo Libro bianco si è affiancato a quello pubblicato nel 2001⁶, a cura della Commissione europea, dove era esplicitamente previsto che alle autorità locali dovesse essere affidato sia il compito di applicare le norme comunitarie che quello di partecipare alla loro definizione. Nel lavoro edito dalla Commissione veniva anche ridefinito il metodo aperto di coordinamento (OMC), deliberato durante il Consiglio europeo di Lisbona nel 2000, che implicava un maggior coinvolgimento degli enti territoriali in diversi importanti settori di intervento.

2. Modelli di organizzazione territoriale e *new governance*

La diversità culturale, grande patrimonio dell'Europa, ha prodotto adattamenti specifici nei rapporti fra Stato e livello regionale e ha portato alla creazione di un'ampia casistica di regioni, riassumibili in cinque tipologie che a volte si sovrappongono all'interno dello stesso Stato:

- 1) i distretti amministrativi (Portogallo e Regno Unito hanno sia distretti amministrativi che regioni amministrative e, nel caso del Regno Unito, anche regioni autonome o politiche);
- 2) le regioni come enti territoriali di secondo livello quali raggruppamenti di enti locali (Germania e Paesi Bassi);
- 3) le regioni amministrative (Francia, Portogallo, Regno Unito);

⁵ COMITATO DELLE REGIONI [i due autori sono Luc Van Den Brande –presidente del Comitato delle Regioni- e Michel Delebarre –primo vicepresidente del Comitato delle Regioni], *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Unione Europea - Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2009.

⁶ COMMISSIONE EUROPEA, *La Governance europea. Libro Bianco*, Commissione europea, Bruxelles, 2001.

4) le regioni autonome o politiche (Belgio, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna);

5) le regioni federate (Austria, Belgio, Germania).

Queste differenze tipologiche riflettono la varietà di attori e dei processi internazionali o sovranazionali e in generale la profonda riorganizzazione dell'organizzazione statale e amministrativa in corso nei Paesi europei. Sono comunque fenomeni che hanno segnato una forte discontinuità con il passato e che devono spingere a discostarsi dai tradizionali schemi comparativi in direzione di modelli concettuali nuovi.

Occorre sottolineare come queste azioni siano in sintonia con quella di chi sostiene la *multi-level governance* (MLG) quale politica alternativa a livello europeo del modello intergovernativo (IGM) che ha caratterizzato i rapporti all'interno delle Comunità prima dell'Unione poi. Nell'IGM gli attori decisionali prevalenti sono gli Stati dell'Unione mentre nella MLG si deve attuare uno spostamento di competenze sia verso l'alto, le istituzioni europee, sia verso il basso: il livello degli enti territoriali⁷.

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

⁷ Sulla MGL si veda in particolare G MARKS, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", in A. CAFRUNY e S. G. ROSENTHAL (eds) *The State of the European Community*, Longman, Harlow, 1993, v. 2.

3. Possibile strategia per una *governance* multilivello

- Prendendo atto del processo di decentramento, attuato a volte in forme federali, in corso in molti Paesi dell'Unione europea che ha portato, fra le altre conseguenze, a maggiori investimenti pubblici attuati a livello locale e regionale e quindi a sempre maggiori decisioni anche strategiche affidate ai poteri locali.

- Considerando che il 75% del fondo europeo per la politica di coesione è destinato agli obiettivi dell'agenda di Lisbona che comprendono azioni legate alle politiche territoriali. Gli enti regionali e locali rappresentano inoltre, dati 2009, il 16% del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea a 27 Stati, un terzo della spesa pubblica, il 56% del pubblico impiego e, cosa ben più rilevante, ben i due terzi degli investimenti pubblici dell'intera Unione⁸.

E' necessario adattare la politica europea alle nuove sfide definendo gli obiettivi e quindi il budget da destinare al loro raggiungimento, ma non si può non tener conto degli enti territoriali europei e del loro ruolo determinante sia in termini di spesa che per la ripresa economica. Gli effetti negativi della sfida della globalizzazione possono inoltre essere governati solo con la creazione di un reale potere europeo –gli Stati Uniti d'Europa- che contempli anche un forte coinvolgimento territoriale:

- occorre democratizzare il Comitato delle Regioni trasformandolo in un organismo elettivo di secondo livello che garantisca la rappresentatività delle Regioni, delle città e dei piccoli comuni fissando quote proporzionali ma ugualmente rappresentative su basi interregionali;
- adottare linee di progettazione e quindi di finanziamento per lo sviluppo macroregionale che partendo dal coinvolgimento degli enti re-

⁸Fonte: *Dexia*

<http://www.dexia.be/fr/particulier/pressPressrelease20090295-localauthorities.htm>.

gionali e locali nella fase della loro concezione e elaborazione rispondano alle reali esigenze dei territori e coinvolgano i cittadini europei direttamente nella costruzione di una MLG;

- revisionare i GECT tenendo conto delle esperienze acquisite nella prima fase di applicazione non sempre positive a causa della complessità delle norme previste per la loro costituzione e attuazione;
- allocare risorse supplementari alle dimensioni della cooperazione territoriale incoraggiando anche metodi innovativi di governance quali i patti territoriali europei che coinvolgano in prima istanza gli enti locali in particolare i comuni anche attraverso le loro organizzazioni territoriali;
- l'Unione europea deve mettere in campo una diffusa politica di informazione e formazione a favore degli amministratori locali per renderli sempre più partecipi della gestione dell'Unione, delle possibilità di partenariato nonché per poter avvicinare i cittadini alla sfera comunitaria.

La Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo devono essere sempre più consapevoli che il livello locale assume un ruolo crescente rispetto alle sfide della globalizzazione quali il cambiamento climatico, l'energia o ancora il mercato interno prendendo atto del processo di decentramento, attuato a volte in forme federali, in corso in molti Paesi dell'Unione europea che ha portato, fra le altre conseguenze, a maggiori investimenti pubblici attuati a livello locale e regionale e quindi a sempre maggiori decisioni anche strategiche affidate ai poteri locali.

L'obiettivo finale deve essere quello di utilizzare il livello locale europeo sia per rispondere alle sfide economiche della globalizzazione che per vincere la battaglia per la costruzione degli Stati Uniti d'Europa di cui i cittadini europei sono parte fondante.

Formazione permanente e mobilità del personale degli enti locali per la formazione di un'identità europea delle pubbliche amministrazioni

Massimo Bianchi^{*}

Summary. Local Public Administrations could play a relevant role in the building of a strongest European identity. This issue derives not only from their capability to be directly in touch with citizens but also because they represent the culture of service delivered from the bottom. This means that Europe has to facilitate the Life Long Learning of Managers and Staff of local administrations with programs of temporary mobility and learning. As the Directorate-General for Education and Culture of the European Commission recommended some years ago, initiatives like the PLOTEUS portal for learning opportunities, work in this direction but for a more effectiveness of this strategy is necessary a strongest policy of incentives and facilities and a clear framework similar to experienced Tempus and Leonardo programs for Universities and Research.

Obiettivo di questo paper é quello di sostenere la rilevanza, per la valorizzazione dell'identità Europea, della formazione permanente del personale dirigente e non degli Enti Locali svolta attraverso periodi di servizio e aggiornamento presso altre amministrazioni dell'Unione. Il rafforzamento dell'Unione Europea secondo un processo *bottom up* che pro-

^{*} Università degli Studi di Bologna

venga dal basso, coinvolge infatti anche le pubbliche amministrazioni ed in particolare gli enti locali¹. A fronte di questo obiettivo strategico, qualche decennio dopo la diffusione delle idee e iniziative ispirate al New Public Management che tante aspettative aveva creato, emergono anche motivazioni di tipo operativo che solo la prospettiva apertasi con il nuovo millennio permette di valutare.

Si può partire da due constatazioni: dal 1980 ad oggi tutte le pubbliche amministrazioni dei Paesi che attualmente fanno parte della Unione Europea hanno intrapreso profonde riforme². In alcuni casi si è trattato, come nel caso dell'Italia, di riforme rese necessarie per adeguare l'organizzazione dello stato alle esigenze del cittadino. In altri casi, come è accaduto per i Paesi in transizione a seguito del dissolvimento della Unione Sovietica, le riforme sono derivate da un cambiamento di regime. In altri casi come è accaduto per Belgio e Repubblica Federale, esse nascono da processi inerenti in un caso la divisione fra due aree, Fiamminga e Vallone, e nell'altro la riunificazione con la Germania dell'Est.

Il secondo aspetto riguarda i risultati ottenuti da questi cambiamenti. Possiamo dire oggi che le prestazioni delle Pubbliche Amministrazioni siano realmente migliorate? Possiamo dire che non esistano più o comunque che si siano sensibilmente ridotti i gap esistenti fra le attese dei cittadini Europei e la capacità di farvi fronte da parte delle Amministrazioni Pubbliche? Possiamo dire che gli standard delle prestazioni delle Pubbliche Amministrazioni dei Paesi Europei siano più adeguate di

¹ M. REMMERT, M. WOLSTENHOLME, "The Council of Europe prepares to set standards for democratic e-governance", *e-Government, e-Governance: l'evoluzione riparte*, Projects, Roma, 2003.

² M. BIANCHI, "From national particularisms to European Public Administration through rediscovery of local systems" in *Makroökonomische Materialien of the Institut für Wirtschaftswissenschaften*, n. 3, University of Salzburg, Salzburg, 1999.

un tempo ad affrontare le sfide che quotidianamente si propongono sia a livello finanziario che economico e sociale³?

Indubbiamente singoli comparti possono vantare risultati di eccellenza, certamente molti aspetti inerenti al *welfare* e la comunicazione sociale sono migliorati ed anche la capacità di reagire a catastrofi e a pericoli pandemici ha subito miglioramenti consistenti e visibili. Eppure quando si parla di Efficacia, Efficienza ed Adeguatezza molte sono le critiche e gli studi rivolti a dimostrare che non si sono registrati grandi passi avanti mentre altri propongono di accantonare più o meno definitivamente ogni ragionamento sulla *effectiveness* ed *efficiency* delle organizzazioni pubbliche⁴.

D'altra parte i Governi sembrano incapaci di effettuare reali interventi di cambiamento che non muovano solo ricorresse finanziarie ma che modifichino in meglio l'operare della Pubblica Amministrazione realizzando vere riforme strutturali.

Vale la pena riproporre in questa prospettiva, ormai vicina alla dimensione storica, alcune riflessioni raccolte nell'ultimo ventennio valutandone, con i dovuti aggiustamenti, la persistente attualità. Inoltre, poiché convegni e workshop hanno da sempre rappresentato l'occasione di fare il punto sullo stato dell'arte e sulle connesse prospettive, prendiamo come riferimento due eventi realizzati fra il 1998 e il 2008 per discutere delle problematiche degli enti locali nel quadro europeo ed organizzati da SVIMAP, un network universitario per lo sviluppo del management nell'area pubblica.

Il primo evento è il Convegno su " La pubblica Amministrazione di Fronte all'Europa " svoltosi nel 1998 a Gorizia e Brda con un confronto sulle

³ E. FIMMEN, *The Challenges for Economic Science in the 21st Century, Economic Science before the Challenges of the XXI Century*, Università di Sarajevo, Ottobre 2002, pp. 153-176.

⁴ K.S. CAMERON, "Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness", in *Management Science*, Vol. 32, n. 5, 1986, pp. 539-553.

Pubbliche Amministrazioni di Austria, Italia e Slovenia⁵. La scelta di questi tre Paesi appare significativa per il diverso rapporto con l'Unione Europea di cui l'Italia è stato uno dei Paesi Fondatori, l'Austria ha successivamente aderito nel 1995 mentre la Slovenia si preparava ad entrare in Europa, nel 2004, primo fra i Paesi dell'Est post sovietico.

Il Cammino della Slovenia in particolare può essere considerato utile per comprendere la relatività ed i limiti delle valutazioni sull'appropriatezza delle iniziative attuate dai singoli Stati per realizzare Pubbliche Amministrazioni che potessero definirsi europee non solo formalmente ma per la sostanziale qualità delle prestazioni nel servizio al cittadino.

A differenza di Paesi come l'Italia che ha perseguito un modello di decentramento, la Slovenia, con i suoi poco più di due milioni di abitanti, 9 Province e 210 Comuni di cui solo 12 con il grado di città, ha seguito un percorso diretto dal centro. Ad esempio, le 12 Regioni Slovene di nuova istituzione, che per altri Paesi hanno rappresentato un importante elemento di decentramento dello Stato, sono rimaste allo stato di aggregati statistici.

In questo modo sono stati evitati i problemi inerenti difformità di struttura nell'articolazione degli Enti Locali, dei bilanci nonché degli indici di quantità, costo e qualità di strutture e servizi che sono tuttora presenti in Paesi come l'Italia in cui il decentramento è stato fortemente perseguito⁶.

Eppure non si può dire che le prestazioni degli Enti Locali della Slovenia siano immuni di critiche o carenze⁷. D'altra parte il decentramento at-

⁵ M. BIANCHI (a cura di), *La Pubblica Amministrazione di fronte all'Europa. Tre culture dello Stato a Confronto*, Ed. Il Ponte Vecchio, Cesena, 1999.

⁶S. DEVJAK, B. PECEK, *Development of the System of the Performance Indicators and Increase of the efficiency of the Municipalities*, in M. BIANCHI (a cura di), *Enti Pubblici e competitività*, Il Ponte Vecchio, Cesena, 2001,

⁷ P. PEVCIN, *Socioeconomic Aspects of Welfare State Development and Reform*, in M. VINTAR, P. PEVCIN (eds.), *Contemporary Issues in Public Policy and*

tuato dall'Italia, particolarmente intensificatosi nell'ultimo decennio dopo alcune significative messe a punto⁹, ha prodotto senz'altro importanti innovazioni e, mentre l'Amministrazione Centrale manifesta a tutt'oggi aree di arretratezza, molti enti locali hanno e stanno attuando sperimentazioni di avanguardia specie nelle gestioni delle reti, nella mobilità, nel *welfare* e nel recupero di efficienza.

Il diverso accento posto sulle qualità delle riforme della Pubblica Amministrazione a seconda siano realizzate con una strategia *top/down* o *bottom/up*, ovvero applicando un modello di accentramento o decentramento, può risentire di condizioni nazionali o locali. Tuttavia, nel momento in cui si auspica una creazione dell'Europa partendo dai Cittadini, allora è il modello di decentramento che deve essere riproposto non solo come mezzo ma come obiettivo per un vero cambiamento strutturale delle pubbliche amministrazioni che parta dalle risorse umane in esse impiegate.

Se vogliamo brevemente riassumere il percorso di internazionalizzazione degli enti locali dei Paesi europei ed in particolare dell'Italia possiamo fissare tre fasi chiave:

- La partecipazione a progetti internazionali
- La cooperazione decentrata
- Il *life long learning* e la mobilità di manager e *administrative staff*

Con la partecipazione a progetti internazionali negli anni 80 molte Amministrazioni locali hanno superato il semplice modello di gemellaggio per acquisire, se non altro, la conoscenza dei percorsi da attuare in col-

Administrative Organization in South East Europe, Upravna Misel, Ljubljana, 2009.

⁹ Circolare del Ministero degli Interni 7 gennaio 2000 Legge 3 Agosto 1999, n. 265. Adeguamento statutario, Bianco del 2001 e Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286 Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.

laborazione con altri enti pubblici e privati Europei, per accedere a risorse e realizzare iniziative che hanno loro permesso di confrontarsi con altre culture dello Stato⁹.

La cooperazione decentrata, che si è sviluppata negli anni '90, ha a sua volta rafforzato il percorso di decentramento ed ha reso autonoma l'azione svolta presso altri Paesi da parte di amministrazioni locali, numerose delle quali hanno impiantato all'estero strutture stabili di partenariato sia in campo sociale che per il sostegno alle iniziative culturali ed imprenditoriali. Questo ha dato l'occasione a manager e componenti degli staff di Enti Locali di lavorare fianco a fianco con colleghi esteri, europei e non¹⁰.

Il rapporto con le situazioni e amministrazioni di Paesi in transizione ha anche prodotto il non indifferente risultato di rafforzare fra i partner europei posti a confronto con realtà extracomunitarie, il senso di identità di una Europa in cui, nel rapporto delle Amministrazioni Locali con il cittadino, la gamma ed il livello dei servizi offerti nonché la capacità progettuale emergono come un sistema caratterizzante che, pur tenendo conto delle varietà nazionali e locali, si colloca ad un livello inequivocabilmente più elevato. Questo problema è stato anzi al centro delle discussioni sulla esportabilità dei modelli organizzativi ed amministrativi europei all'esterno dell'Europa¹¹.

Oggi, di fronte ad una generalizzata riduzione delle risorse disponibili e ad una crescente incertezza complessiva, se da un lato sembra emer-

⁹ L. TAMPIERI, *The decentralized Cooperation and the role of Universities in Local Systems. The case of SVILOPIM Project, The Economic Faculties as contributor to Economic Development of Communities*, University of Shkoder, 31 Ottobre 2008, Camaj Pipa ED., 2008.

¹⁰ M. BIANCHI, *Problemi di valutazione delle performance negli interventi di sviluppo dei paesi in transizione*, in E. VAGNONI (a cura di), *Economia, impresa ed università*, ESTE Edition, 2003, Atti del Convegno in ricordo del prof. Antonio d'Atri. 7-8 Ottobre 2003.

¹¹ M. BIANCHI, "Cross border public centres of support and technical assistance for small business development", in *Ekonomiska Istrazivanja - Economic Research*, Vol. 12 , n. 1-2, 1999.

gere una maggiore focalizzazione sulle problematiche locali, assume anche una maggiore rilevanza la collocazione della dimensione europea nell'ambito della crisi mondiale e delle prevedibili turbolenze cui essa darà seguito. Con questo si manifesta la richiesta di una maggiore visibilità di questa attività internazionale nonché di una acquisizione di risultati spendibili localmente¹².

Questo può creare le premesse per un'internazionalizzazione delle pubbliche amministrazioni locali che passi attraverso la mobilità del personale allo scopo di realizzare processi permanenti di formazione ed aggiornamento. Per questo si dovrebbe pensare ad una iniziativa europea che, sul modello di quanto attuato con i progetti di mobilità di insegnanti, ricercatori studenti, finanzia ed agevoli questa forma di educazione permanente attuata attraverso lo svolgimento all'estero di periodi di servizio o stage.

Dopo una decina d'anni dal Convegno SVIMAP di Gorizia e Brda, e precisamente il 22 e 23 Novembre 2007, si è tenuto presso la Facoltà di Economia di Forlì della Università di Bologna, il seminario internazionale "The evolution of management concepts in international arena. A challenge for transition countries".

In tale occasione si ritrovarono molti degli studiosi e ricercatori del precedente Convegno che presentarono insieme ai risultati delle loro più recenti ricerche e progetti anche delle riflessioni sull'evoluzione delle pubbliche amministrazioni poste di fronte al tema del cambiamento o transizione non più inteso come fenomeno ristretto e limitato ai paesi dell'Est ma come processo evolutivo esteso alla maggior parte dei Paesi Europei impegnati a fronteggiare sia la rivoluzione prodotta dal diffondersi delle tecnologie informatiche sia il dibattito sulle metodologie di intervento rivolte a rafforzare i processi di democratizzazione e di inclu-

¹² C. TOPAL, *European Integration and the United States: Shared Prosperity and Shared Crisis, Political, Economic and Social Challenges of the Balkan Countries in the Process of European Integration*, International Conference of European Studies, Tirana, 6-7 Novembre 2009.

sione dei cittadini nella vita delle nazioni¹³. Uno degli argomenti discussi, oltre al ruolo delle Università nei cambiamenti in atto, è stato quello della preparazione delle future generazioni, non solo di cittadini ma anche di imprenditori, manager e professionisti ritenuti depositari di un sapere pratico non limitato alla sola sfera individuale o familiare ma esteso alle organizzazioni pubbliche e private nelle quali il ruolo del singolo trova uno strumento moltiplicatore dei propri orientamenti, idee e modelli, sia in termini di personale influenza e potere che di diffusione di una nuova cultura nella produzione di beni e servizi¹⁴.

Da questo trae spunto una proposta per il rafforzamento dell'identità europea attraverso il *life long learning* dei dipendenti degli enti locali.

In proposito vale la pena ricordare che il Direttorato per l'Educazione e la Cultura della Commissione Europea pubblicò, nel 2003, un rapporto sullo sviluppo delle Strategie di Educazione permanente in Europa¹⁵ nel quale, esponendo i risultati di una ricerca condotta presso i Paesi Europei, constatava che, per quanto esistesse una crescente e qualificata domanda di formazione permanente, non fossero disponibili strumenti adeguati per facilitare ed incentivare questa pratica. Si osservava, fra l'altro, che nel novembre 2001 la Commissione aveva presentato una Comunicazione sul tema "Making a European area of lifelong learning a reality" a seguito della quale nel giugno del 2002 era stata adottata

¹³ W. SCHERRER, *Administrative and Politico-Economic Issues of Creating Strategic Economic Policy Guidelines at the Sub-National Level*, in M. VINTAR, P. PEVCIN (eds.), *Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organization in South East Europe*, Upravna Misel, Ljubljana, 2009.

¹⁴ M. BIANCHI, *Lessons for diversity management from Development Projects in Balkan Countries*, Comunicazione al Convegno "The Balkans in the global space", Joanina - Grecia 11-14 Settembre 2000. Pubblicato negli atti della VII Conferenza di Portoroz, Dnevi slovenske uprave. Portoroz, Università di Ljubljana, Novembre 2000.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION - Directorate-General for Education and Culture Implementing lifelong learning strategies in Europe, Progress report on the follow-up to the Council resolution of 2002. *EU and EFTA/EEA countries*, Bruxelles , 17.12.2003.

una Risoluzione sulla creazione di un'area europea di educazione permanente.

Nel Marzo del 2003 fu aperto PLOTEUS, un portale sulle opportunità di apprendimento in Europa che doveva rappresentare una risposta alla richiesta del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 e di Stoccolma del 2001 per uno strumento informativo sulle opportunità europee di lavoro e formazione. In aggiunta, nell'aprile del 2003, fu lanciata l'iniziativa R3L che metteva in contatto 12° regioni di apprendimento per lo scambio di *know how* e ed esperienze di *life long learning* a livello regionale mentre nel marzo del 2002 i partner sociali UNICE/UEAPME, CE-EP and ETU hanno adottato un comune schema di riferimento per lo sviluppo continuo delle qualifiche e competenze.

Tutti questi strumenti sono presenti in rete ma esistono a tutt'oggi limiti che ne riducono alquanto l'efficacia.

- Non esiste uno specifico programma o linea di progetto dedicato al personale (dirigenti e dipendenti) delle Pubbliche Amministrazioni Locali
- L'informazione rivolta alle Pubbliche Amministrazioni Locali è grandemente carente. Sarebbe sufficiente un'inchiesta presso i dipendenti delle PPAA europee per rendersi conto della quasi completa mancanza di conoscenza sulle possibilità di formazione permanente specie tramite stage e periodi di lavoro presso le amministrazioni di altri Paesi.
- Non esiste alcun programma di incentivazione per la mobilità del personale degli Enti Locali, motivata da ragioni di formazione presso altre PPAA Europee. Inoltre, considerando che per essere realmente efficace un periodo di formazione esterna non dovrebbe essere inferiore ai tre mesi, non sono previste facilitazioni per le Amministrazioni che debbano sostituire temporaneamente il personale in formazione.

- Sono molto scarse le esperienze di accordi fra Amministrazioni Locali che prevedano lo scambio anche temporaneo di dirigenti e personale per motivi di apprendistato e aggiornamento, così come invece accade nelle Università per i docenti e i ricercatori.
- Si potrebbe aggiungere che questi programmi potrebbero comprendere anche Amministrazioni di Paesi extra Unione permetterebbero al personale di sperimentare modelli ancora più differenziati rispetto a quelli della Unione Europea. Questo consentirebbe, nella pratica, di rilevare la diversità ed i punti di contatto, tutte problematiche di attualità ogniqualevolta ci si confronta con un ambiente internazionale nel quale il valore dell'Europa trova occasione di riconfermarsi come elemento distintivo, ma allo stesso tempo, come occasione di contatto con i fenomeni tipici della globalizzazione.

Sicuramente queste iniziative non risolveranno il problema della costruzione di un'identità europea ma altrettanto sicuramente potranno contribuire a rafforzare, attraverso il confronto di esperienze e culture diverse della Pubblica Amministrazione Locale] il senso di identità dell'Europa sia al proprio interno che rispetto al resto del mondo.

Nuove linee di intervento in materia di Beni Culturali storici nell'Unione Europea

*Massimo Montella **

Summary. The goals of European cohesion, sustainable development of territories by the exploiting and conservation of cultural heritage and vocational training directed towards employment, properly pursued through the European programmes that involve cultural historical heritage, rarely have been achieved so far in a complete satisfactory way. This is because of lack of dotational and performance standard and of guidelines valid for all the E.U. countries. In application of these standard it will be possible to draft optimal intervention projects and to make comparison so to ensure the effective opportunities for grant funding (and exercise the necessary checks later on). Therefore it appears a priority and preliminary step to draw up such technical legislation, that concerns various elements (cultural institutions, restoration, precautionary conservation, etc.). A second step would be dedicated to encourage the application of these principles, if possible with specific directives and also with effective encouragement and discouragement measures and finally with qualification or certification programs of stakeholders. Such legislation would assure the fundamental requirement of European cohesion by ensuring, in all EU countries and to all European citizens, cultural services, on one hand, and restoration and preservation of heritage activities, on the other hand, characterized by uniform and high quality. Concerning the allocation of resources between the various destinations, particularly attention should be re-

* Università degli Studi di Macerata

served to the implementation of methods and tools with which ensure the precautionary conservation activities for the cultural heritage. These activities should be developed according to the territory scale, in a continuous way, through the ordinary administration and in close agreement with what is already in force in the European context concerning the sustainable development (VIA, Eco-label, EMAS, the European Convention for the landscape, etc.).

1. Obiettivi dei programmi europei 2000/06 e 2007/13

In via generalissima gli obiettivi attengono a:

- 1) coesione europea;
- 2) sviluppo sostenibile dei territori;
- 3) formazione professionale finalizzata all'occupazione.

Più precisamente si mira a:

- a) promozione e sostegno della cooperazione culturale europea, per costruire una identità culturale comune, una *cittadinanza europea*;
- b) inserimento delle risorse culturali nelle dinamiche di sviluppo e di qualificazione dei territori (priorità 5 del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013: "valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo")
- c) occupazione produttiva.

Per tali finalità vengono finanziati interventi per:

- a) valorizzazione economica dei beni culturali essenzialmente intesi come attrattori turistici (difatti biblioteche e archivi sono contemplati solo in relazione ai portali WEB);
- b) collaborazione per specifici progetti a termine fra organizzazioni del settore dei paesi dell'Unione;
- c) formazione/aggiornamento/riqualificazione professionale a fini di occupazione.

Entro questa cornice il precedente Quadro Comunitario di Sostegno, i correlati Quadri Strategici Nazionale¹ e Regionali e gli strumenti di attuazione dell'Obiettivo 3 per il periodo 2007/13 contemplano destinazioni dei finanziamenti estremamente varie².

Infatti, quanto alla conservazione, valorizzazione e gestione delle risorse culturali (in funzione della promozione di nuove forme di sviluppo economico sostenibile soprattutto mediante il miglioramento dell'attrattività anche turistica, nonché della qualità di vita dei residenti) sono espressamente citati:

- mappatura e monitoraggio di siti d'interesse culturale;
- innovazione e diffusione di nuove tecnologie ed elaborazione di modelli avanzati per il restauro, la conservazione preventiva, la valorizzazione e la gestione dei beni;
- creazione di banche dati;
- redazione di carte del rischio;
- sviluppo di competenze, abilità e saperi qualificati per la conservazione, la gestione e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale (*Cultural Resources Management*);
- costituzione di poli di eccellenza per la tutela e la valorizzazione del patrimonio;
- miglioramento della governance territoriale;

¹ MINISTERO DELL'ECONOMIA, DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE, *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf; Id., *Accompagnamento alla programmazione del QSN 2007-2013 sui temi della Ricerca, Innovazione e Competitività*, <http://www.dps.tesoro.it/QSN>; POR, http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_programmioperativi.asp.

² Cfr. *Economia della Cultura*, 2/2009. In particolare A. CICERCHIA, "Emergenza e programmazione nelle politiche culturali", pp. 137-148; M. G. BELLISARIO, "L'eredità del quadro comunitario di sostegno 2000-2006", pp. 183-188; A. MISIANI, "La cultura nei programmi di cooperazione territoriale europei", pp. 273-281; C. Giannino, "Portata e valore degli interventi FAS. I risultati di una ricerca", pp. 293-300.

- organizzazioni a rete;
- sostegno alle iniziative imprenditoriali collegate al settore;
- Piani Integrati Territoriali;
- diffusione e promozione di una cultura del paesaggio anche in sede di pianificazione urbanistica.

2. Risultati del QCS 2000/06³

I risultati del periodo 2000/06 indicano che gli obiettivi fondamentali non sono stati conseguiti. I notevoli volumi di spesa hanno ottenuto risultati rilevanti, infatti, quasi soltanto per il recupero materiale di molti beni di notevole interesse, ma non hanno portato alla creazione del valore sociale e di mercato attesi.

Sono infatti mancate gestioni dei beni rinvenienti efficaci, efficienti e sostenibili nel medio-lungo termine, ovvero servizi qualitativamente, quantitativamente e organizzativamente adeguati per la produzione di un'offerta capace di soddisfare una parte bastante del notevole potenziale di domanda e, conseguentemente, di remunerare gli investimenti e di assicurare la manutenzione dello stock mobile e immobile.

Ne è prova che, di programma in programma, si sono resi più volte necessari interventi di manutenzione straordinaria di strutture già recuperate nel periodo precedente e degradatesi nel frattempo per difetto di continua gestione e, pertanto, di ordinaria manutenzione.

Altresì l'integrazione dei Piani Territoriali è risultata apparente, né ha coinvolto organizzazioni produttive private con modalità tali da creare e diffondere valore economico.

A ciò fa riscontro, ulteriormente aggravando l'insuccesso, il fallimento degli obiettivi occupazionali, in nome dei quali sono state impiegate somme ingentissime per attività di formazione professionale.

³ MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO, *Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 2000-2006. Stato di attuazione al 2008*, Roma 2008.

Difatti, benché un'esatta misurazione dell'impatto degli investimenti sia impedita dalla molteplicità di politiche e programmi in qualche modo inerenti al patrimonio culturale (a tal fine la CE ha dato corso ad uno *Study on the contribution of culture in local and regional economic development as part of European regional policy*⁴), si osserva comunque una scarsa addizionalità dei fondi impegnati soprattutto a causa di:

- a) frammentarietà e disorganicità degli interventi: per lo più "a pioggia" e perciò impossibilitati a conseguire la soglia efficiente per capitalizzare il valore culturale sui sistemi territoriali;
- b) interventi puntuali chiusi a dinamiche di filiera e, tanto più, di interazione fra filiere prossime e complementari;
- c) scarsa o nulla sostenibilità finanziaria e gestionale dei beni rinvenienti;
- d) inadeguatezza di modelli organizzativi e gestionali e di risorse umane e conseguente mancata patrimonializzazione economica degli investimenti in termini di valorizzazione e di manutenzione dei beni rinvenienti;
- e) inadeguati servizi di gestione/fruizione, ricettività e accoglienza (ad iniziare dalla inadeguatezza dell'offerta), se non in modo occasionale ed episodico;
- f) scarsa integrazione delle diverse politiche a scala territoriale, segnatamente in funzione dello sviluppo sostenibile.

3. Nuovi criteri di intervento

Valorizzazione sociale ed economica del patrimonio e dei relativi territori, integrazione europea e formazione per l'occupazione restano pur

⁴ http://eacea.ec.europa.eu/about/procurement/2008/04/call_en.htm.
Cfr. anche C.E., *Direzione generale Educazione e Cultura, Study on the Economy of culture in Europe*, Novembre 2006.

sempre gli obiettivi fondamentali, ma, per conseguirli adeguatamente, occorre adottare innovazioni cospicue⁵.

⁵ Cfr. F. CAPUANO, P. GARDIN, M. LEONI, M. PARIBENI, G. TORRACA, G. URBANI (a cura di), *L'intervento pubblico contro l'inquinamento. Inquinamento e patrimonio dei beni culturali, Stima dei danni economici provocati dall'inquinamento al patrimonio nazionale dei beni culturali*, documenti ISVET n. 29, La Pergamena, Roma 1971; ISTITUTO CENTRALE DEL RESTAURO, *Piano pilota per la conservazione programmata dei beni culturali in Umbria*, Tecneco s.p.a., Roma, 1976; ISTITUTO CENTRALE DEL RESTAURO, *La protezione del patrimonio monumentale dal rischio sismico*, cat. della mostra [Roma, Istituto centrale del restauro, 23 maggio-luglio 1983], Istituto centrale del restauro & Comas Grafica, Roma 1983; G. PENNISI, "Valutazione economica dei Beni Culturali e Ambientali. Una rassegna metodologica", in *Rivista di Politica Economica*, 76, 4, aprile 1986, pp. 547-567; B. TOSCANO, "Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo", in AA.VV., *Le mura e gli archi. Valorizzazione del patrimonio storico-artistico e nuovo modello di sviluppo*, Editori Riuniti, Roma 1986, pp. 155-158; M. NICOLAI, *La programmazione negoziata. Patti territoriali e contratti d'area: nuovi strumenti di finanza agevolata per le imprese e gli enti locali*, IPSOA, Milano 1999; P. PETRAROIA, "Postfazione" in G. URBANI, *Intorno al restauro*, a cura di B. ZANARDI, Skira, Milano 2000; Decreto Ministeriale 10 maggio 2001, *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei*, D. DELLA TORRE, *La conservazione programmata del patrimonio storico architettonico. Linee guida per il Piano di Manutenzione e consuntivo scientifico*, Guerini, Milano 2003; DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Rendere conto ai cittadini, il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Manuali Dipartimento della Funzione Pubblica, Edizioni scientifiche Italiane Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2004; P. A. VALENTINO (a cura di), *Gestione del patrimonio culturale e del territorio. La programmazione integrata nei siti archeologici nell'area euro-mediterranea*, Carocci Editore, Roma 2004; L. HINNA, *Come gestire la responsabilità sociale dell'impresa*, Il Sole 24 Ore, Milano 2005; Decreto Ministeriale 1 Dicembre 2006, *Commissione incaricata di elaborare una proposta per la definizione dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione*; L. VERPOEST, A. STULENS, "Monumentenwacht. A monitoring and maintenance system for the cultural (built) heritage in the flemish region (Belgium)", in Convegno Internazionale *Conservation in changing societies - Heritage and development*, (Louvain 22-25 maggio 2006), Raymond Lemarie International Centre for Conservation, Leuven, pp. 191-198; S. DELLA TORRE, P. PETRAROIA, "Integration of Maintenance and Management Activities with Authorization Procedures for listed Architectural Heritage", in *Proceedings Maintenance Management 2007. Third International Conference on Maintenance and Facility Management*, Roma 2007, pp. 87-90; N. CANNADA BARTOLI, P. PETRAROIA, "Qualità delle professioni e

In particolare appare necessario assumere nuovi criteri d'intervento e di selezione dei beneficiari basati sui seguenti punti:

1) i finanziamenti europei vanno riconosciuti come *conditional grants* e dunque:

a) subordinati ad una rigorosa selezione degli interventi in considerazione dei seguenti punti:

- prevalente rilievo sociale ed economico non dei restauri, ma della conservazione preventiva del patrimonio culturale diffuso, operata stabilmente a misura territoriale e in via di ordinaria amministrazione, quale parte integrante della più generale politica urbanistica ed economica improntata a logiche di sviluppo sostenibile;
- rilevante importanza di innovative politiche di prodotto mediante l'impiego di beni culturali, atte a creare un valore di più ampia gamma (multidimensionale e *multistakeholder*), perché capaci di soddisfare le molteplici e diverse domande pubbliche e private già manifeste o ancora potenziali;
- rilevante importanza della integrazione sociale all'interno dei singoli Paesi e fra i diversi Paesi aderenti con particolare riguardo ai problemi connessi alla immigrazione da contesti di diversa cultura;
- integrazione territoriale e funzionale;

nuove competenze per il sistema culturale in Lombardia", in A. LA REGINA, P.A. VALENTINO (a cura di), *La formazione vale un patrimonio. Beni culturali, saperi, occupazione*, Giunti, Firenze-Milano 2007; M. MONTELLA, "Il 'salto di civiltà' dal museo alla democrazia industriale", in M. MONTELLA, *Il capitale culturale*, EUM, Macerata 2009, pp. 27-89; *Ibid.*, "Cultura del servizio al servizio della cultura"; M. MONTELLA, *Il capitale culturale*, EUM, Macerata 2009, pp. 119-132; B. TOSCANO, "Racconto dei beni culturali", in *Economia della Cultura*, 2/2008, pp. 145-155; P. PETRAROIA, S. DELLA TORRE, "Norme e pratiche senza sistema", in *Economia della Cultura*, 2/2008, pp. 161-172; S. CECCHINI, "I progetti FIO nei beni culturali", in *Economia della Cultura*, 2/2008, pp. 193-203.

- sostenibilità gestionale con particolare riguardo a:
 - I. affidabile confine efficiente della organizzazione;
 - II. disponibilità di fonti di finanziamento adeguate e certe anche per future spese di investimento, ma specialmente per le spese di parte corrente;
 - III. adeguata dotazione di risorse umane di idonea e certificata professionalità;
 - IV. rispondenza a standard di qualità e adozione di forme di certificazione dei processi e dei prodotti;
 - V. adeguatezza quali/quantitativa del sistema di offerta e sua rispondenza alla domanda;
 - VI. previsione di forme di monitoraggio con l'impiego di indicatori descrittivi e prestazionali ex ante, in itinere ed ex post;
 - VII. adozione di forme di *accountability* e di bilanci sociali tenuti a stringenti modalità di misurazione del valore generato (*job creation, business creation*, marketing territoriale, esternalità positive per i residenti, contenimento di eventuali fenomeni di spopolamento, ...);
 - VIII. sostenibilità degli interventi di restauro e di rifunzionalizzazione dei beni mobili e immobili da valorizzare, rispetto alle capacità di carico che caratterizzano distintamente ciascuno di essi in ragione delle sue peculiarità fisiche e culturali;

b) legati a logiche di premialità;

- 2) di primaria importanza è l'azione di *capacity building* nei confronti dei soggetti attuatori degli interventi in special modo pubblici;
- 3) altresì di primaria importanza è diffondere una cultura della valutazione.

A tali fini va anzitutto osservato che le carenze progettuali e le errate valutazioni riscontrate finora dipendono dall'assenza di norme tecniche

(oltre che giuridiche) e di connessi indicatori di misura, che costituiscono le necessarie precondizioni per la redditività degli investimenti, nonché dalla insufficienza delle risorse di parte corrente.

Prioritariamente occorre, pertanto, che la UE si occupi di:

- 1) definire - onde sostanziare realmente la *comune cittadinanza europea* - una analitica normativa tecnica per la progettazione e per l'implementazione delle diverse tipologie di interventi, per la gestione dei beni rinvenienti, nonché per l'erogazione di servizi al pubblico secondo ineludibili standard quali/quantitativi;
- 2) sostenerne l'applicazione con apposite direttive e sussidi finanziari - auspicabilmente anche per la spesa corrente, almeno fini di *start up* - assegnati con logiche premiali.

Difatti, oltre a conseguire in tal modo la efficienza e la redditività della spesa mancata finora, anche l'integrazione fra i Paesi dell'Unione conseguirebbe tanto meglio dalla condivisione di norme tecniche (anche sostenute da specifiche direttive) che non da estemporanee collaborazioni per specifici progetti.

Norme tecniche e linee guida dovrebbero specialmente concernere:

- 1) livelli minimi di dotazioni e prestazioni degli istituti e dei servizi dedicati alla valorizzazione del patrimonio culturale storico (musei, biblioteche, archivi e altri istituti e luoghi della cultura) anche con particolare riguardo - in aggiunta ad ogni altro doveroso aspetto - a prodotti; profili professionali, percorsi formativi e accreditamento degli addetti; carte dei servizi; strumenti e processi di autovalutazione; strumenti e processi di monitoraggio; *forme di accountability*, certificazione della qualità.
- 2) restauro, conservazione, manutenzione, recupero, riuso, gestione e valorizzazione sociale ed economica del patrimonio culturale diffuso sul territorio, con particolare riguardo a:

- a) processi e strumenti di conoscenza e documentazione GIS del patrimonio (tipologia, ubicazione, materiali e tecniche costruttive, ecc.);
 - b) processi e strumenti di conoscenza e documentazione GIS della tipologia, della intensità e della distribuzione territoriale attuali e prospettive dei fattori di rischio;
 - c) documenti tecnici di progettazione degli interventi;
 - d) disciplinari d'uso;
 - e) profili e competenze professionali, percorsi formativi e accreditamento sia degli addetti, sia dei centri di formazione;
 - f) caratteristiche tecniche, organizzative e operative delle imprese abilitate alla esecuzione degli interventi (assicurazione della qualità: manuali della qualità, procedure gestionali);
 - g) strumenti e modalità di valutazione dei progetti d'intervento e di comunicazione e informazione del pubblico con cui implementare i dettati della Convenzione Europea per il Paesaggio firmata a Firenze nel 2001, della VIA, dell'Ecolabel, dell'Emas, dei BET, dell'approccio alla ecoefficienza indicato nel 1993 dal *World Business Council for Sustainable Development*, ...
- 3) regole, modelli, schemi, procedure per le attività di mediazione: inventariazione, catalogazione, tutela e gestione dei contenuti, diffusione dei contenuti descrittivi (se ciò sembra quasi superfluo in ambiti come quello bibliotecario, in altri – in particolare quello concernenti gli oggetti storico-artistici mobili e immobili – si ravvisa una vera emergenza; talché molto importante appare il progetto UE ATHENA⁶ per l'interoperabilità dei cataloghi museali europei).

Si noti in proposito che significative carenze di standardizzazione europea dei processi si riscontrano altresì per le importanti (anche finanziariamente) iniziative della Commissione per l'avvio e il mantenimento di

⁶ <http://www.athenaeurope.org/>

portali web dedicati ai contenuti culturali e in particolare per *Europeana*⁷.

L'obiettivo dichiarato è di costruire uno strumento di integrazione sia tra patrimoni e tradizioni culturali dei vari paesi che tra ambiti culturali diversi (archivi, biblioteche, musei, centri per l'audiovisivo). Addirittura la recentissima Comunicazione della Commissione SEC (2009) 1124, *Europeana, le prossime tappe*, cita *Europeana* come "la biblioteca, l'archivio e il museo digitali dell'Europa".

A fronte di questo obiettivo sinergico, con innegabili prospettive positive su molti fronti (l'adeguamento delle organizzazioni culturali a standard tecnici comuni, la diffusione tramite un solo punto di accesso di risorse culturali provenienti dalle tante culture europee per una platea globale come quella del web, etc.), anche la citata Comunicazione deve sottolineare che è necessario un migliore coordinamento tra le politiche di digitalizzazione dei paesi UE. Tali politiche - con alcune lodevoli eccezioni - sono tuttora molto indipendenti tra di loro e non sempre gestite con sufficiente abilità, per cui la maggior parte dei contenuti digitali potenzialmente aggregabili risulta tuttora ignota agli stessi governi nazionali. La immediata conseguenza pare essere la incompletezza dell'attuale politica dei punti di accesso unificato nazionali e di livello continentale: gli utenti web sono attirati dal senso di grandezza dei progetti, ma rischiano di vedere insoddisfatte le proprie aspettative.

Una maggiore trasparenza su cosa non è possibile recuperare nei portali culturali pare dunque necessaria, così come è opportuno un rinforzo dei centri decisionali tecnico-politici UE.

Altresi, in merito alle ricadute positive di *Europeana* e dei diversi progetti correlati anche quanto alla valorizzazione economica dei contenuti culturali - prodotti per la maggior parte nell'ambito di politiche pubbliche con denaro pubblico - un possibile vantaggio diretto può venire dall'uso

⁷ Cfr. soprattutto la Raccomandazione 2006/585/CE sulla digitalizzazione e sulla conservazione digitale, GU L 236 del 31.8.2006, pag. 28

dei dati raccolti per le più varie finalità: didattica a tutti i livelli, marketing territoriale, turismo, integrazione culturale, ecc. (non pare invece opportuno pensare alla commercializzazione dei contenuti, ricevuti peraltro a titolo gratuito dalle organizzazioni nazionali e non necessariamente a fronte di licenze dettagliate. I vantaggi indiretti sono soprattutto sui soggetti nazionali partecipanti, che distribuiscono occasioni di conoscenza della propria identità e missione - vedi i successivi punti a.b e a.c.).

4. Formazione/Lavoro

Per la formazione professionale finalizzata alla occupazione, l'innovazione necessaria concerne la definizione di profili professionali inerenti alle attività di cui ai precedenti punti a), b) e c), corredati con la esatta indicazione delle connesse abilità, dei percorsi formativi, delle idonee sedi formative, delle forme di accreditamento sia delle professionalità che dei centri di formazione, delle modalità di reclutamento e di impiego in ambito pubblico e in imprese private e in organizzazioni di volontariato che si candidino ad eseguire opere e a gestire servizi di rilievo pubblicitario.

Altresì occorre standardizzare le modalità dell'aggiornamento professionale continuo.

Tutto ciò appare infatti necessario al fine tanto di una più efficace ed efficiente relazione tra offerta formativa ed esigenze del mercato del lavoro, quanto di una migliore integrazione fra i Paesi dell'Unione conseguente alla libera circolazione delle maestranze e al diffuso rispetto di standard minimi di qualità sia nella progettazione e nella erogazione dei servizi pubblici con cui soddisfare il diritto alla cultura dei cittadini europei, sia nella progettazione ed esecuzione di interventi di valorizzazione del patrimonio culturale storico e nelle successive attività gestionali.

5. Indicazioni operative per le linee di finanziamento

Per implementare le innovazioni sopra esposte, appare opportuno attivare le linee di finanziamento indicate di seguito.

A) STANDARD DOTAZIONALI E PRESTAZIONALI per musei, biblioteche, archivi e altri istituti e luoghi della cultura (parchi archeologici, parchi naturali, ville e castelli aperti alla visita ecc).

Obiettivi:

- assicurare che in ogni paese dell'Unione gli istituti e i luoghi della cultura ottimizzino (nel rispetto delle finalità sociali insubordinabili ad ogni altro obiettivo) la valorizzazione socio-economica del patrimonio, avendo riguardo ad una gamma del valore e dunque della domanda potenziale notevolmente più ampia di quella solitamente perseguita finora;
- assicurare a tutti i cittadini dell'Unione servizi culturali di elevata, uniforme e misurabile qualità.

Azioni:

finanziamento di attività di studio, ricerca, progettazione in ordine a:

- elaborazione di norme tecniche e linee guida;
- elaborazione di indirizzi per armonizzare e ottimizzare la disciplina giuridica dei diversi Paesi comunque rilevante per la efficace ed efficiente applicazione di una normativa tecnica condivisa nell'Unione.

Organismi internazionali distintamente dedicati alle diverse tipologie di istituti e luoghi della cultura (musei, biblioteche, archivi, ecc.) hanno da tempo elaborato standard di dotazioni e di prestazioni – anche ponendo forte attenzione alle necessarie figure professionali – e alcuni Paesi dell'UE hanno adottato al riguardo proprie normative.

La qualità dei servizi pubblici in questo settore non è tuttavia regolata nei Paesi dell'Unione con la necessaria precisione ed uniformità e, soprattutto, in modo adeguatamente efficace. Manca ancora, pertanto, in questo ambito una *Citizen's Charter* dell'Unione e mancano altresì strumenti e modalità condivisi al fine di valutare e accreditare le prestazioni fornite almeno dalle organizzazioni pubbliche, se non anche da quelle private.

Non appare sufficiente, infatti, la formulazione del CAF - *Common Assessment Framework* (Griglia Comune di Autovalutazione), nato dalla cooperazione informale, in sede europea, dei Ministri e Direttori delle funzioni pubbliche, allo scopo di poter disporre di "uno strumento per la gestione della qualità specificamente realizzato per favorire l'introduzione dell'autovalutazione e della cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche dell'Unione Europea".

Il CAF si conforma al modello TQM (*Total Quality Management*), nato in ambito imprenditoriale, comprensivo, secondo una visione olistica, di plurimi aspetti che vanno dalla qualità del prodotto e dall'attenzione al cliente fino al miglioramento della qualità della vita sia del singolo utente sia del Sistema Paese. La sua struttura si articola in nove tematiche, ciascuna delle quali corredata con la individuazione delle principali dimensioni da considerare per la valutazione della organizzazione (il CAF ne prevede 28): leadership; personale; politiche e strategie; partnership e risorse; processi; risultati orientati al personale; risultati orientati al cliente/cittadino; risultati orientati alla società; risultati relativi alle performance chiave. Le prime cinque si riferiscono ai fattori abilitanti di una organizzazione.

Il CAF manca, però, di una specifica declinazione in materia di servizi culturali e, per di più, non è sostenuto da misure atte a determinarne una effettiva e diffusa applicazione.

Per valorizzare al meglio il patrimonio culturale di ogni Paese e per conseguire l'indispensabile integrazione europea, così da garantire a tutti i cittadini dell'unione prestazioni di servizio di qualità elevata ed

uniforme, appare dunque opportuno finanziare progetti di studio propedeutici all'emanazione di una normativa tecnica europea e di direttive e sussidi che ne ottengano una generalizzata applicazione.

Gli studi dovrebbero registrare, comparare, razionalizzare, armonizzare ed eventualmente integrare la normativa tecnica prodotta a livello internazionale in ordine al complesso delle dotazioni e delle prestazioni richieste agli istituti e luoghi della cultura al fine della valorizzazione del patrimonio culturale storico, onde definire standard europei unitari e per quanto possibile esaurienti.

Parallelamente andrebbero esaminate e comparate le condizioni giuridiche e amministrative in essere nei diversi Paesi, per individuare i possibili adeguamenti atti ad armonizzarle e a migliorarne la efficacia e la efficienza ai fini dell'applicazione degli standard. Fra l'altro ci si dovrebbe occupare di:

- 1) definire la specie e la dimensione delle dotazioni e delle prestazioni che debbono essere riscontrate nelle diverse tipologie di istituti e luoghi della cultura onde assicurare il rispetto di livelli minimi di qualità dei servizi;
- 2) definire modelli e modalità di valutazione o, meglio, di autovalutazione certificata della situazione attuale;
- 3) definire processi per il progressivo adeguamento agli standard minimi;
- 4) definire indicatori, strumenti e processi di monitoraggio;
- 5) definire un modello di carta dei servizi;
- 6) definire strumenti e processi per l'accreditamento degli istituti e luoghi della cultura rispettosi dei livelli minimi di qualità;
- 7) indagare e normalizzare le *best practices* rinvenibili a livello internazionale, con particolare riguardo a quelle inerenti alla valorizzazione integrata fra istituti e luoghi della cultura e territorio, e promuoverne la diffusa applicazione mediante disciplinari tecnici ed efficaci misure di sostegno compatibili con l'assetto giuridico e istituzionale dei singoli paesi dell'Unione;

- 8) comparare la legislazione dei diversi paesi inerente a tutti gli aspetti connessi alla efficace ed efficiente implementazione di tali standard e buone pratiche con particolare riguardo alla disciplina inerente ai rapporti fra enti pubblici e soggetti privati in materia di esternalizzazioni, onde individuare le possibili forme di generale armonizzazione e di massima efficientazione dei processi attuativi;
- 9) ottimizzare la disciplina comunitaria in ordine alle procedure e ai differenti regimi giuridici (contratti, appalti, concessioni) applicabili per la esternalizzazione dei diversi servizi di rilievo pubblicistico;
- 10) definire un modello di contratto di servizio e di strumenti di controllo in relazione alla diversa tipologia dei contratti e di attività/ prodotti di rilievo pubblicistico affidati all'esterno;
- 11) definire i profili professionali e le connesse abilità professionali, nonché i percorsi formativi del personale da impiegare negli istituti e nei luoghi della cultura, registrando, comparando, razionalizzando, armonizzando ed integrando le indicazioni già elaborate a livello internazionale, a cominciare dalle *Curricula Guidelines for museum professional development* elaborate da ICTOP (*International Committee Training of Personnel*) di ICOM;
- 12) definire modalità di certificazione professionale quale prerequisito per l'impiego sia nei ruoli pubblici che nelle private imprese assuntrici di servizi di rilievo pubblicistico e nelle stesse organizzazioni di volontariato;
- 13) definire modalità di accreditamento dei centri di formazione;
- 14) comparare i sistemi di formazione professionale e di alta formazione universitaria in uso nei diversi Paesi dell'Unione relativamente alle figure da adibire agli istituti e ai luoghi di cultura, onde individuare le possibili forme di generale armonizzazione e le proposte di innovazione rispondenti a tale scopo;
- 15) indagare e comparare le politiche di prodotto normalmente praticate a livello internazionale e individuare le innovazioni atte a creare un valore sociale ed economico migliore e maggiore, in

quanto eterogeneo e multidimensionale, giacché riferito non solo a strategie di edutainment e al mercato turistico, bensì anche all'arricchimento del capitale umano dei cittadini, al marketing dei territori, alla valorizzazione dei fattori culturali della produzione e alla promozione dei prodotti place specific, all'uso sostenibile del paesaggio in applicazione della Convenzione Europea del 2001, della VIA e di tutti gli altri strumenti finalizzati allo sviluppo sostenibile;

- 16) definire strumenti e processi di misurazione del valore generato (job creation, business creation, marketing territoriale, esternalità positive per i residenti, contenimento di eventuali fenomeni di spopolamento...);
- 17) individuare il variabile confine efficiente di reti di istituti (reti a geometria variabile) in relazione alle molteplici componenti e fasi dei processi produttivi richiesti e ai diversi contesti giuridici, economici, geografici;
- 18) definire forme di accountability.

B) INTERVENTI DI ADEGUAMENTO AGLI STANDARD EUROPEI DEGLI ISTITUTI E DEI SERVIZI OPERANTI NEI SINGOLI PAESI PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Obiettivi e azioni sono quelli già sopra esposti.

C) INTERVENTI PER LA CREAZIONE E IL MANTENIMENTO DI NETWORK DI COOPERAZIONE SOVRANAZIONALE IN SINERGIA CON I PROGETTI UE DEDICATI ALLA RICERCA E ALLA PROGETTAZIONE DI MODELLI.

Obiettivi e azioni sono quelli già sopra esposti.

D) COSTITUZIONE E FUNZIONAMENTO DI UNA STRUTTURA EUROPEA PER IL COORDINAMENTO E LA CERTIFICAZIONE DI QUALITÀ TECNICO-SCIENTIFICA PER LE POLITICHE NAZIONALI INERENTI ALLA DIGITALIZZAZIONE DEL PATRIMONIO.

Obiettivi e azioni:

il *National Representative Group*, costituito dopo la riunione di Lund (2001) e successivamente soppresso a favore di tavoli interni alla Commissione, potrebbe essere un modello di cui recuperare l'efficacia decisionale: riunioni semestrali organizzate dal Paese presidente di turno, emanazione di documenti di indirizzo per la Commissione e il Parlamento, avvio di progetti internazionali con obiettivi concreti.

E) VALORIZZAZIONE E CONSERVAZIONE PREVENTIVA DEL PATRIMONIO CULTURALE ARCHITETTONICO E DEL PAESAGGIO

Obiettivi:

- ottimizzare ed armonizzare l'azione dei singoli Paesi aderenti per la conservazione preventiva e per la valorizzazione sociale ed economica del patrimonio culturale diffuso sul territorio nella prospettiva dello sviluppo sostenibile;
- assicurare la qualità di vita di tutti i cittadini dell'Unione mediante un'adeguata soddisfazione del diritto all'ambiente e alla cultura;
- promuovere la creazione di un valore economico eterogeneo e multidimensionale.

Azioni:

- finanziamento di attività di studio, ricerca, progettazione;
- finanziamento per implementare strumenti e attività di conservazione preventiva e di valorizzazione sociale ed economica del patrimonio culturale.

6. Attività di studio, ricerca, progettazione

Per la conservazione preventiva e per la valorizzazione sociale e di mercato del patrimonio culturale storico diffuso sul territorio urge definire in termini operativi, a garanzia dei livelli minimi uniformi di qualità, linee guida e disciplinari tecnici e metodologici per i processi di conoscenza e documentazione, per la normalizzazione dei documenti tecnici di progettazione e per i disciplinari d'uso.

In particolare occorre occuparsi anzitutto di:

- a) processi e strumenti di conoscenza e documentazione georeferenziata del patrimonio culturale diffuso nel territorio;
- b) processi e strumenti di conoscenza e documentazione georeferenziata della tipologia, della intensità della distribuzione territoriale attuali e prospettive dei fattori di rischio;
- c) progettazione ed esecuzione degli interventi di conservazione, di modificazione e di utilizzazione dei beni, con particolare riguardo ai piani di conservazione programmata corredati da indicatori delle capacità di carico della identità materiale e culturale dei beni, a fronte dei quali poter valutare la convenienza, anche a medio e lungo termine, delle destinazioni d'uso e delle modalità di gestione e di fruizione;
- d) processi, strumenti, metodi di informazione sociale;
- e) processi, strumenti, metodi di valorizzazione.

Più precisamente gli studi richiesti in materia di sistemi informativi territoriali in funzione delle esigenze di cui sopra debbono muovere dai seguenti presupposti:

- a) la gestione delle informazioni assume oggi un'importanza cruciale;
- b) le piattaforme tecnologiche attualmente disponibili rendono possibile la realizzazione di un prodotto in grado di fornire un reale sostegno alle politiche integrate di conservazione e valorizzazione dei beni culturali;

- c) per l'innovazione tecnologica occorrente nel settore dei beni culturali si può partire dal trasferimento delle nuove soluzioni messe a punto ad altri scopi (militari, sanitari...); ciò necessita di sperimentazioni piuttosto costose; da notare in particolare le notevoli opportunità degli ultimi anni circa l'impiego dei laser (e in generale dell'ottica multispettrale), delle biotecnologie (con ottimi risultati nelle puliture), delle nanotecnologie (con promettenti risultati rispetto alla tecniche di consolidamento); altre strade importanti riguardano la fisica nucleare, la sensoristica, le tecnologie dell'informazione...;
- d) un sistema informativo organizzato per il patrimonio culturale è utilizzabile a tutti i livelli (catasto, gestione di reti e servizi, censimenti, problemi del territorio e della gestione agricola etc. da tutte le amministrazioni regionali o comunali dei vari paesi), applicandolo e modificandolo secondo le procedure delle varie nazioni;
- e) la condivisione dei sistemi informativi e l'interoperabilità lungo i processi sono obiettivi ormai tecnicamente possibili (le conseguenze rispetto al tema della documentazione, del supporto alle decisioni a qualsiasi livello sono intuibili, come pure l'impatto di tutto questo sul mondo del lavoro; basti citare le numerose esperienze in vari paesi europei di sistemi informativi territoriali (Italia, Francia, Portogallo...) e di applicativi per la manutenzione (MMS, MDDS, SIRCOP...);
- f) l'obiettivo della ricerca è, dunque, di integrare/ottimizzare molte delle acquisizioni e delle tecnologie recentemente elaborate (al particolare riguardo della conservazione programmata notevoli esperienze sono maturate anche in Italia e soprattutto in Olanda e in Belgio - presso l'Università Cattolica di Lovanio è stata recentemente istituita una Cattedra UNESCO in *Preventive conservation*, sorretta da un qualificato network internazionale), per costruire un prodotto tecnologico direttamente applicabile in

via ordinaria su larga scala e con limitati costi di esercizio e di manutenzione ai nuovi scenari del processo integrato di conservazione e valorizzazione;

- g) sarebbe così possibile impiantare un sistema reticolare unico ed interagente condiviso fra tutti i Paesi dell'Unione (e replicabile in molti paesi extracomunitari, a cominciare dal Nord Africa e dall'Asia minore).

Per questa piattaforma tecnologica si danno quattro requisiti fondamentali:

- 1) capacità di georiferire ogni genere di informazione, per il valore strategico che il contesto territoriale assume rispetto ai beni culturali, sia in quanto fattore di rischio sia in quanto conformazione delle opportunità;
- 2) capacità di essere interscalare e multiutente, ovvero capace di connettere il livello territoriale e quello operativo della tutela e gestione del singolo bene (ciò consentirebbe in prospettiva di trasformare la prassi della tutela da meramente difensiva a proattiva, consentendo un controllo tempestivo e riferito a parametri oggettivi);
- 3) connettere e restituire le informazioni in tempo reale, proprio per consentire sia la tempestività degli interventi, sia un dialogo proficuo e trasparente tra i molteplici portatori d'interesse;
- 4) capacità di coinvolgere gli utenti finali, ovvero di rendere i dati disponibili, con gli opportuni filtri, per una comunicazione allargata, decisamente strategica per i processi di valorizzazione (si consideri, per altro, che, per l'efficace applicazione dell'approccio della "eco-efficienza" proposto nel 1993 dal Wbcsd [World Business Council for Sustainable Development] e di strumenti come la VIA, l'Ecolabel, l'Emas, la Convenzione Europea per il Paesaggio firmata a Firenze nel 2001, mancano tecniche e metodiche adeguate anche per quanto attiene la informazione delle comunità).

In parallelo, circa la progettazione e la esecuzione degli interventi di conservazione, modificazione, utilizzazione e valorizzazione e, in particolare, circa la formulazione di piani di conservazione programmata e la definizione di indicatori delle capacità di carico della identità materiale e culturale dei beni, occorre definire puntualmente il processo produttivo [metodologia, strumentazione (in particolare tecnologica), risorse materiali e immateriali (a cominciare dalle abilità professionali)], nonché la organizzazione e la logistica di impresa [macroimpresa/impresa a rete/costellazione pianificata di organizzazioni pubbliche e private profit e non profit] per:

- a) ricognizione e restituzione georeferenziata, finalizzata (differenziata) a misura dei diversi utenti, della ubicazione, della tipologia, delle caratteristiche [materiali costitutivi e tecniche costruttive], dello stato di conservazione, del valore dei beni sia in quanto singoli elementi, sia in quanto sistemi territoriali;
- b) ricognizione e restituzione georeferenziata, finalizzata (differenziata) a misura dei diversi utenti, della ubicazione, della tipologia e della intensità attuale e prospettica dei fattori di degrado delle diverse specie: atmosferica, sismica, antropica ecc.
- c) elaborazione della carta del rischio corredata con indicatori della capacità di carico materiale e immateriale del patrimonio derivati dalla comparazione fra le caratteristiche e lo stato di conservazione del patrimonio e la specie e la intensità attuali e prospettiche dei fattori di degrado;
- d) individuazione di metodi, strumenti e indicatori per la stima delle capacità di carico materiale e culturale dei beni oggetto degli interventi;
- e) individuazione delle misure di prevenzione in termini di esclusione o almeno riduzione del danno;
- f) individuazione del business plan con particolare riguardo alle modalità gestionali sostenibili come condizione manutentiva del capitale.

Allo specifico riguardo della valorizzazione occorre avere anche riguardo a:

- a) recupero, sistematizzazione e georeferenziazione delle conoscenze già acquisite e variamente ubicate (scientifiche, storiche, periegetiche, ...);
- b) progettazione e gestione del sistema di accesso fisico al patrimonio;
- c) implementazione [contenuti, modalità di erogazione (anche self-service), efficacia comunicativa, distribuzione] di servizi informativi inerenti alla ubicazione, accessibilità, tipologie, significato, valore del patrimonio culturale;
- d) progettazione e implementazione di un prodotto turistico integrato (come sistema di beni materiali e immateriali *place specific*) in forma di PIT e connessi standard quantitativi e qualitativi delle componenti.

In parallelo andranno finanziati studi dedicati alle potenzialità di integrazione della filiera culturale con diverse altre filiere in accordo con i paradigmi dell'economia della conoscenza e con il marketing territoriale fondato sulle risorse *place specific*, anziché fermarsi alla tradizionale attenzione per la possibilità di spendere localmente i redditi generati dai siti specie in forza del turismo culturale.

In funzione di tale innovazione particolare attenzione andrà riservata alla ibridazione dei saperi umanistici e scientifici.

In questo quadro necessita una attenta ridefinizione delle competenze e delle abilità delle diverse specializzazioni che debbono intervenire nel processo conservativo, a cominciare dalla revisione delle competenze professionali dei progettisti (architetti e ingegneri).

Anche le imprese non possono più essere organizzazioni generalistiche (*general contractor*), che pretendono di gestire in proprio o attraverso subfornitori di fiducia l'intero arco delle prestazioni d'opera necessarie. La vastità del patrimonio costruito, il diffuso stato di degrado e le esigenze di manutenzione continua e programmata, hanno fatto ricono-

scere la necessità di realtà operative strutturate e flessibili (consorzi stabili, imprese “a rete”, ecc.), dotate di elevate caratteristiche tecnico-organizzative e operative in grado di rispondere in termini qualitativi e quantitativi alla diversificata domanda di interventi, anche perché le attività edilizie sui grandi numeri postulati dal costruito storico diffuso, oltre ai monumenti, a fronte di economie di scala, richiedono tempi di esecuzione e oneri finanziari pianificabili e sostenibili. Nella maggior parte dei casi la progettazione culturale avviene sempre più spesso a scala territoriale e si gioca sull'integrazione con altre tematiche sociali ed economiche. Le professionalità dell'urbanista, del sociologo, del pianificatore, dell'economista... sono entrate a pieno titolo nel campo dei beni culturali.

In queste organizzazioni si rende quindi necessaria la presenza di un management tecnico competente, strutture tecnico-operative costituite da operatori specializzati, collaboratori e consulenti, efficacemente dialoganti, in grado di mettere a disposizione un sapere multidisciplinare costituito da abilità valutative ed operative pianificabili e diversamente aggregabili in relazione alle esigenze del progetto.

In questa logica, l'obbligo per l'Impresa di esplicitare con chiarezza e trasparenza le “regole del gioco”, poste dalle normative per l'Assicurazione della Qualità (le attività, come le responsabilità, devono essere analiticamente individuate; deve essere esplicitato il sistema dei controlli; deve essere fornita l'assicurazione del rispetto delle normative cogenti; deve essere verificata la soddisfazione del Cliente, devono essere garantiti i diritti dei lavoratori e la sicurezza sui luoghi di lavoro, ecc.), attraverso i documenti di sistema (manuali della qualità, procedure gestionali, istruzioni di lavoro), concorre a porre in evidenza gli aspetti impliciti ma fondativi di una attività articolata che necessita di regole trasparenti ed efficaci autocontrolli.

7. Implementazione di impianti e attività di conservazione preventiva e di valorizzazione sociale ed economica del patrimonio culturale

Per l'implementazione degli obiettivi di cui sopra, concernenti la conservazione preventiva e la valorizzazione del patrimonio culturale storico, occorre dotare i paesi dell'Unione di appositi poli territoriali opportunamente distribuiti.

Altre importanti risultano linee di finanziamento per:

- attività e scuole di formazione e di alta formazione nei settori innovativi debitamente accreditate;
- allestimento di itinerari turistico culturali assistiti con idonei servizi logistici e informativi anche avvalendosi di tecnologie avanzate;
- innovazione dell'offerta culturale quanto a contenuti e modalità di erogazione con particolare riguardo anche alla letteratura periegetica;
- progettazione e implementazione di presidi territoriali-tipo per la prevenzione del danno;
- organizzazioni a rete di istituti e luoghi della cultura.

A) SERVIZI INFORMATIVI CULTURALI PER IL CITTADINO EUROPEO

Particolarmente nell'ambito delle biblioteche pubbliche e storiche e degli archivi storici la mediazione si sta spostando sempre più sulle tecnologie digitali e di rete e sull'offerta di contenuti intangibili. Nei paesi UE sono decine, forse centinaia, le banche dati sul web, i cataloghi in linea, i portali, gli aggregatori (per non citare le molte migliaia di semplici siti web).

Al riguardo diverse direttive UE hanno sottolineato la necessità di un coordinamento delle politiche, di una cultura della gestione applicata ai servizi digitali, di un urgente allineamento delle scelte tecniche rispetto a standard *de iure* e *de facto*.

Si citano qui sinteticamente alcuni degli interventi più rilevanti ed urgenti:

1. favorire una cultura gestionale dei progetti e dei processi finalizzati a creare, aggiornare e mantenere risorse digitali di ambito culturale, applicando modelli TQM e adottando linee di progetto basate su *good practice*, a tal fine potrebbe essere imposta l'adozione di modelli gestionali efficaci come condizione per i finanziamenti, nazionali ed europei;
2. rendere possibile la condivisione di tutte le risorse di conoscenza digitalizzate, non solo di alcune eccellenze. Le politiche di selezione dei *content provider* rispetto agli aggregatori europei devono essere esplicite, così da non creare negli utenti finali false aspettative e così da consentire ai *decision makers* a tutti i livelli la definizione di strategie di digitalizzazione che non rischino di investire in direzioni già battute, inefficaci o poco consistenti scientificamente;
3. favorire l'adozione di strumenti semi-automatici, per garantire interfacce e contenuti multi-lingue, finanziando e diffondendo tecnologie e sostenendo la creazione e il mantenimento di liste, thesauri, dizionari, modelli etc. in tutti gli ambiti del cultural heritage;
4. integrare sistematicamente e non episodicamente le risorse culturali digitali d'autorità (in particolare quelle promosse e mantenute in base a politiche *UE-certified*) tra gli strumenti didattici, promozionali e di ricerca a tutti i livelli, dalla scuola primaria all'università.

B) L'AMBIENTE ARCHIVISTICO

Obiettivi:

- coordinamento delle iniziative per l'accesso integrato delle risorse in ambiente archivistico. Infatti:
 - a) in ambiente archivistico stanno moltiplicandosi senza il necessario coordinamento, a livello sia nazionale che europeo,

le iniziative volte ad un accesso integrato alle risorse e alle risorse digitali in particolare;

- b) ciò va tra l'altro a discapito dell'uso "reale" degli archivi, penalizzati da una costante rarefazione delle risorse destinate sempre più ai sistemi e sempre meno agli archivi nella loro fisicità;
- c) pertanto, le modifiche profonde dei modelli di fruizione, mentre vorrebbero favorire percorsi di valorizzazione più incisiva, rischiano di "soffocare" gli istituti culturali;
- d) a ciò si aggiungono fenomeni complessi nella generazione di sedimentazioni documentarie sempre più distanti dal modello tradizionale di bene culturale e, con la diffusione del documento informatico, si pongono forti problemi per la conservazione del patrimonio documentario. Conseguentemente l'attenzione della comunità scientifica e investimenti progressivamente più consistenti si orientano alla *digital preservation*;
- e) cresce l'esigenza di strategie per integrare le descrizioni archivistiche ed eventualmente gli oggetti a cui esse fanno riferimento in più ampi network dei beni culturali, volti a soddisfare utenze sempre più diversificate e sempre più difficilmente individuabili.

Azioni:

le linee essenziali di sviluppo delle politiche culturali e dei relativi investimenti possono essere così schematizzate:

- salvaguardia del ruolo culturale delle istituzioni archivistiche e delle attività ad esse storicamente collegate (descrizione, riordino, generazione di strumenti di ricerca);
- razionalizzazione dell'universo dei "sistemi" e individuazione di modelli di comunicazione univoci o, almeno, assimilabili;

- valutazione delle politiche di digitalizzazione dei documenti e degli archivi con investimenti mirati alla costruzione di risorse di qualità e non di depositi di oggetti digitali decontestualizzati;
- valutazione del modello conservativo imposto dagli archivi informatici in senso proprio, con particolare riferimento al processo di evoluzione dell'archivio informatico in bene culturale;
- politiche di integrazione di descrizioni relative ai beni culturali in network integrati che tengano conto delle specificità dei singoli beni e dei contesti di produzione/conservazione/fruizione;
- potenziamento dei sistemi di risorse didattiche destinate a costruire nel tempo una "cultura dei beni culturali" e a creare un contesto maturo e capace di sostenere il mercato e i valori veicolati dai beni culturali.

Federalismo fiscale e politica di stabilizzazione nell'Unione Europea

*Alberto Majocchi **

Summary. The model of stabilization policy drawn up in the Maastricht Treaty displays significant innovations, but it also has a serious shortcoming. The model is important because it does not transfer stabilization policy in its entirety to the European level, but leaves responsibility for it to national governments, merely stating that the European level should ensure the coordination of national economic policies. It thus seeks to avert the risk of asynchrony in stabilization policies – whereby one country adopts an expansionary policy while another country pursues a restrictive one – and uses the multilateral surveillance mechanism to steer national economic policies towards convergent objectives. This therefore appears to be a significant deviation from Oates's theoretical model. The European experience does not deem it necessary to transfer the direct management of stabilization policy to the supranational level. Stabilization policy is in fact managed by member-states, although its coordination is to be ensured at the supranational level. The shortcoming consists in the fact that coordination must be ensured by the Council of Ministers, where decisions on fiscal policy are subject to the rule of unanimity. And this rule can guarantee neither the democracy nor the efficiency of decisions. Hence at European level also decisions on fiscal matters should be taken by majority vote in the future - and no longer unanimously -, in accordance with the rules of democratic federalism. However, this outcome is still very distant, even

* Università degli Studi di Pavia

after the innovations ensued from ratification of the Lisbon Treaty. If the European Union will be able to generalize the rule that decisions are taken by majority vote and will have the power to oblige the Member States to comply with the decisions taken at the European level, important innovation may come about in the management of stabilization policy, in that it will be predominantly ruled by member-states through the coordination method, and coordination will be effective to the extent that European decisions will be complied with. Also without direct intervention through the European budget, and therefore with the limited resources available at present, there will be neither the current time delays nor the current inefficiencies; and an embryonic common economic policy will finally be in place, rather than a mere sum of national policies. Obviously, once the federal stage has been reached, and when the European budget is of adequate size, European resources will efficaciously supplement national resources in the management of stabilization policy, thereby heightening its efficiency.

Se si vogliono affrontare realisticamente i problemi dell'attuazione del federalismo fiscale nel quadro dell'Unione Europea, con particolare attenzione - anche a seguito della gravissima crisi che ha recentemente colpito l'economia mondiale - al tema della politica di stabilizzazione, occorre affrontare separatamente due problemi diversi che si pongono in questo contesto e che devono accuratamente essere tenuti distinti nel quadro di un'Unione monetaria. Il primo riguarda la possibilità di conseguire un equilibrio macroeconomico a livello dell'intera Unione attraverso una combinazione efficiente di misure di politica fiscale e monetaria - la politica monetaria essendo ormai gestita direttamente a livello europeo. Il secondo problema riguarda invece la possibilità di garantire la stabilizzazione delle variabili macroeconomiche in ogni Stato membro dopo l'abbandono dello strumento della manovra del tasso di cambio, a seguito della creazione della moneta europea.

Per quanto riguarda la stabilizzazione dell'economia europea, l'indirizzo di politica fiscale adottato è particolarmente rilevante, soprattutto se si

tiene presente il fatto che negli Statuti della Banca Centrale viene chiaramente stabilito che il compito prioritario della politica monetaria è quello di garantire la stabilità dei prezzi. Per quanto riguarda la politica fiscale, il problema che si pone è quello di vedere se gli obiettivi di stabilizzazione debbano essere conseguiti attraverso variazioni del bilancio comunitario ovvero attraverso il coordinamento delle politiche fiscali gestite dagli Stati membri.

In tutte le federazioni esistenti il compito della stabilizzazione macroeconomica dell'intero sistema economico è attribuito al livello centrale di governo. Da un punto di vista teorico la giustificazione principale per l'assegnazione di questa funzione al livello federale deve essere fatta risalire all'esistenza di esternalità. In un'economia aperta una parte rilevante della spesa pubblica andrà a beneficiare i non-residenti attraverso una variazione delle importazioni, mentre i residenti dovranno sopportarne il costo attraverso le maggiori imposte future necessarie per finanziare l'accresciuto debito pubblico. Come sempre avviene laddove le esternalità non vengono internalizzate, la produzione del bene pubblico stabilizzazione tende quindi a risultare sub-ottimale.

Sulla tesi che la politica di stabilizzazione debba essere attribuita al livello centrale di governo, già teorizzata da Musgrave nella sua assegnazione di funzioni economiche dell'operatore pubblico, vi è oggi una larga convergenza fra gli economisti. E, d'altra parte, su questa linea si colloca già il Rapporto MacDougall sul ruolo della politica fiscale in un'Unione monetaria del 1977. Un primo limite per un'assunzione diretta della responsabilità di gestire la politica di stabilizzazione da parte della Comunità, già rilevato dal Rapporto MacDougall, appare ormai superato nel quadro dell'Unione, in quanto la politica monetaria è diventata una responsabilità europea. Ma il secondo ostacolo ad un uso attivo per fini di stabilizzazione della politica fiscale rimane sul tappeto. E in effetti, l'elemento specifico che caratterizza la situazione dell'Unione Eu-

ropea rispetto agli Stati federali esistenti è la quota preponderante della spesa pubblica totale che passa attraverso i bilanci degli Stati membri rispetto a quella che viene gestita attraverso il bilancio comunitario [pari a circa l'1,0% del Pil europeo].

In generale si ritiene quindi che, date le dimensioni attuali del bilancio e le regole che lo governano - impossibilità di chiudere il bilancio in disavanzo (ribadita nell'articolo 310 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea), mancanza di flessibilità a causa della programmazione pluriennale prevista dagli accordi sulla disciplina di bilancio del 1988 -, il ruolo dell'Unione nella gestione della politica di stabilizzazione a livello europeo possa consistere soltanto nel promuovere il coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri.

In effetti, un coordinamento è comunque necessario anche nel caso di un'iniziativa fiscale da parte del livello centrale di governo, per evitare che si manifestino effetti perversi rispetto al conseguimento degli obiettivi della politica di stabilizzazione a seguito di comportamenti pro-ciclici nella politica di bilancio dei livelli inferiori. Ma nell'Unione monetaria il coordinamento diventa l'unico strumento disponibile per affrontare *shocks* simmetrici che vengano a colpire l'intera economia comunitaria. In proposito, occorre rilevare in primo luogo la necessità di valutare sotto questo profilo la compatibilità delle regole fissate dal Patto di Stabilità che impongono agli Stati membri un saldo di bilancio in surplus o prossimo al pareggio. In effetti, a livello degli Stati membri, a seguito della impossibilità di utilizzare lo strumento della politica monetaria, le variazioni anticicliche del saldo di bilancio, con la formazione di un surplus durante le fasi espansive e di un deficit durante le fasi recessive, dovrebbero tendere ad aumentare se l'intera responsabilità della politica di stabilizzazione viene posta a loro carico. In secondo luogo, occorre ricordare che, nella misura in cui gli effetti esterni sono divenuti sempre più rilevanti con il completamento del mercato interno, minore è la di-

sponibilità degli Stati membri a sviluppare politiche di stabilizzazione. Infine, e questa sembra l'osservazione decisiva, gli effetti di una politica discrezionale che si fondi sul coordinamento di misure fiscali adottate dagli Stati membri tendono a manifestarsi con un ritardo temporale tale da svuotare completamente le potenzialità di stabilizzazione di questa politica.

Il coordinamento delle politiche fiscali gestite dagli Stati membri rappresenta quindi una condizione necessaria, ma non sufficiente per garantire l'efficacia di una politica comunitaria di stabilizzazione a fronte di *shocks* simmetrici che colpiscono in misura macro-economicamente significativa l'intera economia europea. E in proposito è opportuno ricordare come in un'Unione monetaria appaia possibile un'asimmetria negli effetti della politica fiscale, e quindi un *bias* deflazionistico. Se infatti si manifesta la necessità di adottare una politica fiscale restrittiva - ad esempio, per limitare gli effetti inflattivi derivanti da uno *shock* esogeno sul costo degli *inputs* -, vi è il rischio che ogni Stato membro proceda ad aumentare le imposte o a ridurre le spese, senza tener conto degli effetti deflattivi indotti da analoghe misure adottate dagli altri Paesi. Il rischio di *overshooting* deriva in sostanza dalla volontà di conseguire comunque l'obiettivo, qualunque sia il comportamento degli altri *partners*. Nel caso di *shocks* esogeni da domanda di segno negativo, il perseguimento di politiche espansive risulta più difficile sia perché comunque i benefici della politica fiscale risultano in parte perduti a causa dell'esistenza di *spillovers*, sia per il timore di svolgere il ruolo di "locomotiva" con i conseguenti vantaggi che ne derivano anche per i *partners* che si comportano come *free-riders*.

Il coordinamento può certamente ridurre la probabilità che si manifesti un *bias* deflazionistico nella gestione della politica fiscale da parte degli Stati membri dell'Unione Monetaria, ma dati i ritardi temporali che richiede la decisione politica necessaria per metterlo in atto, possibilità di

overshooting a causa sia degli effetti di stabilizzazione automatica, sia di misure discrezionali di politica fiscale rischiano in ogni caso di permanere. Occorre d'altra parte sottolineare, nel quadro dei problemi che si pongono per raggiungere una decisione politica efficace, che il peso degli Stati più forti nella definizione delle misure coordinate di politica fiscale appare certamente più rilevante - come del resto avviene normalmente in tutte le strutture politiche di tipo confederale. Sembra dunque difficile che gli Stati membri economicamente - e politicamente - più deboli possano battere questa strada con grande entusiasmo.

In ogni caso, anche con il Trattato di Lisbona la scelta del coordinamento viene confermata. L'articolo 121(1) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede infatti che "gli Stati Membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio". Questa soluzione presenta un elemento rilevante di innovazione, ma anche un limite grave. Il modello di coordinamento delle politiche fiscali adottato a Maastricht - e confermato a Lisbona - è importante perché tende a non avocare a livello europeo tutta la politica di stabilizzazione, ma ne lascia la responsabilità prevalente al livello nazionale, limitandosi ad affermare la necessità che a livello europeo sia garantito il coordinamento delle politiche fiscali - cercando così di evitare almeno il rischio di un'asincronia nelle politiche di stabilizzazione per cui, mentre un Paese promuove una politica espansiva, al contempo in un altro Paese si attua una politica recessiva - e indirizzando attraverso i meccanismi di sorveglianza multilaterale le politiche fiscali nazionali verso obiettivi convergenti.

In effetti, si tratta di un'importante deviazione rispetto al modello teorico di federalismo fiscale di Oates, che prevede l'assegnazione al livello centrale di governo della responsabilità della stabilizzazione. Nell'esperienza europea, non si è invece ritenuto necessario trasferire a livello sovranazionale la gestione diretta della politica di stabilizzazione,

come normalmente viene suggerito dalla letteratura. La responsabilità della politica di stabilizzazione viene infatti lasciata agli Stati anche se, a livello sovranazionale, occorre garantirne il coordinamento. Ma mentre questa innovazione, in linea di principio, deve essere considerata positiva in quanto rafforza il carattere federalista nella gestione della politica economica, si deve tuttavia osservare che in questo modello vi è un limite gravissimo, che consiste nel fatto che il coordinamento è sostanzialmente inefficace in quanto si deve realizzare con decisioni prese nel Consiglio, che può soltanto adottare raccomandazioni – non sostenute da adeguati meccanismi coercitivi che vincolino i destinatari della raccomandazione ad adeguarsi alle sue prescrizioni – nei confronti degli Stati membri.

In definitiva, la conclusione che si può trarre da queste osservazioni è che l'Unione Monetaria, in un quadro politico che è comunque destinato a svilupparsi in senso federale, deve essere posta nelle condizioni di promuovere un'autonoma politica di stabilizzazione attraverso adeguate riforme sul terreno della politica di bilancio, che prevedano: a) un ampliamento delle dimensioni del bilancio, che è d'altra parte inevitabile anche per motivi allocativi; b) una modifica delle regole di bilancio, che garantisca la compatibilità con l'obiettivo della stabilità monetaria, ma consenta al contempo una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse; c) l'introduzione di strumenti di finanziamento del bilancio, che introducano elementi di flessibilità automatica anche dal lato delle entrate.

Ma la realizzazione di queste riforme presuppone come condizione essenziale un rafforzamento delle responsabilità dell'autorità di bilancio, costituita dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dei Ministri, cui deve essere attribuito il potere di decidere anche in ordine al finanziamento della spesa pubblica comunitaria. Infatti, mentre nella situazione attuale, con una struttura politica dell'Unione di tipo confederale, il contenimento dell'evoluzione della spesa pubblica comunitaria è garantito da

regole rigide sulla disciplina di bilancio e le decisioni sulle entrate richiedono un accordo unanime da parte degli Stati membri, nell'ambito di un'Unione politica a vocazione federale è possibile prevedere che l'intera politica di bilancio, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, sia governata democraticamente attraverso una decisione congiunta dei due rami dell'autorità di bilancio, nel quadro delle norme inserite nel Trattato che impongono limiti alla politica fiscale nel quadro dell'Unione Monetaria.

I *cluster* tecnologici in Europa: forme innovative di partnership pubblico-privato a sostegno dell'innovazione

Enrica Pavione^{*}

Summary. In the present historical phase, all industrialized countries are affording the need to sustain the growth and the modernization of the national economic systems, relaunching the competitiveness of the enterprises on the international markets. In this context, it assumes increasing importance the capability of the enterprises to produce innovation and knowledge, in order to acquire a sustainable competitive advantage in the long period. This explains the increasing role that today is recognized to sectors characterized by an elevated contents of innovation, in consideration of their traditional character science-based and of the evolution of the competitive environment, in a framework of globalization and push acceleration of the innovative dynamics. The temporal horizon of long period that in such sectors characterizes the productive process, the necessity of huge investments in research and development, the connected high level of entrepreneurial and financial risks, imply the need to aggregate a number of economic actors, both public and private, around innovative clusters, in order to foster knowledge creation, mobilize huge resources and skills and share risks and costs related to the exploitation of scientific and technological opportunities. In particular, the relations between enterprises, institutions, university and research centres around to innovative projects, appears critical factor of success.

^{*} Università degli Studi dell'Insubria

In the most important European experiences, the public actor plays a strategic role in the promotion and development of innovative clusters. Thus, the recent experiences of innovative clusters may represent a privileged laboratory of primary interest for identifying long-term strategic solutions, open to contributions from all players and all sector. This perspective assigns to public institutions, at the European and national level, a strategic role to guide the economic development, in a long term perspective, functional modernization and advancement of the integration process in the perspective of the Economic Union.

Negli ultimi decenni, i paesi europei si trovano ad affrontare cambiamenti epocali, che mettono in discussione la competitività del loro sistema produttivo. La proiezione dei sistemi economici europei nel mercato globale impone agli operatori la ricerca continua di soluzioni innovative, in grado di fronteggiare e sostenere i ritmi di un'arena competitiva sempre più agguerrita. La concorrenza dei paesi in via di sviluppo e, in particolare, dell'area asiatica mette infatti profondamente in discussione la struttura produttiva del modello industriale europeo. Il mantenimento della competitività a livello internazionale porta con sé la necessità, da un lato, di una rivisitazione dei paradigmi competitivi nei settori manifatturieri tradizionali, dall'altro di uno spostamento verso comparti a maggiore intensità tecnologica¹.

Emerge pertanto, nell'attuale fase storica, la necessità per l'Europa di avviare una nuova fase di integrazione che assume natura economica, attraverso lo sviluppo di una politica industriale di dimensione europea, in grado di valorizzare la capacità di produrre innovazione e conoscenza.

Le linee di azione, attualmente in via di definizione, pongono un accento crescente sul rilancio della ricerca scientifica, al fine di potenziare la

¹ D. VELO, *Il governo dello sviluppo economico e dell'innovazione in Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

competitività europea nei settori caratterizzati da un elevato contenuto di innovazione, recuperando il ritardo rispetto ad altri contesti. Tali interventi appaiono riconducibili al forte rallentamento degli investimenti in innovazione effettuati dalle imprese europee, soprattutto con riferimento ai settori ad alta intensità tecnologica, di cruciale importanza per il mantenimento della competitività a livello internazionale.

A questi settori viene oggi riconosciuto il ruolo di volano di un più ampio processo di modernizzazione dell'economia europea; ciò appare evidente considerando il tradizionale carattere *science-based* che conferisce loro alcuni tratti distintivi peculiari: l'orizzonte temporale di lungo periodo sul quale si sviluppano i processi produttivi, la necessità di investimenti in ricerca e sviluppo, specie con riferimento alla ricerca di base, il connesso elevato livello di rischio imprenditoriale e finanziario. Queste peculiarità implicano l'esigenza di aggregare una pluralità di attori economici, sia pubblici che privati, intorno a progetti innovativi di ampio respiro strategico, in grado di mobilitare ingenti risorse e competenze e permettere di condividere i rischi e i costi connessi allo sfruttamento delle opportunità scientifiche e tecnologiche.

In particolare, l'insieme delle relazioni tra attori pubblici e privati - imprese, istituzioni, università e centri di ricerca - intorno a progetti innovativi appare fattore critico di successo imprescindibile, in grado di favorire il coordinamento e la cooperazione tra gli operatori.

La cooperazione tra attori economici differenti, nei settori ad alto contenuto di innovazione, viene generalmente ricondotta al concetto di *cluster* o distretto tecnologico, termine con il quale si fa riferimento alla presenza di un *network* di complesse relazioni (formali ed informali) tra soggetti economici, in grado di facilitare il trasferimento e la diffusione della conoscenza². Si tratta, in particolare, di modelli imprenditoriali col-

² Per approfondimenti si vedano, tra gli altri: R. CAMAGNI, "The Concept of Innovative Milieu and its Relevance for Public Policy in European Lagging Regions",

laborativi e flessibili, in cui vengono coinvolti istituzioni locali e nazionali, imprese, università, centri di ricerca e una costellazione di imprese di servizi. La valorizzazione delle attività di ricerca e la condivisione delle competenze implica la presenza di una forte base accademica dotata di strutture di ricerca eccellenti, di una pluralità di attori concentrati sull'erogazione di servizi altamente specialistici e la concentrazione geografica degli attori, che nasce dall'esigenza di facilitare le attività di scambio. Sul fronte industriale, l'esistenza di siti produttivi consolidati, di iniziative imprenditoriali di successo e di servizi di supporto forniscono uno stimolo alle attività e agli investimenti, in ragione del grado di integrazione tra i vari attori.

Con riferimento alle condizioni ambientali, i vettori che guidano lo sviluppo dei *cluster* tecnologici sono riconducibili ad un contesto istituzionale che stimoli la produzione di conoscenza e l'avvio di iniziative innovative, alla disponibilità di risorse finanziarie e alla presenza di strutture di ricerca eccellenti³.

Sotto questo profilo, i *cluster* tecnologici rappresentano oggi il laboratorio privilegiato per la sperimentazione di forme originali di *partnership* tra imprese di diversa dimensione, istituzioni, università e centri di ricerca, in grado di favorire processi di "fertilizzazione incrociata", a supporto della creazione di nuove conoscenze di base e applicate e del trasferimento e diffusione della conoscenza.

in *Papers in Regional Science*, 4 (317), 1995; P. COOKE, "Regional Innovation Systems, Cluster and the Knowledge Economy", in *Industrial and Corporate Change*, 10(4), 2001, pp. 945-974; A. ISAKSEN, E. HAGUE, *Regional Clusters in Europe*, European Community, Luxembourg, 2002; C. LAWSON, *Territorial Clustering and High-Technology Innovation: from Industrial Districts to Innovative Milieux*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper, n. 54, 1997.

³ J. LERNER, S. KORTUM, "Assessing the Contribution of Venture Capital to Innovation", in *Rand Journal of Economics*, n. 31, 2000, pp. 674-692.

Le esperienze internazionali più avanzate mostrano oggi come nei *cluster* tecnologici il fattore critico di successo sia rappresentato dall'intervento di una "cabina di regia", che ne guida lo sviluppo, soprattutto nelle fasi iniziali del ciclo di vita, secondo logiche di tipo *top down*, differenti a seconda dei contesti competitivi e dei settori coinvolti. Ciò costituisce un fattore distintivo rispetto ai tradizionali distretti manifatturieri, oggi in fase di profonda ridefinizione strategica ed organizzativa, che storicamente si sono sviluppati secondo modelli spontanei di tipo *bottom-up*.

L'Europa continentale, pur presentando situazioni differenziate, vede, in generale, la presenza di *cluster* tecnologici, dove il ruolo di "cabina di regia" viene spesso a dipendere dall'iniziativa pubblica. Si tratta di una soluzione organizzativa che trae origine dalla visione che storicamente è stata assegnata all'attore pubblico, come soggetto responsabile della tutela dell'interesse generale.

I *cluster* originati su iniziativa dell'attore pubblico, secondo logiche di tipo *top down* costituiscono spesso il frutto dell'intersezione di diverse tipologie di intervento pubblico: le politiche di gestione del territorio e di sviluppo locale e/o regionale, le politiche di supporto alla ricerca e all'innovazione, le politiche volte al miglioramento della competitività delle imprese. In alcuni casi, dopo una fase iniziale caratterizzata dall'avvio spontaneo di iniziative di aggregazione, l'intervento pubblico si pone come strumento per sostenere lo sviluppo del *cluster* e per guidarne le traiettorie strategiche.

In questa prospettiva, i *cluster* tecnologici si pongono come strumenti integrati di sviluppo del territorio, che coinvolgono il pubblico e il privato nella creazione, diffusione, apprendimento e applicazione di nuova conoscenza. Essi sono in grado di riprodurre, in una logica di laboratorio permanente, le condizioni naturali che hanno in passato favorito l'affermarsi di realtà come i distretti industriali manifatturieri.

In questa ottica, i *cluster* e le regioni da essi interessate assumono la funzione di beni collettivi, sia dal punto di vista delle imprese, che da quello del soggetto pubblico.

A livello europeo non è ad oggi possibile individuare una politica industriale nel senso pieno del termine, che assegni alle istituzioni pubbliche un ruolo di cabina di regia in grado di guidare lo sviluppo del sistema socio-economico nel suo complesso, anche attraverso la valorizzazione dei *cluster* tecnologici. Ciò nonostante, la concezione di *cluster* tecnologico come strumento di politica industriale si trova al centro delle iniziative avviate da alcuni Stati e regioni europei, che vedono tali realtà quali strumenti privilegiati per il rilancio dell'innovazione nei sistemi territoriali. In questo quadro, rilevano, quali esperienze particolarmente significative, il caso francese e tedesco, in cui il ruolo di cabina di regia nella promozione dei *cluster* innovativi in settori ritenuti strategici viene svolto dall'attore pubblico⁴.

In entrambi i contesti, gli interventi di politica industriale hanno inizialmente trovato attuazione in una dimensione tradizionale, che si è concretizzata con l'adozione di misure volte a garantire condizioni di contesto favorevoli alla competitività industriale: l'incentivo alle attività di ricerca e sviluppo e le azioni tese al miglioramento nel funzionamento dei mercati e della proprietà intellettuale rappresentano gli strumenti principali in tal senso. In entrambi i paesi, tali misure hanno consentito di catalizzare le risorse e le competenze necessarie per realizzare progetti innovativi, spesso collocati lungo la frontiera tecnologica.

Accanto a queste misure, la politica di rilancio dell'innovazione si è tradotta nella ricerca di forme originali di cooperazione tra soggetti pubblici e privati e la definizione di rinnovate soluzioni strategico-

⁴ CAISSE DES DEPOTS, "PME et innovation technologique. Pour une relation plus naturelle", in *Regards sur les PME* édité par OSEO services, 2006; D. DOHSE, "Technology Policy and the Regions: the Case of the BioRegio Contest", in *Research Policy*, n. 9, 2000, pp. 1111-1133.

organizzative, in grado di catalizzare risorse e competenze qualificate e di favorire lo sviluppo di nuove forme di *partnership* pubblico-privato. Le iniziative in questo senso realizzate sia in Francia che in Germania si sono concentrate sui settori di punta - biotecnologie, nanoscienze, aerospazio, energia, *etc.* - coerentemente con l'impostazione ad oggi adottata anche a livello europeo.

Nel contesto attuale, tale impostazione che assegna un ruolo di guida e regia alle istituzioni pubbliche per l'avvio di forme di agglomerazione tra operatori differenti nei settori *science-based*, potrebbe costituire la base per la valorizzazione della conoscenza e dell'innovazione in tutti i settori produttivi, anche quelli più tradizionali, asse portante del sistema produttivo europeo. In tal senso, le più recenti esperienze di *cluster* tecnologici si pongono come laboratorio istituzionale ed imprenditoriale privilegiato per la sperimentazione di soluzioni strategico-organizzative originali, aperte al contributo di tutti gli attori e di tutti i settori produttivi, in funzione delle sfide che il mutato contesto competitivo impone.

***Small Business Act*, competitività e innovazione: le opportunità per le Pmi nel quadro di una politica industriale e della ricerca di respiro europeo**

Roberta Pezzetti^{*}

Summary. All European countries are today facing the need to re-launch the economic and social development and to support the modernization of the system, in a context of market globalization and increasing interdependence of the economic systems. This need is further complicated by the economic crisis that has affected all countries. The institutional and political debate on the issues of growth and competitiveness of the European economic system reflects this need and favours the emergence of a broader consensus as regard the urgent need to develop a long-term European strategy, in order to sustain the system's ability to produce innovation and knowledge, giving impetus to economic development and new force to the Lisbon strategy. On one side, central is the ability to define a common European industrial policy in order to support the development of large industrial projects and innovative knowledge-based initiatives in the strategic sectors of the economy; on the other, to aggregate around them all the actors of the economic and research system, in a context of renewed public-private relations. The traditional structure of European economy, with more than 23 million SMEs, requires the European Union and national governments to focus on growth and competitiveness of these

^{*} Università degli Studi dell'Insubria

actors, creating the conditions for fostering birth, supporting development and enhancing their capacity for innovation. The EU enlargement towards Eastern Europe and the Mediterranean Countries feeds the need for a common industrial policy, open to the SMEs' contribution, in order to re-launch the minor entrepreneurship, the growth of the local economic systems and the employment in a framework of social cohesion. In this context, the recent adoption by the European Commission of the Small Business Act offers Europe the opportunity to develop an integrated and systemic approach to issues of development and competitiveness of smaller firms. This perspective assigns to public institutions, both at European and national level, a strategic role to guide the economic development, in a long term perspective, functional to the modernization and the advancement of the integration process in the perspective of the Economic Union.

La modernizzazione dell'economia e il rilancio della competitività delle imprese rappresentano le principali sfide con cui tutti i Paesi sono oggi chiamati a confrontarsi, in un quadro di spinta globalizzazione dei mercati, di crescente interdipendenza dei sistemi economici e di accresciute pressioni competitive, reso oggi più complesso dalla profonda crisi che ha investito tutti i sistemi. L'accentuata polverizzazione dei sistemi produttivi nazionali e la marcata specializzazione industriale in settori maturi a bassa intensità di innovazione che caratterizzano storicamente molti Paesi europei, rendono l'economia europea fortemente esposta agli effetti recessivi della crisi, in un contesto competitivo globale che va polarizzandosi sui settori *science-based* ad alta intensità di ricerca e innovazione, veri *driver* della modernizzazione e della futura competitività dei sistemi economici. Ciò spiega la centralità che nel dibattito politico-istituzionale assumono i temi della crescita economica e dell'innovazione ed il formarsi di un consenso ampiamente condiviso circa l'urgenza di mettere a punto una strategia di sviluppo di respiro europeo, orientata al lungo termine, in

grado di sostenere la capacità del sistema economico di produrre innovazione e conoscenza, dando impulso al rilancio dell'economia europea e nuova forza alla strategia di Lisbona.

Le istituzioni europee e i governi nazionali sono chiamati a guidare tale processo, assumendo, in un'ottica sussidiaria, la responsabilità di individuare le priorità strategiche, gli obiettivi di lungo termine e gli strumenti per consentire al sistema economico europeo di cogliere appieno le opportunità che storicamente ogni crisi porta con sé¹. La complessità e l'interdipendenza dei fenomeni in atto agiscono nella direzione di accrescere la necessità di un approccio integrato e sistemico alle questioni dello sviluppo e della competitività del sistema che, nel solco della tradizione del modello economico e sociale europeo, faccia perno sul tessuto locale per rilanciare, su basi rinnovate, la crescita di tutti i settori e di tutte le imprese².

La tradizionale struttura del sistema economico europeo, caratterizzata dalla presenza di oltre 23 milioni di Pmi, impone all'Unione europea e ai governi nazionali di affrontare tali sfide mettendo al centro dell'agenda istituzionale e delle linee di azione politica il tema delle imprese minori. Ciò a partire dal riconoscimento delle loro peculiarità, nella prospettiva sia di un superamento delle criticità che tradizionalmente ne ostacolano lo sviluppo, sia della piena valorizzazione delle capacità di R&S di generazione di conoscenza che esse esprimono, specie nei settori in cui l'innovazione risulta diffusa³.

¹ D. VELO (a cura di), *Il Governo dello sviluppo economico e dell'innovazione in Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

² G. MONTANI, D. VELO (a cura di), *Il governo dell'economia in Europa e in Italia*, Cacucci, Bari, 2000.

³ V.L. LEWIS, N.C. CHURCHILL, "The Five Stages of Small Business Growth", in *Harvard Business Review*, May-June, Vol. 61, n. 3, pp. 30-30, 1983; G. LORENZONI, *L'architettura di sviluppo delle imprese minori. Costellazioni e piccoli gruppi*, Il Mulino, Bologna, 1990; T. BOERI, "Le politiche per la nascita e lo sviluppo delle piccole imprese", in *L'Industria*, n. 4, pp. 725-735, 1995; G. BECCA-

In Europa le Pmi hanno a lungo sperimentato percorsi di crescita “spontanea”, facendo perno principalmente sull’innata flessibilità e capacità di rapido adattamento ai mutamenti della domanda e dello scenario competitivo. Tale sviluppo di tipo *bottom-up* ha a lungo riflesso l’assenza di una regia strategica da parte dell’attore pubblico e di una politica industriale e della ricerca in grado di fungere da naturale quadro entro cui delineare e sviluppare nel lungo termine una politica europea per le Pmi, aperta alla sperimentazione di soluzioni originali che superino i tradizionali confini settoriali⁴. Oggi, le trasformazioni in atto nello scenario competitivo mondiale e la profondità degli effetti della crisi economica impongono un deciso mutamento di rotta: alle imprese di dimensioni minori è richiesto di rinnovarsi nella propria organizzazione interna e nei rapporti con il mercato, individuando soluzioni strategico-gestionali originali; alle istituzioni europee e ai governi di concepire una strategia comune che permetta di superare la frammentazione che ha storicamente caratterizzato l’approccio al tema dello sviluppo delle Pmi, nel quadro di rinnovate relazioni pubblico-privato⁵. La presenza di un contesto istituzio-

TINI, *Il distretto industriale. Un nuovo modo di interpretare il cambiamento economico*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2000.

⁴ E. COHEN, “Que reste-t-il des politiques industrielles?”, in *Cahiers français*, n. 311, novembre-décembre 2002, pp. 56-62; E. COHEN, J-H. LORENZI, “Des politiques industrielles aux politiques de compétitivité en Europe”, in E. COHEN, J-H. LORENZI (Eds), *Politiques industrielles pour l’Europe*, Conseil d’Analyse économique, La documentation française, Paris, 2000, pp. 9-171.

⁵ P. SARACENO, *Iniziativa private e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Giuffrè Editore, 1959; G. USAI, D. VELO, “I sistemi locali nell’Europa comunitaria”, in *Sinergie*, n. 36-37, 1995, pp. 83-94; R. CAFFERATA, M. MARTELLINI, D. VELO, *Liberalizzazioni, impresa pubblica, impresa di interesse generale nell’Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2007; H. ETZKOWITZ, L. LEYDESORFF, “The Dynamic of Innovation: From National System and Mode 2 to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations”, in *Research Policies*, Vol. 29, n. 2, pp. 109-123, 2000; Commission of the European Community, Commission Staff Working Document, *Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnership to Boost European Industrial Competitiveness*, SEC (2005) 800; Commission of the Eu-

nale favorevole alle Pmi più innovative si configura pertanto come indispensabile per consentire loro di sostenere i costi dello sviluppo tecnologico e di affrontare i rischi connessi agli investimenti in R&S, superando l'orientamento al breve termine che tradizionalmente ne caratterizza l'orizzonte strategico.

In questo contesto, la Comunicazione adottata nel giugno 2008 dalla Commissione europea per l'adozione di uno *Small Business Act* per l'Europa rappresenta un'opportunità storica per ripensare l'approccio politico al tema dello sviluppo delle Pmi⁶, nel quadro di una politica industriale europea di ampio respiro, funzionale all'affermazione di un governo europeo dell'economia. Partendo dal riconoscimento della centralità delle Pmi e delle criticità che tradizionalmente ne ostacolano la crescita e la competitività, lo *Small Business Act* individua le aree prioritarie di intervento, riassunte in dieci principi, destinate a guidare la formulazione di misure di intervento e le azioni politiche, sia a livello dell'UE che dei singoli Stati membri⁷, per dare nuovo impulso allo sviluppo delle

European Community, *Towards a European Research Area*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2006) 6; D. VELO (a cura di), *L'Europa dei progetti. Imprese, innovazione, sviluppo*, Giuffré, Milano, 2007.

⁶ Si veda Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa* (Uno Small Business Act per l'Europa), COM (2008) 394. Lo scorso 27 novembre il Consiglio dei Ministri italiano ha approvato in prima lettura una direttiva sulle Pmi in attuazione dei principi indicati nello Small Business Act; la Direttiva è attualmente all'esame della Conferenza Stato-Regioni chiamato ad esprimere un parere prima della definitiva approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

⁷ I dieci principi statuiti dallo SBA europeo sono: 1) dare vita a un contesto in cui imprenditori e imprese familiari possano prosperare e che sia gratificante per lo spirito imprenditoriale; 2) far sì che imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, ottengano rapidamente una seconda possibilità; 3) formulare regole conformi al principio "Think Small First"; 4) rendere le pubbliche amministrazioni permeabili alle esigenze delle Pmi; 5) adeguare l'intervento politico pubblico alle esigenze delle Pmi: facilitare la partecipazione

Pmi: incentivi alla capitalizzazione, sostegno all'innovazione e all'internazionalizzazione, semplificazione amministrativa, accesso credito e al mercato degli appalti pubblici (che rappresentano il 16% del Pil europeo), sostegno alla crescita dimensionale, supporto alla creazione di reti di impresa. Sebbene ad oggi privi di vincolo giuridico, questi principi testimoniano l'emergere di una volontà politica comune tesa a concepire lo sviluppo delle Pmi in una logica sistemica, funzionale alla modernizzazione e alla crescita del sistema economico europeo nel suo complesso.

Tutte le imprese e tutti i settori dell'economia sono coinvolti in questo processo. L'esigenza, recentemente riaffermata, di fare dell'Europa la principale economia dell'innovazione e della conoscenza suggerisce tuttavia l'opportunità di concentrare le risorse (finanziarie e imprenditoriali) nei settori strategici dell'economia in considerazione della loro capacità di agire da volano per lo sviluppo dell'intero sistema economico europeo⁸: energia, difesa, aerospazio, farmaceutica, biotecnologie, nanotecnologie, scienza della vita, agroalimentare. In alcuni di questi settori l'Europa ha già saputo avviare con successo progetti industriali innovativi e iniziative scientifiche d'avanguardia aperte a forme originali di collaborazione tra grandi imprese, Pmi, e attori del sistema della ricerca, pubblici e privati, dando vita ad imprese capaci di competere in

delle Pmi agli appalti pubblici e usare meglio le possibilità degli aiuti di Stato per le Pmi; 6) agevolare l'accesso delle Pmi al credito e sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali; 7) aiutare le Pmi a beneficiare delle opportunità aperte dal mercato unico; 8) promuovere l'aggiornamento delle competenze delle Pmi e ogni forma di innovazione; 9) permettere alle Pmi di trasformare le sfide ambientali in opportunità; 10) incoraggiare e sostenere le Pmi perché beneficino della crescita dei mercati.

⁸ S. PAILLARD, "Quelles politiques de soutien à la recherche et à l'innovation technologique?", in *Croissance et innovation*, Cahier français n. 323, La documentation française, décembre 2004, pp. 42-43; D. VELO (a cura di), *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica. La politica europea dell'energia*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

posizione di leadership nel mercato globale⁹. Si tratta in futuro di estendere tali iniziative ad altri settori, creando nel contempo le condizioni per la piena partecipazione delle Pmi, nel quadro di rinnovate forme di cooperazione tra tutti gli attori, pubblici e privati, del sistema industriale e della ricerca.

Lo *Small Business Act* offre oggi all'Europa l'opportunità di concepire una strategia di respiro europeo per le Pmi nel quadro di un più ampio disegno di politica industriale e della ricerca, mettendo ancora una volta a frutto la capacità dell'Europa di darsi obiettivi di ampio respiro strategico per raggiungere traguardi ambiziosi, funzionali nel contempo alla modernizzazione del sistema e all'avanzamento del processo di integrazione. Tale prospettiva necessita di una chiara visione strategica da parte delle istituzioni pubbliche, europee e nazionali, chiamate a svolgere un ruolo di regia di fondamentale importanza per orientare l'economia secondo una logica di lungo termine, salvaguardando nel contempo i meccanismi di mercato, a tutela dell'iniziativa privata e della libertà individuale.

L'esperienza degli Stati Uniti, in questo contesto, appare meritevole di essere brevemente ricordata. A partire dall'epoca del New Deal Rooseveltiano, in cui si è delineato il modello capitalistico statunitense incentrato su un originale assetto di relazioni pubblico-privato¹⁰, il riconoscimento da parte del Governo federale del ruolo

⁹ Si pensi a Airbus, Galileo, Jet, Iter, i grandi progetti europei nel settore aerospaziale che configurano esempi di cooperazione rafforzata *de facto* in campo industriale e scientifico, concretizzando una politica industriale europea, peraltro mai esplicitata chiaramente. Si veda sul punto D. VELO (a cura di), *L'Europa dei progetti. Imprese, innovazione, sviluppo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007; per un approfondimento dei progetti Iter e Jet nel settore energetico si rinvia a S. BRUZZI, "Impresa comune europea e perseguimento dell'interesse generale: l'esperienza nel comparto della fusione termonucleare controllata", in G. ROSSI (a cura di), *L'impresa europea di interesse generale*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pp. 167-198.

¹⁰ Cfr. A. SHONFIELD, *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public & Private Power*, Oxford University Press, Oxford, 1965.

lo delle Pmi trova espressione nello *Small Business Act*, in vigore dal 1953. Ad esso si affianca l'azione della *Small Business Act Administration*¹¹, agenzia indipendente che ha per missione quella di aiutare e assistere le piccole imprese, tutelandone gli interessi nelle sedi istituzionali. Il ruolo svolto dall'attore pubblico nel quadro dello *Small Business Act* si è nel tempo concretizzato in una serie di misure e interventi legislativi *ad hoc*, nel complesso finalizzati a creare un *humus* favorevole alla nascita e allo sviluppo di nuove imprese innovative ad alto potenziale di crescita: accesso agevolato al credito, creazione di un articolato sistema di garanzie pubbliche, contratti di ricerca fuori mercato destinati alle Pmi, assegnazione alle imprese minori di una quota riservata delle commesse pubbliche (attualmente pari al 23%), accesso privilegiato al finanziamento pubblico delle attività di R&S. Questi interventi a favore delle Pmi si collocano nel quadro di una politica industriale da sempre orientata a sostenere le imprese innovative e i settori di punta dell'economia e mirano a valorizzare il contributo di questi attori al processo di crescita e innovazione dell'intero sistema. Ciò costituisce un indubbio vantaggio competitivo per le Pmi statunitensi, che si è dimostrato di notevole importanza in un quadro di crescente globalizzazione dei mercati e di interdipendenza dei sistemi economici.

Anche alcuni Paesi europei hanno recentemente riconosciuto l'importanza di porre al centro della politica industriale e della politica della ricerca il tema della competitività e della crescita delle

¹¹ La *Small Business Administration* riporta direttamente al Presidente degli Stati Uniti e al Congresso. La sua creazione è stata dettata dalla scelta di non fare rientrare le funzioni ad essa assegnate all'interno del *Department of Commerce*, il Ministero dell'industria statunitense, per evitare espressamente che gli interessi delle grandi *corporation* potessero prevalere a scapito delle esigenze delle piccole imprese. Nel febbraio 2010 il Presidente Obama ha annunciato il varo di due nuove iniziative per favorire l'accesso al credito da parte delle piccole e medie imprese e la ricapitalizzazione; per approfondimenti sulle misure nel complesso adottate dalla *Small Business Administration* a sostegno delle Pmi statunitensi si rinvia a <http://www.sba.gov/>.

Pmi innovative. L'esperienza francese si colloca in questo contesto, e offre oggi utili spunti di riflessione. A partire dalla fine degli anni '90, il Governo ha avviato un nuovo corso di politica industriale articolato su due pilastri¹²: da un lato, l'avvio di grandi programmi scientifici e industriali di interesse generale, capaci di generare innovazioni di rottura; dall'altro, la valorizzazione del ruolo delle Pmi nel processo di innovazione, attraverso interventi e misure volti a stimolarne la nascita nei settori strategici per lo sviluppo e la futura competitività del Paese¹³. Tale politica si colloca nel quadro di un più articolato processo di definizione di rinnovate relazioni di cooperazione pubblico-privato tra grandi imprese, piccole imprese e gli attori del sistema della ricerca¹⁴. Anche la creazione di nuove grandi agenzie pubbliche a cui è affidata la regia del finanziamento della ricerca e dell'innovazione¹⁵ e l'istituzione

¹² Cfr. *Loi n. 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche* e i relativi decreti attuativi. A partire dal 2005, il Governo francese ha avviato un nuovo corso di politica industriale le cui linee strategiche sono contenute Rapporto Beffa a cui si rinvia. Cfr, J-L. Beffa, *Pour une nouvelle politique industrielle*, Rapport au Président de la République, janvier, 2005, disponibile su www.rapport-jeanlouisbeffa.com. Si veda inoltre *Loi de Programme n. 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche*, Journal Officiel de la République Française, 19 avril 2006.

¹³ A tale scopo sono state adottate numerose misure e strumenti specificamente concepiti per favorirne la nascita e la crescita. In questo quadro rientrano, a titolo di esempio, la recente riforma del credito di imposta per le imprese che investono in R&S, la definizione di un uno statuto speciale per le giovani imprese innovative e per i *business angels* che investono nelle Pmi sotto forma di capitale di rischio. Per un'analisi delle principali misure varate a sostegno dell'innovazione e delle Pmi innovative si rinvia a www.recherche.gouv.fr/technologie/mesur/index.htm Si veda inoltre Direction générale de la Recherche et de l'Innovation "*Recherche et développement, innovation et partenariats 2007*", Juin 2008, disponibile sul sito www.recherche.gouv.fr.

¹⁴ OECD, *Le partenariat publique-privé pour la recherche et l'innovation: une évaluation de l'expérience française*, 2003.

¹⁵ Si fa riferimento all'*Agence Nationale pour la Recherche*, dedicata al finanziamento di grandi progetti di ricerca scientifica di base destinati a produrre innovazioni di rottura, privilegiando quelli realizzati nell'ambito di rapporti di partenariato tra ricerca pubblica e privata e all'*Agence de l'Innovation Industriel*

dei *pôles de compétitivité*, un originale modello di *cluster* tecnologico¹⁶, riflettono un disegno di politica industriale orientato al lungo termine in cui Pmi e grandi imprese collaborano con gli attori del sistema pubblico e privato della ricerca per la realizzazione di progetti scientifici e industriali innovativi.

L'emanazione dello *Small Business Act* testimonia l'interesse dell'Europa per il ruolo che le Pmi possono svolgere nel quadro di una politica industriale comune in divenire. In tale contesto, le più recenti esperienze di creazione di *cluster* tecnologici¹⁷ si pongono come laboratorio istituzionale e imprenditoriale privilegiato per la sperimentazione di soluzioni strategico-organizzative originali aperte al contributo delle Pmi, valorizzando e innovando la tradizione dei distretti industriali e del localismo in funzione delle sfide che l'attuale contesto competitivo impone a tutti gli attori dello sviluppo economico.

le, specializzata nel finanziamento di grandi programmi d'innovazione industriale, da gennaio 2008 confluita nel Gruppo pubblico Oséo. Un ruolo di primo piano nel finanziamento dell'innovazione è inoltre svolto da *Caisse des Dépôts et Consignation*, da oltre due secoli attore chiave dello sviluppo economico e motore della modernizzazione del Paese, che opera a sostegno delle Pmi francesi innovative attraverso la filiale CDC *Entreprise*.

¹⁶ Per un'analisi dei cluster tecnologici francesi si vedano A. Marcon, *Les pôles de compétitivité: faire converger performance et dynamique territoriale*, Conseil économique et social, Journaux officiels, 2008; N. Jacquet, D. Darmon, "Les pôles de compétitivité: le modèle français", *Etudes de la documentation française*, La documentation française, 2005. Si veda inoltre Mendez A. Bardet M., "Quelle gouvernance pour les pôles de compétitivité constitués de PME", in *Revue française de gestion*, Vol. 35/190, 2009, pp. 123-142.

¹⁷ Commission Européenne, "Vers des clusters de classe mondiale dans l'Union européenne: mise en œuvre d'une stratégie d'innovation élargie", COM (2008), 652; G. Bossi, P. BRICCO, G. SCELLATO, *I distretti del futuro: una nuova generazione di sistemi produttivi per l'innovazione*, Il Sole-24-Ore, Milano, 2006; S. BRESCHI, F. MALERBA, *Clusters, Network and Innovation* (a cura di), Oxford University Press, New York, 2005; C. LAWSON, *Territorial Clustering and High-Technology Innovation: from Industrial Districts to Innovative Milieux*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, Working Paper, n. 54, 1997.

La politica energetica europea e il problema delle infrastrutture di trasporto

Laura Bottinelli *

Summary. The energy issue directly affects all European citizens on their life quality and contributing, in a strategic way, to the constant development of the economic and productive system. Such importance suggests the need to identify innovative methods of intervention, by the European Community institutions, that, focusing on the energy sector support, contribute to better meet the needs expressed by citizens, improving, in this way, the social cohesion. A critical element on which to base this process of revival of the European Energy Policy is represented by the management of transport infrastructures. Because of the structural shortage of indigenous energy sources the main European countries depend significantly from imports to meet their own internal energy demand. The security of supply, and the associate adequacy of transport infrastructures, therefore represent a strategic elements to ensure to all the European citizens an improvement of their own life quality and a continuous development of the economic and productive system as a whole.

L'energia è un tema che interessa la collettività nel suo complesso, sia per l'impatto diretto che esercita sulla qualità della vita dei singoli individui, che per il contributo che è in grado di portare per lo sviluppo dei si-

* Università degli Studi di Pavia

stemi socio-economici. Numerosi sono gli ambiti della quotidianità dei cittadini europei che sono influenzati dalle scelte in tema di politica energetica effettuate a livello nazionale od internazionale. In questo senso basti ricordare la rilevanza assunta dalle diverse fonti energetiche negli usi domestici, *in primis* il riscaldamento, e nei trasporti. E' proprio tale centralità assunta dal settore energetico sia con riferimento all'impatto sulla qualità della vita dei cittadini, che come motore del processo di crescita economica, che rendono necessario un intervento pubblico diretto in tale comparto.

Nonostante il processo di integrazione europea abbia preso avvio proprio dalla gestione sovranazionale delle fonti energetiche, tramite la costituzione prima della CECA e successivamente dell'Euratom, i Trattati successivi non hanno dato rilevanti poteri di intervento alle istituzioni comunitarie in tale ambito. E' in questo quadro istituzionale che si sono sviluppate politiche energetiche nazionali profondamente diversificate che non appaiono però più in grado di rispondere al mutato contesto di riferimento. I cambiamenti introdotti dalla recente approvazione del Trattato di Lisbona rappresentano un'opportunità importante per favorire un rinnovato intervento a livello comunitario nel comparto energetico in grado di supportare il processo di crescita economica e di miglioramento della coesione sociale.

I recenti cambiamenti che hanno interessato lo scenario energetico globale hanno, infatti, evidenziato i limiti dell'ordine mondiale, ad oggi fondato sulla *leadership* esercitata dagli Stati Uniti, determinando lo sviluppo di un dibattito nei principali paesi industrializzati sulle modalità di rinnovamento della politica energetica¹. Tre paiono essere le problematiche che maggiormente stanno guidando tale dibattito: economica, ambientale e di ordine internazionale². Con riferimento al primo aspetto

¹ D. VELO, *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica. La politica europea dell'energia*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

² A. CLÒ, *Il rebus energetico. Tra politica, economia e ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2008.

appare opportuno ricordare il ruolo che l'energia ha svolto e continua a svolgere nello sviluppo dei sistemi economici e produttivi, sia direttamente, sia quale presupposto per la meccanizzazione e l'automazione di tutti i comparti dell'economia. La disponibilità di quantitativi idonei di energia a prezzi contenuti rappresenta un prerequisito essenziale per garantire l'operativa del tessuto produttivo ed industriale. Rilevante appare anche il contributo che il settore energetico fornisce in termini di ricerca ed innovazione che, sviluppate con specifico riferimento a tale comparto, possono poi trovare applicazione nei settori attigui. Tali brevi considerazioni valgono a spiegare la rilevanza che il settore energetico ha storicamente assunto, a livello europeo, nella definizione degli interventi di politica industriale e di sviluppo e nel progredire dello stesso processo di integrazione. Nella visione dei padri fondatori, ed in particolare di Jean Monnet, tale comparto rappresentava, infatti, la leva strategica fondamentale per garantire un progressivo ed adeguato sviluppo ai sistemi economici dei Paesi industrializzati e punto pertanto centrale per avviare un processo di coordinamento sovranazionale.

Il secondo elemento di interesse è rappresentato dalla valenza ambientale delle scelte di politica energetica. L'attenzione, recentemente acuita in quasi tutti i paesi industrializzati, verso la salvaguardia del contesto ambientale a favore delle generazioni future pone importanti sfide alle scelte effettuate in campo energetico. In questo senso bastino ricordare le implicazioni portate per i paesi europei dall'adesione al Protocollo di Kyoto. La necessità di contenere le emissioni di anidride carbonica entro valori predefiniti ha, infatti, determinato il progressivo abbandono della generazione di energia elettrica tramite la combustione di idrocarburi fossili, tipicamente il carbone, che rappresentano la fonte energetica maggiormente diffusa nei paesi dell'Europa continentale a favore dell'utilizzo di altre fonti, quali il gas naturale, che necessitano per contro di essere importate. Sempre nel senso della promozione di una maggiore attenzione alle problematiche ambientali appaiono anche gli interventi volti a sensibilizzare a tale tema i singoli cittadini. In questo

senso possono essere ricordati gli interventi volti a favorire l'adozione di energia rinnovabile anche per usi domestici privati, quali possono essere considerati gli incentivi di carattere fiscale relativi all'utilizzo di impianti fotovoltaici.

L'ultimo elemento che appare opportuno richiamare è rappresentato dalla crescente instabilità che caratterizza il settore energetico globale, determinata *in primis* dal progressivo ampliamento dei confini del comparto con la presenza di un numero crescente di soggetti che interagiscono sui mercati internazionali con obiettivi e priorità profondamente differenti che ha contribuito ad accrescere il livello di incertezza di un settore che fino a pochi decenni fa era circoscrivibile ad un nucleo molto contenuto di Paesi, tipicamente quelli dell'area occidentale³. Ciò si è accompagnato ad un aumento dell'interdipendenza globale tra paesi, produttori e consumatori, che ben evidenzia la dimensione sovranazionale delle sfide energetiche.

Lo scenario energetico attuale appare infatti essere caratterizzato da una sempre maggiore disomogeneità tra paesi produttori delle principali fonti, numericamente pochi e concentrati in specifiche aree del globo, e quelli consumatori, in continuo aumento dal punto di vista numerico e sempre più dispersi a livello geografico. Questa evoluzione rende cruciale, soprattutto per i paesi di prima industrializzazione, che si trovano ad oggi in una situazione di quasi totale esaurimento delle proprie fonti energetiche interne, la questione della sicurezza degli approvvigionamenti. Tale tema presenta una doppia valenza, in primo luogo legata alla necessità di definire accordi di fornitura con i diversi paesi produttori e secondariamente alla necessità di realizzare idonee infrastruttu-

³ La concentrazione dei paesi produttori sta emergendo come elemento critico non solo con riferimento al petrolio, la cui produzione è altamente concentrata nei paesi dell'OPEC tra cui l'Arabia Saudita esercita una *leadership* indiscussa, ma anche al gas naturale come dimostrano i numerosi accordi stretti dalla Russia con gli altri principali paesi produttori che potrebbero determinare la nascita di un'organizzazione di controllo anche per questa fonte energetica.

re di trasporto. Entrambi gli aspetti si caratterizzano per una rilevanza che va oltre quella dei singoli paesi e necessitano pertanto di essere definiti a livello sovranazionale. E' in questo senso che proprio la politica degli approvvigionamenti potrebbe rappresentare l'elemento su cui ridefinire una politica energetica europea che sappia garantire un continuo ed equilibrato sviluppo al sistema socio-economico nel suo complesso aumentando la coesione sociale tra tutti i suoi cittadini.

I paesi europei sono storicamente stati tra i principali attori sullo scenario energetico internazionale esprimendo una crescente domanda trainata dal processo di prima industrializzazione⁴. Ciò ha reso immediatamente evidenti i limiti della dotazione naturale di fonti energetiche dell'area europea, prevalentemente legata ai combustibili fossili ed al carbone in particolare, focalizzando l'attenzione sulla necessità di diversificare le materie prime utilizzate e di ricorrere ad approvvigionamenti esterni. L'elemento che caratterizzerà in maniera maggiormente significativa il futuro scenario energetico europeo, sulla base dei dati resi disponibile dalla Direzione Generale per l'Energia e i Trasporti della Commissione Europea che confermano le stime dell'Agenzia Internazionale per l'Energia, è pertanto la modificazione della composizione del mix di fonti utilizzato che vedrà un incremento decisivo del ruolo svolto dal gas naturale⁵. La capacità produttiva dei paesi europei relativa a tale

⁴ Le considerazioni sintetiche richiamate nel paragrafo precedente con riferimento ai paesi occidentali valgono pertanto anche per il contesto europeo. Si vuole in particolare fare riferimento all'evoluzione delle variabili sia demografiche che economiche che impattano sulla domanda energetica che ne determineranno un incremento contenuto, al di sotto della prevista media globale. Per un approfondimento dello scenario economico e demografico di riferimento si rimanda all'analisi dettagliata sviluppata dalla Direzione Generale Energia e Trasporti della Commissione Europea nel report *European Energy and Transport. Trends to 2030*, disponibile all'indirizzo:

http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/trends_2030/index_en.htm .

⁵ Va evidenziato che la stima della domanda futura di fonti energetiche appare particolarmente complessa stante la sensibilità di tale valore non solamente alle variabili demografiche ed economiche richiamate in precedenza, ma anche

fonte energetica appare molto contenuta e concentrata in numero limitato di Stati: Danimarca, Inghilterra, Norvegia e Olanda. Ciò evidenzia la necessità di ricorrere a significative importazioni di gas naturale da Paesi extra-Europei per poter fronteggiare la crescente domanda interna. Tale evoluzione pone come problema centrale la sicurezza dell'approvvigionamento, intesa sia come capacità dei paesi esportatori di soddisfare la crescente domanda europea e di incrementare quindi la loro capacità produttiva, sia come adeguatezza della attuale rete infrastrutturale a supportare flussi crescenti di gas naturale⁶.

Le riserve di gas naturale sono altamente concentrate in numero contenuto di paesi, che spesso sono anche produttori di petrolio. La prima area per dotazione di riserve di gas naturale è, infatti, la penisola del Golfo Persico, i cui paesi detengono complessivamente più del quaranta per cento delle riserve globali⁷. Ciò nonostante il ruolo svolto nel settore da queste nazioni è assolutamente marginale stante la priorità ad oggi assegnata alla produzione di petrolio, che rappresenta il principale bene esportato dalle economie dell'area, e dall'esiguità della domanda interna. Stante l'attuale parziale disinteresse dei paesi del Golfo persico per la produzione di gas naturale, il ruolo di *leadership* nel comparto è stato

al prezzo stesso delle fonti ed in particolare a quello del petrolio. In particolare gli scenari revisionali fino al 2030 delineati dalle principali organizzazioni internazionali e presi a riferimento per lo sviluppo del presente lavoro pur considerando tipicamente ipotesi alternative di più rapido e più contenuto aumento del prezzo del greggio in nessun caso erano stati in grado di prevedere la congiuntura di prezzo attuale. Ciò potrebbe quindi determinare una generale sovrastima della domanda energetica futura.

⁶ KJÄRSTAD J. AND JOHNSON F., "Prospects of the European Gas Market", in *Energy Policy*, Vol. 35, 2007, pp. 869-888.

⁷ I dati riportati nelle principali statistiche disponibile fanno riferimento alle riserve dei giacimenti ad oggi già individuati e per cui è stata valutata positivamente la possibilità di estrazione. Tale circostanza potrebbe quindi sottostimare il valore per alcuni paesi, soprattutto per quelli in cui il settore del gas naturale non è ancora stato particolarmente sviluppato, quali ad esempio proprio quelli dell'area del Golfo Persico.

ad oggi indiscutibilmente esercitato dalla Russia, primo produttore mondiale con una quota di riserve provate di poco superiore ad un quarto di quelle globali. Aree emergenti nello scenario internazionale appaiono i paesi africani, quelli dell'eurasia ed infine l'area dell'America Latina. I primi, ed in particolare quelli dell'area mediterranea che possono sfruttare una maggiore vicinanza geografica con l'area europea, potranno svolgere un ruolo maggiormente attivo sia grazie al potenziamento dei collegamenti via gasdotto previsti nel recente futuro con Italia e Spagna, che al maggiore sfruttamento del GNL. Algeria, Libia ed Egitto hanno recentemente iniziato ad investire in maniera consistente nella costruzione di centri di liquefazione lungo la costa mediterranea con l'obiettivo di ampliare la propria capacità di esportazione e diversificare i paesi di potenziale destinazione. I miglioramenti legati all'economicità ed all'efficienza di utilizzo del trasporto via GNL consentiranno di ampliare ulteriormente i confini del mercato globale del gas naturale rendendo accessibili per i paesi europei aree di produzione fino ad oggi non considerate quali quella del Golfo persico e quella Sud-Americana. I paesi dell'Eurasia appaiono invece ad oggi incapaci di poter svolgere un ruolo indipendente sullo scenario energetico internazionale in conseguenza del totale controllo esercitato dalla Russia sulle loro esportazioni che vengono globalmente fatte confluire in gasdotti di proprietà dell'impresa pubblica Gazprom. Sarà pertanto un più consistente ricorso al trasporto via GNL a determinare possibili trasformazioni del mercato del gas naturale contribuendo in maniera significativa a dilatarne i confini. La capacità di importazione di gas liquido nei paesi europei potrà infatti essere soddisfatta dalle produzioni provenienti da diversi paesi esportatori, che potranno essere scelti e sostituiti sulla base di motivazioni di convenienza economica e politica, anche di breve periodo. Le brevi considerazioni sviluppate con riferimento all'evoluzione del mercato del gas naturale mettono in evidenza l'opportunità di implementare una politica energetica, con riferimento all'approvvigionamento ed alla gestione delle infrastrutture di trasporto, che abbia un

respiro sovranazionale. A tale scopo risulta strumentale anche un potenziamento delle interconnessioni della rete interna europea volta a garantire una libera circolazione dell'idrocarburo tra i diversi paesi. In questo senso l'intervento che pare essere maggiormente strategico è legato alla realizzazione di un corridoio di transito che colleghi la Francia e la Spagna con i paesi dell'Europa continentale, progetto che appare fondamentale per poter sfruttare a livello europeo il potenziamento delle infrastrutture di approvvigionamento via GNL previste nei due Stati. Sulla base di alcune elaborazioni da noi sviluppate il costo di tale ampliamento dovrebbe attestarsi a circa 3,5 miliardi di euro e pertanto allineato a quello di altri progetti infrastrutturali di interesse europeo che sono stati recentemente supportati dalla Commissione Europea⁸. E' proprio sulla gestione degli approvvigionamenti e delle infrastrutture di trasporto che potrebbe pertanto essere rilanciata una rinnovata politica energetica di respiro europeo, facendo propria la centralità che lo stesso processo di integrazione ha storicamente assegnato a tale settore. La recente crisi dello scenario internazionale che ha messo in dubbio la capacità degli Stati Uniti di farsi garanti dell'ordine, non solo energetico, globale offre all'Europa la possibilità di farsi promotrice di un nuovo modello istituzionale ed organizzativo fondato sulla sussidiarietà e sulla ridefinizione dei rapporti tra Stato e mercato in ottica innovativa⁹. In questo senso il settore energetico presenta caratteristiche strutturali tali da rendere evidente la necessità di un intervento diretto delle istituzioni pubbliche, con particolare riferimento all'approvvigionamento ed alle infrastrutture di trasporto. E' stato l'avvio dell'era del petrolio, iniziata nei primi anni del secolo scorso, a rendere evidente la valenza geopolitica del settore energetico a causa della sempre più mar-

⁸ L. BOTTINELLI, "Le nuove frontiere della politica energetica europea. Il comparto del gas naturale e il problema delle reti", in D. VELO (a cura di), *Il governo dello sviluppo economico e dell'innovazione in Europa*, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

⁹ D. VELO, *La grande impresa federale europea. Per una teoria cosmopolitica dell'impresa*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

cata separazione tra paesi produttori e paesi consumatori. In Europa i primi interventi di politica pubblica nel settore energetico nascono proprio da esigenze di difesa nazionale rese palesi dagli scontri internazionali per il controllo delle risorse mediorientali acuitisi a seguito del primo conflitto mondiale. Proprio dal riconoscimento dello *status* di bene pubblico all'approvvigionamento energetico sono derivate modalità di intervento diretto che non avevano paragone in nessun altro settore economico.

Il successivo cambiamento dello scenario energetico internazionale, a partire dagli anni settanta, caratterizzato da condizioni di eccesso di offerta e conseguente basso livello dei prezzi hanno progressivamente fatto percepire come ridondante un intervento diretto da parte delle autorità pubbliche. E' sulla base di questa tendenza evolutiva che spinte liberiste hanno cominciato a caratterizzare gli ordinamenti di numerosi paesi industrializzati e, molto più recentemente, anche l'Unione Europea. Questo mutato contesto competitivo unitamente al procrastinarsi di un periodo di sostanziale cessazione dei conflitti internazionali ed alla *leadership* sull'ordine economico-monetario esercitata dagli Stati Uniti, hanno contribuito ad affermare l'ipotesi teorica che il comparto non presentasse più specificità particolari e che l'energia dovesse pertanto essere trattata come ogni altra *commodity*. Ciò comportava in primo luogo una profonda revisione del ruolo svolto dalle istituzioni pubbliche nel settore, il cui compito doveva essere rivisto nell'ottica di una garanzia esterna del corretto funzionamento del mercato a supporto quindi della liberalizzazione e della concorrenzialità.

E' in questo quadro che possono essere collocati i processi di riforma regolamentare che hanno interessato dapprima alcuni paesi europei e, successivamente, direttamente l'Unione. La volontà di assicurare il maggior livello possibile di apertura del settore energetico, aumentando quindi la concorrenza tra gli operatori e l'efficienza del comparto con positive ricadute sul rapporto qualità/prezzo dell'offerta ai consumatori finali, stanno alla base delle due serie di direttive emanate dalla Com-

missione Europea nel 1998 e nel 2003¹⁰. Obiettivo di tali interventi era la rimozione delle posizioni di monopolio riscontrabili nella quasi totalità dei contesti nazionali attraverso l'imposizione dell'obbligo di separazione tra enti responsabili della fase di produzione delle risorse ed enti responsabili della distribuzione e trasporto. Va in primo luogo rilevato che la norma è stata interpretata in maniera difforme nei diversi contesti nazionali; in alcuni casi è stata resa obbligatoria esclusivamente una separazione contabile tra gli enti, in altri è stata imposta una distinzione giuridica.

La reazione di molti paesi europei, *in primis* Francia e Germania, al processo di liberalizzazione è stata orientata a consolidare la posizione di forza delle proprie imprese nazionali con l'obiettivo di farle passare dallo *status* di campioni nazionali a quello di campioni europei, considerata l'unica modalità per poter competere con successo nello scenario energetico globale. In questo senso possono essere interpretate le numerose fusioni ed acquisizioni che hanno caratterizzato il settore energetico europeo determinandone una progressiva concentrazione che mal si concilia con l'obiettivo dell'aumento della concorrenza tra operatori¹¹.

L'obiettivo della separazione delle fasi di produzione da quelle di distribuzione, punto centrale delle riforme regolamentari europee, era quello di garantire la libertà di accesso alla rete anche ad imprese non inte-

¹⁰ Per un approfondimento sull'evoluzione del quadro normativo di riferimento per il settore energetico nell'Unione Europea si rimanda a G.P. ROSSI, "Il settore dell'energia nel contesto europeo. Problemi giuridici ed istituzionali", in D. VELO (a cura di), *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica. La politica europea dell'Energia*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

¹¹ In questo senso appare emblematico il caso dell'acquisizione della spagnola ENDESA da parte della tedesca E-ON. Sebbene le due imprese rappresentassero due primari operatori a livello europeo e la loro acquisizione abbia determinato un significativo aumento della concentrazione del comparto, la Commissione Europea ha valutato positivamente l'operazione poiché non essendo E-ON operativa in Spagna ciò avrebbe aumentato la concorrenzialità del mercato interno iberico.

grate ed operanti quindi solamente nelle ultime fasi della filiera energetica. La presenza di una pluralità di possibili distributori avrebbe dovuto favorire la diffusione di logiche concorrenziali all'interno del settore a beneficio dei consumatori finali che, potendo esercitare una libertà di scelta, avrebbero usufruito di prezzi più convenienti. Il processo di liberalizzazione è stato implementato per gradi concentrandosi in un primo momento solamente sui grandi utilizzatori; a partire dallo scorso mese di luglio la libertà di scelta con riferimento all'approvvigionamento energetico è stata estesa a tutti i cittadini dei Paesi dell'Unione europea.

Proprio per garantire l'accesso alle terze parti la Commissione Europea ha dichiarato illegale l'inserimento delle clausole *take or pay*, nei contratti di approvvigionamento di gas naturale. In caso contrario si sarebbe, infatti, potuto verificare il caso di esistenza di capacità di trasporto non utilizzata dal distributore, ma comunque acquistata e quindi non cedibile ad altri operatori. Va ricordato che il problema di valutare correttamente la presenza di capacità di trasporto inutilizzata e quindi la possibilità di accesso di terze parti necessita di un coordinamento sovranazionale delle informazioni sul transito nella rete di trasporto. Ad oggi queste informazioni sono detenute quasi esclusivamente su base nazionale dalle singole Autorità di Controllo secondo anche modalità di raccolta non omogenee. La mancanza del necessario coordinamento potrebbe essere garantita in questo quadro dall'European Regulators' Group for Electricity and Gas (EREG), organismo sovranazionale composto proprio dalle Autorità di regolazione dei singoli Paesi membri e da rappresentanti della Commissione Europea che si propone di favorire, sia nel settore dell'elettricità che in quello del gas, un maggiore coordinamento non solo orizzontale, ma anche verticale, tra i vari Stati ed il livello Comunitario. L'attività di questo organismo appare però ad oggi fortemente frammentata e condizionata dalla mancanza di chiarezza

istituzionale che caratterizza la politica energetica europea nel suo complesso¹².

Appare evidente che l'impatto delle azioni volte a consentire il libero accesso alla rete distributiva è profondamente diverso se si considerano i collegamenti interni e locali o invece i corridoi di approvvigionamento. Se, infatti, nel primo caso le ipotesi sottostanti all'intervento comunitario trovano conferma nel riscontro reale e possono quindi determinare effetti positivi in termini di efficienza del settore, a livello di collegamenti con i paesi produttori il nuovo contesto regolamentare ha contribuito invece a rallentare gli investimenti infrastrutturali¹³. Era, infatti, proprio la suddivisione del rischio economico-finanziario ed operativo tra imprese produttrici e distributrici determinata dalle clausole *take or pay*, a creare le condizioni necessarie per poter realizzare i nuovi progetti di collegamento sia via gasdotto che via GNL. Il quadro regolamentare europeo che emerge dagli ultimi interventi normativi del 2003 non sembra pertanto favorevole a garantire quel rilancio del ciclo degli investimenti nelle filiere energetiche necessario a garantire la sostenibilità del sistema socio-economico nel suo complesso.

Le condizioni ambientali che avevano favorito l'avvio del processo di liberalizzazione del mercato energetico ed in particolare la presenza di un significativo eccesso di offerta associato a prezzi contenuti di tutte le

¹² In particolare il permanere di un forte nazionalismo nell'affrontare le problematiche energetiche rendendo di fatto prioritario l'interesse di un singolo Paese rispetto a quello dell'Unione nel suo complesso, rendono auspicabile una revisione dell'EREG con l'obiettivo di assicurargli una maggiore autonomia d'azione facendo venire meno la doppia subordinazione sia dall'esecutivo Comunitario che da quelli nazionali sul modello della Banca Centrale Europea.

¹³ Va tuttavia ricordato che anche a livello locale il nuovo contesto regolamentare potrebbe porre alcuni problemi in termini di uniforme possibilità di accesso ai servizi energetici. Alla libertà dei consumatori nella scelta del proprio fornitore dovrebbe infatti corrispondere una speculare libertà delle imprese distributrici nel selezionare le aree geografiche di attività sulla base della convenienza economica. Potrebbero quindi generarsi problemi di non completa copertura geografica similari a quelli riscontrati nel recente passato per la liberalizzazione della telefonia fissa.

principali fonti unitamente ad una non eccessiva dipendenza estera da parte dei principali paesi industrializzati, si sono profondamente modificate a partire dal nuovo millennio. Tra le principali determinanti di tale evoluzione può essere in primo luogo richiamata la crescente incertezza geopolitica legata all'inasprirsi dei conflitti nell'area medio-orientale, strategica per l'approvvigionamento del petrolio, a seguito degli eventi dell'11 settembre 2001. Gli effetti di questo aumento di conflittualità si sono rapidamente manifestati anche sul mercato energetico che ha sperimentato una crisi dei prezzi che non trova precedenti nel recente passato e che non accenna ad arrestarsi destando la preoccupazione sempre più marcata non solo dei governi, ma anche dell'opinione pubblica.

Da uno scenario internazionale favorevole ai paesi importatori si è pertanto passati ad uno caratterizzato da controllo della quantità offerta e livello dei prezzi in crescita esponenziale che pone i paesi produttori in posizione di forza sempre più decisiva. Posizione di forza rafforzata da una sempre maggiore asimmetria che caratterizza la struttura regolamentare interna del settore energetico nei paesi produttori ed in quelli consumatori. I primi quasi sempre chiusi da uno stringente monopolio pubblico sotto stretto controllo governativo, i secondi ampiamente liberalizzati e privatizzati e quindi contendibili sia sul piano del mercato che del controllo proprietario. Con particolare riferimento al comparto del gas naturale tale asimmetria ben si evidenzia nel divieto di ingresso di società estere in Gazprom deliberato dal governo russo e dall'invece recente acquisizione da parte proprio dall'impresa sovietica di importanti partecipazioni azionarie in nove società di distribuzione europee.

Il processo di liberalizzazione del mercato europeo dell'energia è giunto a compimento proprio mentre la crisi internazionale del settore si faceva più acuta mettendo in particolare evidenza i limiti della riforma europea che ha di fatto cercato di svuotare le politiche energetiche nazionali senza però parallelamente proporre un piano di intervento a livello continentale. Le problematiche che oggi si riscontrano in tutte le principali

filiere energetiche hanno una valenza pienamente globale e necessitano pertanto di essere affrontate in modo coordinato a livello sovranazionale.

In questo quadro un punto di partenza significativo per avviare un processo di rilancio di una politica energetica europea è rappresentato dalla gestione coordinata delle reti di distribuzione. Le infrastrutture di trasporto rappresentano infatti uno dei nodi critici per la sostenibilità del sistema energetico europeo nel medio-lungo periodo ed uno degli elementi che meglio hanno messo in luce i limiti dell'approccio rigidamente liberista adottato dalla Commissione. E' proprio in questo specifico ambito che si possono individuare forme innovative di rapporto tra istituzioni pubbliche ed operatori privati che possono poi essere estese ed adattate anche ad altri settori strategici¹⁴. Proprio la separazione dei compiti tra i due attori sopra richiamati appare particolarmente confusa con riferimento al settore energetico, in particolare a seguito delle più recenti riforme regolamentari a livello comunitario che hanno assegnato alle imprese private responsabilità tipiche delle istituzioni pubbliche, salvo voler radicalmente modificare la connotazione di bene pubblico dell'accessibilità alle fonti energetiche per la collettività nel suo complesso. La separazione tra responsabilità pubblica ed iniziativa privata può essere determinata nel comparto energetico utilizzando il

¹⁴ Il tema dei rapporti tra Stato e mercato è stato oggetto di particolare approfondimento da parte degli studiosi italiani delle discipline italiane e trova quale punto di riferimento imprescindibile le opere di Pasquale Saraceno: P. SARACENO, *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Giuffrè Editore, Roma, 1959 e P. SARACENO, "Irripetibilità dei modelli di sviluppo", in A.A.VV., *Economia e direzione dell'impresa industriale*, Isedi, Milano, 1978. Per un ulteriore approfondimento sul tema si rimanda a L. CASELLI, *L'impresa pubblica nell'economia di mercato*, Giuffrè Editore, Milano, 1970; R. CAFFERATA, *Pubblico e privato nel sistema delle imprese*, Franco Angeli Editore, Milano, 1983; G.M. GOLINELLI, "Il pensiero di Pasquale Saraceno nell'ambito degli studi sul governo delle organizzazioni imprenditoriali", in *Economia, Azienda e Sviluppo*, no. 1, 2003, pp. 5-14 e D. VELO, "Pasquale Saraceno e il buon governo dell'impresa", in S. CHERUBINI, *Scritti in onore di Giorgio Eminente*, Franco Angeli, Milano, 2008.

semplice parametro dell'orizzonte temporale di riferimento. In questo comparto assumo infatti valenza strategica gli investimenti infrastrutturali e gli accordi di fornitura che si riferiscono ad un intervallo temporale lunghissimo e che non possono essere demandati al mercato¹⁵. Il crollo del ciclo degli investimenti infrastrutturali in tutte le filiere energetiche che ha accompagnato l'avvio del processo di liberalizzazione ed un progressivo ridimensionamento del ruolo esercitato nel settore dagli Stati nei paesi consumatori ben evidenzia questi forti limiti.

E' alla luce di queste considerazioni che appare auspicabile un rilancio del ruolo svolto dalle istituzioni pubbliche nel comparto energetico proprio con riferimento al governo delle infrastrutture di trasporto ed alla sicurezza degli approvvigionamenti¹⁶. Data la valenza assolutamente sovranazionale che le problematiche energetiche assumono anche il livello di governo non può più essere quello delle singole nazioni, ma deve diventare europeo. Differenti sono le opzioni a disposizione della Commissione per esercitare un ruolo maggiormente attivo nel comparto energetico, che vanno dal coordinamento delle singole iniziative ad un governo maggiormente strutturato.

Con riferimento al tema delle infrastrutture significativo appare lo strumento del supporto finanziario concesso ai nuovi progetti da realizzare. Il Bilancio europeo prevede già ad oggi una specifica assegnazione di fondi per le reti transeuropee dei trasporti, tra cui rientrano anche quelle elettriche e del gas naturale. Va tuttavia evidenziato che la dotazione prevista per le infrastrutture energetiche per il quinquennio 2007-2015 è pari solamente a 115 milioni di euro, a fronte di investi-

¹⁵ D. VELO e F. VELO, "La cooperazione rafforzata e l'Unione economica europea: la politica europea dell'energia", in D. VELO (a cura di), op. cit., 2007.

¹⁶ Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, profondamente legato con la politica estera europea, appare opportuno evidenziare che nonostante il quadro giuridico esistente consentirebbe all'Europa di potersi già ad oggi esprimere ad una voce, potendo l'approvvigionamento delle fonti energetiche essere fatto rientrare nella più ampia politica commerciale comunitaria, i più recenti accordi di fornitura confermano invece un ruolo di primo piano svolto dai singoli Stati nazionali a discapito delle istituzioni comunitarie.

menti necessari nello stesso periodo di riferimento pari a circa 30 miliardi di euro. Altri strumenti di finanziamento per la realizzazione delle infrastrutture possono essere individuati e prevedere ad esempio il coinvolgimento diretto della Banca Europea degli Investimenti, ciò nel quadro di un coordinamento e di un'individuazione delle priorità da privilegiare effettuato comunque a livello comunitario¹⁷. Un passo avanti in questo senso è stato compiuto nel 2006 con una decisione del Parlamento europeo che individua un elenco di progetti di sviluppo, sia interno che con riferimento ai corridoi di approvvigionamento, delle reti energetiche cui destinare prioritariamente il supporto finanziario dell'Unione. Lo stesso documento individua per la prima volta la denominazione "progetto di interesse europeo" da assegnare a quegli interventi imprescindibili per garantire il benessere della collettività nel suo complesso.

Questi recenti interventi suggeriscono un ripensamento del ruolo svolto dalle istituzioni comunitarie nel settore; il governo della rete infrastrutturale può pertanto rappresentare l'elemento da cui rilanciare una vera e propria politica energetica europea, che sappia supportare la competitività del sistema socio-economico nel suo complesso.

¹⁷ A. MAJOCCHI, "Infrastrutture ed Unionbonds per rilanciare la crescita europea", in V. PALEA, *Sviluppo economico dell'Unione europea e riforma della finanza pubblica*, Franco Angeli, Milano, 2007.

Verso un nuovo modello socio-economico europeo competitivo e coeso

Silvia Bruzzi^{*}

Summary. The paper aims at contributing to the debate on the future prospects of the European socio-economic model, now in the middle of a deep crisis, both in terms of economic competitiveness and social sustainability. Starting from the analysis of the main features of the capitalistic models developed in the second half of the Twentieth Century, this essay aims at highlighting the opportunities that the current phase of the European integration process offers to establish a new socio-economic model that is both competitive and cohesive and can contribute effectively to the definition of a new global geopolitical order.

Premessa

Al centro della riflessione sulle future prospettive del modello socio-economico europeo si colloca la crisi che sta caratterizzando molti settori industriali. Tale crisi costituisce l'espressione della graduale perdita di competitività del sistema socio-economico europeo rispetto agli USA e ad alcuni paesi emergenti e della incapacità delle più recenti politiche nazionali di far convergere lo stesso verso gli obiettivi di sviluppo sanciti dall'Agenda di Lisbona. Allo stesso tempo emerge con evidenza la crisi

^{*} Università degli Studi di Salerno

di sostenibilità in cui versano da anni i sistemi europei di welfare, incapaci di far fronte alle esigenze espresse dalla società europea.

Tali considerazioni impongono l'avvio di una riflessione sui limiti del modello socio-economico che ha sostenuto la crescita dei paesi europei a partire dal secondo dopoguerra e che oggi appare incapace, da un lato, di sostenere l'industria europea nel gioco competitivo mondiale e, dall'altro, di soddisfare le esigenze sociali espresse dalla popolazione europea.

A questo scopo appare utile tracciare, seppur brevemente, le principali caratteristiche dei modelli capitalistici che si sono sviluppati nel secondo dopoguerra, al fine di individuare i punti di forza del modello statunitense e simmetricamente i punti di debolezza di quello europeo e da qui provare a delineare alcune soluzioni per il futuro dell'Unione Europea.

1. Il modello capitalistico statunitense del XX secolo

Al centro della riflessione sui sistemi capitalistici si colloca la relazione pubblico-privato. I sistemi capitalistici moderni si fondano infatti su assetti istituzionali che interpretano in modo originale la relazione pubblico-privato.

L'esperienza americana degli anni '30 del XX secolo costituisce a questo riguardo un punto di riferimento di primaria importanza. Il modello capitalistico statunitense, le cui origini culturali possono essere fatte risalire all'esperienza del New Deal Rooseveltiano, ha esercitato una influenza determinante nella formazione del pensiero liberale moderno e in particolare nella definizione dei rapporti tra attore pubblico e iniziativa privata.

La comprensione dei suoi tratti distintivi può dunque orientare la riflessione sulla direzione verso cui il modello capitalistico europeo può oggi evolvere per rispondere alle nuove esigenze della società contemporanea.

Al centro del pensiero liberale moderno si colloca la relazione Stato-mercato; nella sua impostazione originaria, tradizionalmente ricondotta

al pensiero di Adam Smith, il pensiero liberale riconosce ai due attori competenze distinte e complementari: al mercato spetta il raggiungimento del pieno impiego dei fattori produttivi, concepito quale condizione per il raggiungimento del benessere collettivo. All'attore pubblico, ed in particolare allo Stato, spetta invece principalmente un ruolo di regolazione, mediante la definizione di un quadro istituzionale in grado di promuovere l'iniziativa privata, considerata quale condizione per lo sviluppo economico e sociale. In questo quadro, il mercato rappresenta un'entità autonoma, chiamata ad agire nel rispetto dell'ordinamento statale cui appartiene; inoltre, l'esercizio dell'attività economica viene considerato prerogativa dell'iniziativa privata, che a tale scopo è chiamata a detenere la proprietà dei mezzi produttivi¹.

L'esperienza americana ha contribuito in maniera decisiva al rinnovamento di tale impostazione tradizionale, facendosi interprete delle esigenze espresse dalla società moderna e svolgendo un ruolo anticipatore di portata storica. La significatività dell'esperienza americana in questo processo appare evidente già nella prima metà del XIX secolo, distinguendosi in modo significativo rispetto alla esperienza inglese; in questo periodo sono diversi i governi statali che assumono responsabilità imprenditoriali dirette nell'attività economica di settori considerati strategici nei loro territori (ferrovie, canali, banche)². Tale impostazione favorevole all'iniziativa economica pubblica subisce però una brusca interruzione nell'ultimo ventennio del XIX secolo, quando, sotto la guida di governi repubblicani, il sistema economico statunitense vede prevalere i principi del *laissez-faire*³.

¹ D. VELO, *L'impresa federale europea. Per una teoria cosmopolitica dell'impresa*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

² Significativo è al riguardo come in Pennsylvania vengano registrate 150 compagnie miste, cui partecipavano il governo statale e imprese private (si veda A. SHONFIELD, *Il capitalismo moderno. Mutamenti nei rapporti tra potere pubblico e privato*, EtasKompass, Milano, 1967, p. 389).

³ Shonfield individua in questo modo le principali motivazioni che possono avere determinato tale cambiamento: "Una parte della spiegazione è forse il muta-

E' proprio in tale periodo storico che maturano le condizioni per il ritorno alla visione politica originaria americana: nel periodo tra il 1880 e il 1900 si assiste, in seguito ad una applicazione forte delle politiche di *laissez-faire*, alla formazione di una massiccia concentrazione economica nelle mani di grandi imprese private⁴, considerata una delle cause principali della crisi del '29.

Quest'ultima costituisce un momento di portata storica nel processo di formazione del pensiero liberale moderno; essa, imponendo l'avvio di un profondo rinnovamento della relazione Stato-mercato, porterà gli Stati Uniti a svolgere un ruolo d'avanguardia nel processo di formazione del modello di capitalismo moderno.

La crisi evidenzia infatti con forte drammaticità la necessità di un rinnovamento del ruolo delle autorità pubbliche nel governo delle forze di mercato, in modo coerente rispetto alle nuove esigenze espresse dalla società americana.

mento della linea dei partiti politici durante e dopo la guerra civile, quando i sostenitori di un Governo di intervento, negli Stati del Nord, furono assorbiti in un Partito Repubblicano che era ormai dominato dagli interessi delle grandi imprese. In aggiunta a questo, vi erano due fattori economici che sicuramente resero più violenta la reazione contro tutte le forme di impresa pubblica. Il primo fu semplicemente il fatto che non vi era più carenza di capitale privato di rischio per finanziare imprese molto grandi, particolarmente nel settore dei trasporti pubblici: anzi, gli investitori privati erano ormai desiderosi di entrare in un settore largamente remunerativo. Il secondo fattore, probabilmente il più importante in termini di politica nazionale, fu che troppe imprese pubbliche erano state dirette in modo nettamente inefficiente" A. SHONFIELD, op. cit., p. 392.

⁴ La preoccupazione statunitense nei confronti delle grosse concentrazioni economiche appare evidente già alla fine del XIX secolo, considerando che, come ricordato dallo stesso F.D. Roosevelt, le prime leggi americane anti-trust risalgono proprio a questo periodo, essendo ispirate dal timore che il potere dei grandi colossi americani di quell'epoca potesse distorcere il fisiologico funzionamento del mercato. Si veda F.D. ROOSEVELT, *Looking Forward*, Windmill Press, 1933.

Il Presidente F.D. Roosevelt in questo periodo comprende il processo di cambiamento in corso, ponendo le basi della successiva crescita della potenza economica americana. Egli evidenzia come lo sviluppo economico statunitense nei periodi precedenti abbia potuto far leva su un vantaggio competitivo stabile: la disponibilità di risorse produttive sovrabbondanti, trasformatesi nel corso del tempo per effetto dello sviluppo economico, sociale e tecnologico. Roosevelt in particolare sottolinea come la crescita demografica, la sovrabbondanza di terra e il vantaggio tecnologico derivante dalla rivoluzione industriale abbiano offerto agli americani uguali opportunità di benessere, consentendo da un punto di vista istituzionale di disegnare un modello di sviluppo economico e sociale nel quale trovasse piena valorizzazione la libera iniziativa privata. La grande concentrazione di potere in capo a pochi grandi gruppi finanziari manifestatasi alla fine del XIX secolo modifica in modo sostanziale tale condizione di vantaggio. Di fatto la formazione di monopoli e oligopoli finisce con il distorcere il mercato, facendo venir meno in modo definitivo lo storico vantaggio competitivo del sistema economico statunitense, vale a dire la sussistenza di pari opportunità di iniziativa economica per l'intera popolazione americana.

Tale mutata situazione impone dunque l'avvio di un ordine economico nuovo, che consenta di aumentare il potere d'acquisto della popolazione attraverso la realizzazione di politiche strutturali⁵. Roosevelt non intende, almeno all'inizio, procedere a politiche di *deficit spending* di stampo keynesiano, ma piuttosto avviare delle politiche di investimento pubblico per il rilancio dell'economia statunitense in settori considerati cruciali per la stabilità del sistema economico e quindi il benessere della popolazione.

E' quindi con l'esperienza del New Deal che il modello liberale americano assume i tratti di maggiore originalità, divenendo il precursore dei sistemi capitalistici moderni. Come già evidenziato, l'iniziativa economi-

⁵ F.D. ROOSEVELT, op. cit.

ca pubblica costituiva già parte del patrimonio culturale statunitense, ma è con il New Deal che viene dato un ordine sistematico all'intervento dell'attore pubblico; ciò attraverso l'individuazione delle soluzioni istituzionali ed imprenditoriali innovative nel panorama dell'epoca.

Nell'esperienza statunitense tale processo si accompagna infatti ad una più profonda trasformazione istituzionale, che concerne il ruolo dello Stato federale nella vita economica del paese. Tema al centro del dibattito statunitense fin dalle origini della storia della Repubblica, il ruolo dello Stato federale diviene l'elemento di rottura delle politiche del New Deal⁶, che assegnano al livello di governo più alto un ruolo fondamentale per lo sviluppo economico e la coesione sociale di questo paese.

L'innovazione istituzionale introdotta da F.D. Roosevelt consiste proprio nel rafforzamento del ruolo dello Stato federale, cui viene assegnato una funzione politico-economica fondamentale: quella di orientare l'economia secondo una logica di lungo termine, salvaguardando nel contempo i meccanismi di mercato, a tutela della libertà individuale. Il mix pubblico-privato che caratterizza il modello capitalistico statunitense costituisce dunque la risposta istituzionale alle esigenze di sviluppo economico e sociale emerse nella prima metà del XX secolo: assegnando allo Stato federale il compito di orientare il sistema economico verso una prospettiva di lungo termine, attraverso strumenti di politica industriale capaci di finanziare massicciamente la ricerca&sviluppo secondo una logica di forte partnership pubblico-privato⁷, il modello capitalistico americano delinea una soluzione istituzionale capace di far con-

⁶ Afferma al riguardo Leuchtenburg: "Roosevelt si era trovato fin dall'inizio di fronte a un grandioso compito di edificazione statale. Come il capo di una colonia appena giunta all'indipendenza, il presidente dovette creare un governo quasi dal nulla", W.E. LEUCHTENBURG, *Roosevelt e il New Deal*, Edizioni Laterza, Bari, 1968, p. 59.

⁷ Congress of the United States, Congressional Budget Office, *Research and Development in the Pharmaceutical Industry*, October 2006, disponibile all'indirizzo

<http://www.cbo.gov/ftpdocs/76xx/doc7615/10-02-DrugR-D.pdf> .

vergere, almeno in parte, le istanze di sviluppo industriale e di coesione sociale.

2. I limiti del modello socio-economico europeo

Come già evidenziato, la perdita di competitività del sistema socio-economico europeo impone l'avvio di una riflessione approfondita sulle cause che hanno portato al declino del modello che ha sostenuto la crescita europea della seconda metà del XX secolo.

La riflessione può essere condotta in modo simmetrico rispetto alle considerazioni svolte con riferimento agli elementi di successo della esperienza statunitense. In quel caso è stato sottolineato come il rapporto pubblico-privato che ha caratterizzato il modello capitalistico statunitense abbia di fatto portato in quella specifica fase storica ad una valorizzazione del livello di governo federale nel sostenere lo sviluppo economico, attraverso una azione forte a sostegno della attività – la ricerca – a maggiore rischio e a maggiore contenuto di innovazione⁸.

La sostanziale coincidenza tra dimensione dello Stato e dimensione del mercato ha inoltre costituito un elemento di forza del modello capitalistico statunitense, ove la dimensione continentale si è dimostrata vincente per sostenere con successo attività complesse e costose come quelle volte a produrre innovazione e conoscenza⁹.

I paesi europei chiusi in una dimensione strettamente nazionale e regolati da sistemi di welfare sostanzialmente protezionistici si sono trovati in una posizione di debolezza, che ha eroso gradualmente la loro competitività, malgrado il forte vantaggio competitivo scientifico e tecnologico vantato in molti settori.

⁸ EUROPEAN LEAGUE FOR ECONOMIC CO-OPERATION-ITALIAN COMMITTEE, "Manifesto for a European Government with Real Powers and Precise Duties", in *The European Union Review*, Vol. XIII, n. 1, 2008.

⁹ D. VELO (a cura di), *L'Europa dei progetti. Imprese, innovazione, sviluppo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

Al fine di comprendere come la relazione Stato-mercato che si è sviluppata nei sistemi socio-economici dei paesi europei sia all'origine di tale declino appare utile il riferimento alle principali caratteristiche del modello di welfare europeo.

Il modello di welfare europeo si ispira storicamente a principi solidaristici, che assegnano alle istituzioni pubbliche funzioni di redistribuzione intergenerazionale della ricchezza economica prodotta. L'obiettivo dei sistemi solidaristici è quello di garantire l'accesso a prestazioni sociali omogenee a tutta la popolazione, massimizzando la produzione di esternalità positive¹⁰.

Da un punto di vista istituzionale, pur riconoscendo la disomogeneità delle esperienze nazionali, si può ritenere che i sistemi solidaristici europei abbiano storicamente assegnato allo Stato le più ampie responsabilità, con un conseguente elevato grado di accentramento.

Ad esso il dibattito contrappone il modello di welfare di matrice statunitense, definito individualistico perché attribuisce alle istituzioni un minore responsabilità sociale. Il modello di welfare statunitense assegna storicamente una importante funzione sociale all'iniziativa privata, una volta prevalentemente nonprofit. Basti pensare al sistema sanitario, ove dal lato della domanda, il finanziamento viene affidato prevalentemente ai meccanismi assicurativi privati che, nell'ambito del libero gioco della concorrenza, offrono ai cittadini statunitensi diverse soluzioni di copertura assicurativa. Dal lato dell'offerta, gli operatori privati svolgono un ruolo preponderante nella erogazione dei servizi, nell'ambito di un assetto ove prevalgono meccanismi di mercato.

Sulla base di tali considerazioni, il dibattito ha tradizionalmente attribuito al modello solidaristico la capacità di valorizzare il ruolo delle istituzioni pubbliche (*in primis* lo Stato) e al modello individualistico la valorizzazione dei meccanismi competitivi.

¹⁰ S. BRUZZI, *La gestione dell'azienda sanitaria. Innovazione e scelte strategiche per un nuovo scenario competitivo*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

Tale interpretazione, che alla luce delle considerazioni svolte sopra appare molto riduttiva per quanto concerne il modello statunitense, con riferimento all'Europa evidenzia il sostanziale orientamento di breve termine che ha caratterizzato l'azione dello Stato. Allo Stato 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 concentra qui sui consumi presenti, alla ricerca di un equilibrio tra risorse disponibili e bisogni attuali. Lo stesso concetto delle esternalità trova in questi sistemi una valorizzazione nella ristretta logica di breve termine, chiedendo al sistema di non ostacolare i consumi attuali da parte dei cittadini. In breve, si può sostenere che nel modello europeo la ricerca scientifica abbia ceduto il passo ai consumi, divenuti il fulcro degli interventi dell'attore pubblico.

La scarsa valorizzazione della ricerca costituisce in questa prospettiva il risultato di una scelta politica, che, privilegiando le esigenze connesse ai consumi presenti rispetto a quelle di sviluppo della attività produttiva, ha finito col generare una frattura sostanziale tra domanda e offerta, tra investimenti e consumi, tra prospettiva di breve e prospettiva di lungo termine. Tale frattura ha portato alla scissione tra interventi di politica industriale (centrata sull'offerta) e interventi di politica sociale (centrata sulla domanda), di fatto sancendo una separazione, artificiale, tra sistema economico e sistema sociale.

Sul piano teorico tale impostazione corrisponde inoltre ad un rovesciamento della teoria economica tradizionale, che assegna al mercato un orientamento prevalentemente di breve periodo e all'attore pubblico il compito di imprimere alle decisioni economiche un orientamento di medio-lungo termine, così da garantire condizioni di sviluppo per le generazioni future. Paradossalmente quindi lo Stato nel modello europeo si è occupato delle problematiche connesse ai consumi e ai livelli di spesa, spostando l'attenzione dell'intero sistema su problematiche di breve/brevissimo termine.

Ciò ha di fatto penalizzato anche il tessuto produttivo europeo, che ha visto nei livelli di governo nazionali il perseguimento di politiche protezionistiche, invece che la realizzazione di politiche di sviluppo economico e di incentivo alla competitività.

3. Le opportunità offerte al processo di integrazione europea

Alla luce delle riflessioni svolte, il processo di unificazione europea può essere concepito, nella logica di chi scrive, come un tentativo di risposta al ritardo accumulato dal sistema socio-economico europeo. Il confronto tra processo di globalizzazione e dimensione nazionale dei sistemi socio-economici europei ha infatti ispirato l'avvio di un processo di integrazione, finalizzato a far emergere un mercato di dimensioni continentali retto da un modello statutale innovativo, capace di far convergere le esigenze di sviluppo economico con le esigenze di coesione sociale¹¹.

Conclusa la fase di unificazione monetaria, oggi le istituzioni europee si trovano confrontate con la sfida economico-sociale, quella di definire un modello istituzionale innovativo capace di attivare un circolo virtuoso tra politiche industriali e politiche sociali, superando a livello europeo i limiti emersi a livello nazionale.

Il cammino in questa direzione è certamente stato intrapreso e l'analisi dell'esperienza di un settore come quello farmaceutico dimostra che molti passi sono stati compiuti.

Il settore farmaceutico infatti può offrire un contributo importante per l'avanzamento di questo processo di rinnovamento. Settore strategico per la competitività economica europea, in grado di offrire un contributo essenziale alla società in termini di interesse generale, esso può fun-

¹¹ Si vedano al riguardo D. VELO, "Corporate Social Responsibility in the Global Market", in *The European Union Review*, Vol. VIII, n. 1-2, 2003 e S. BRUZZI and D. VELO, "Health Care Systems in a Changing Society and a Changing State: Rationalisation vs. Innovation", in *The European Union Review*, Vol. IX, n. 2/3, 2004, pp. 7-24.

gere da laboratorio istituzionale di primario interesse per la ricerca di soluzioni capaci di orientare la relazione Stato-mercato del nuovo modello socio-economico europeo verso assetti che sappiano far convergere le istanze di competitività economica da un lato e quelle di coesione sociale dall'altro.

Il settore farmaceutico sta già dando un contributo importante alla costruzione di un nuovo modello socio-economico europeo.

La stessa collocazione dell'industria farmaceutica nell'ambito della DG Impresa e Industria suggerisce la volontà delle istituzioni europee di considerare tale settore come un settore industriale di dimensione continentale, capace di sostenere la competitività dell'intero sistema economico europeo.

Dal punto di vista della domanda, ciò significa concepire il settore farmaceutico nella prospettiva di un mercato unico del farmaco, ove i cittadini europei vedano soddisfatte le loro esigenze di cura indipendentemente dal territorio in cui sono residenti¹².

Dal punto di vista dell'offerta, il fatto che le autorità europee concepiscono il settore farmaceutico quale settore industriale, dalla cui capacità di innovazione dipende il futuro della competitività europea, emerge considerando il peso che questo settore assume nella assegnazione dei finanziamenti comunitari alla ricerca e sviluppo (Programmi Quadro)¹³.

La costituzione di un mercato unico del farmaco di dimensioni continentali, come per il caso statunitense, offre a sua volta alle imprese euro-

¹² Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the outlines of an industrial policy for the pharmaceutical sector in the European Community*, COM[93] 718, 2 march 1994; Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on the Single market in Pharmaceuticals*, COM[1998]588 final.

¹³ Commission of the European Communities, *Towards a European Research Area*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2000)6.

pee un mercato di sbocco di dimensioni sufficienti a sostenere una crescita industriale su scala globale.

D'altra parte, non si può trascurare come tale processo trovi un freno nelle tradizionali politiche di welfare che gli Stati nazionali, competenti in ambito sanitario, continuano ad adottare secondo una logica protezionistica. Basti considerare al riguardo come malgrado la procedura di autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci sul territorio europeo sia stata assegnata ad una istituzione europea, l'EMA, l'accesso dei cittadini europei ai trattamenti farmacologici continui a dipendere dalle politiche distributive e di prezzo adottate dai singoli Stati, alla ricerca di meccanismi di breve termine che sostengano politiche nazionali di contenimento della spesa pubblica.

Malgrado ciò, il cammino appare avviato e il settore farmaceutico può fare da traino di un processo che è prima di tutto di rinnovamento culturale, al fine di favorire lo sviluppo di un modello socio-economico che ricongiunga la frattura tra domanda e offerta, tra consumi e investimenti, tra breve e lungo termine; frattura che nel passato ha potuto sostenere la crescita dei sistemi economici europei grazie a modelli politico-economici fondati su logiche protezionistiche oggi insostenibili.

Il contributo che il settore farmaceutico può dare al processo appare evidente sia in una prospettiva interna che internazionale.

In una *prospettiva interna*, il settore farmaceutico offre oggi l'opportunità di definire i tratti di un modello in cui politiche industriali di respiro europeo, capaci di investire in settori ad elevato contenuto di innovazione e conoscenza, creino ricchezza sufficiente a finanziare politiche sociali sostenibili nel tempo. Allo stesso modo, un mercato interno di dimensioni continentali costituisce per le imprese europee un mercato di sbocco di dimensioni tali da remunerare gli investimenti in R&S realizzati su scala globale.

In una *prospettiva internazionale*, il settore farmaceutico offre l'opportunità di riflettere sul ruolo che l'Unione Europea può assumere nel nuovo ordine geopolitico in corso di formazione. Una forte cooperazione euro-americana, come quella già in fase di sviluppo tra le principali autorità in ambito farmaceutico (FDA e EMEA), costituisce in questa prospettiva una tappa verso un nuovo ordine mondiale multipolare, capace di sostenere la crescita economica a livello globale. Allo stesso tempo, un forte impegno europeo internazionale, attraverso politiche farmaceutiche a sostegno dei paesi più poveri, offrirebbe all'Unione Europea la possibilità di svolgere un ruolo di sviluppo sociale oggi considerato imprescindibile per sostenere una crescita economica e sociale equilibrata a livello mondiale.

La sfida è dunque quella di comprendere se esistano gli spazi per definire una nuova politica industriale europea, capace di attivare un circolo virtuoso in cui sistema economico e sistema sociale possano svilupparsi in modo complementare, sostenendosi e alimentandosi mutuamente. Non si tratta soltanto di trovare le risorse per far ripartire il sistema, ma di definire una strategia di lungo termine, creando le istituzioni in grado di governare tali processi.

Il processo appare ad uno stadio particolarmente avanzato per il settore farmaceutico. Quest'ultimo in questa prospettiva può costituire un laboratorio istituzionale di primario interesse per l'avvio di un nuovo ciclo di sviluppo economico. Luogo di innovazione per eccellenza, il settore farmaceutico può farsi strumento di innovazione economica e sociale, così da attivare un nuovo circolo virtuoso che contribuisca alla definizione di un modello socio-economico europeo capace di far convergere obiettivi di competitività e obiettivi di coesione sociale.

Un Mercato Unico Europeo per la sanità e il settore farmaceutico

*Francesco Velo**

Summary. The healthcare sector and the pharmaceutical sector have not developed themselves homogeneously in European countries. Different policy choices have been undertaken for the two sectors. The health sector has experienced a continuous intervention by single countries (even when coordinated at European level) that aimed at maintaining control within State borders. The pharmaceutical sector has achieved, conversely, a greater European dimension, thanks to private industrial initiatives but in the absence of public intervention guidance. These trends have led to the creation of disequilibrium and distortions. The effort needed today for sustaining investments and long-term programs can not be supported by one party, whether it be public or private sector, be it health care or the pharmaceutical sector. This calls upon the settlement of joint solutions, able to maintain and develop the European welfare system, strengthening the character of solidarity and universal access that have always characterized it.

1. Il superamento di una divisione storica

Il settore sanitario ed il settore farmaceutico non hanno seguito, sino ad oggi, uno sviluppo omogeneo nei Paesi europei. Un tratto comune, è

* Università degli Studi di Pavia

invece individuabile nel fatto che le politiche nazionali siano state orientate verso la definizione di scelte politiche disgiunte per i due settori.

L'aspetto più rilevante, che appare oggi, è legato all'asimmetria istituzionale esistente fra i due comparti. Il settore sanitario ha conosciuto un intervento costante da parte dei singoli Paesi che, anche quando coordinato a livello europeo, è stato principalmente volto a mantenerne il controllo all'interno dei confini degli Stati. Il settore farmaceutico ha raggiunto, viceversa, una maggiore dimensione europea, ma sotto la spinta dell'intervento industriale privato, in assenza di un intervento da parte delle autorità pubbliche tale da poterne orientare lo sviluppo.

Se, da un lato, il ruolo preminente è stato svolto dal decisore pubblico, che in molti sistemi nazionali ha assunto un ruolo rilevante sia nella governance che nell'erogazione di servizi sanitari, dall'altro il ruolo principale è stato nel tempo assunto da istituzioni private, grandi gruppi industriali che, caratterizzati da un'operatività internazionale, hanno provocato un progressivo trasferimento di strategie particolari d'impresa nelle scelte di sistema (istituzionali) dei singoli Paesi europei¹.

Ulteriore elemento che accomuna i due settori, sanitario e farmaceutico, è il fatto che i trend citati venivano orientati dal lato dell'offerta (seppure da soggetti distinti, prevalentemente pubblici nel caso della sanità, prevalentemente privati nel caso della farmaceutica) apparentemente sottovalutando ciò che accadeva dal lato della domanda. Ovvero, sottovalutando la crescente capacità di esercitare una pressione politica ed economica da parte degli utenti dei servizi sanitari e prodotti farmaceutici, che costituiscono un'entità sempre più consapevole e sempre più omogenea a livello europeo. La forza di questa domanda nuova, più organizzata ed europea, sta agendo in modo non previsto come elemento acceleratore della trasformazione dei sistemi nazionali, e dello sviluppo di un sistema comunitario.

¹ G. Rossi, "Riflessioni sulle funzioni dello Stato nell'economia e nella redistribuzione della ricchezza", in *Diritto Pubblico*, 1997.

E' prevedibile che il processo si svilupperà, almeno in una prima fase, in modo non ordinato.

Il tentativo a cui oggi si assiste di mantenere separati i segmenti del mercato in *enclave* nazionali, o di controllarne lo sviluppo che ancora oggi si sviluppa per la sanità e la farmaceutica, appare ancora orientato dall'esistenza di questi conflitti irrisolti dal lato dell'offerta. Ma è certamente vero che tale tentativo sarà destinato a trovare un ostacolo sempre più forte nell'unità e nella consonanza di obiettivi che si sta sviluppando oggi dal lato della domanda, da parte cittadini europei sempre più consapevoli dei propri diritti, e sempre più orientati a beneficiare dello sviluppo di un "vero" mercato, europeo, anche in questi settori.

E' per questo che appare oggi necessario ricercare quei progetti e quelle iniziative che possano orientare in modo virtuoso lo sviluppo di una nuova architettura istituzionale europea, e di un progetto industriale e sociale europeo in questi settori chiave. C'è lo spazio per soluzioni congiunte.

Il primo argomento a sostegno di uno sviluppo congiunto dei due settori si lega alla possibilità di compensare gli squilibri, asimmetrici, fra un settore in cui è prevalente il peso del comparto pubblico e un settore in cui è prevalente il peso del comparto privato². Lo scopo è individuare una soluzione che compensi le rispettive irregolarità. Dal punto di vista dell'architettura, tale strada porta alla riunione di due "corpi" istituzionali individualmente sbilanciati verso componenti pubbliche e private, ma potenzialmente in grado di raggiungere un equilibrio se ricongiunti.

Ciò pone con forza la seconda questione, ovvero ricongiungere anche dal punto di vista dei contenuti (della ricerca e dell'applicazione delle nuove tecnologie, dello sviluppo, della protezione e della condivisione delle conquiste e del *know-how* in campo scientifico e medico) scelte non più separabili. Sanità e scienze farmaceutiche condividono non solo l'interesse per lo sviluppo di nuove cure, ma strumenti e metodologie

² Cfr. G. PELISSERO, D. VELO (eds), *Competition in Health Systems*, Roma, 2002.

operative. In questo campo, il problema da affrontare su scala globale è mantenere la capacità del sistema europeo di sviluppare tecnologie all'avanguardia. La competizione fra aree vede contrapposte oggi Europa e Stati Uniti come principali sviluppatori di nuove tecnologie. In un futuro prossimo, l'arena competitiva potrà vedere l'ingresso di nuovi *player* provenienti da Paesi del vicino ed estremo Oriente. Tale trend può portare a due scenari alternativi: l'Europa sarà in grado di mantenere la propria capacità di produrre conoscenza (e potrà allora continuare ad esportare servizi nel resto del Mondo), oppure sarà destinata a rivolgersi ad altri Paesi per acquistare servizi e tecnologie sviluppate altrove.

Soluzioni parziali, che riguardano il settore sanitario, stanno oggi già vedendo la luce. A fronte della difficoltà, da parte di singoli sistemi nazionali, di promuovere la ricerca e sviluppare cure di eccellenza, si sta già oggi assistendo alla creazione di un embrione europeo di sistema sanitario a supporto della ricerca e delle cure innovative. Il suo scopo prioritario sarà quello di assicurare la disponibilità di cure onerose ai cittadini europei, attraverso il rafforzamento della cooperazione fra Stati nazionali ed il finanziamento di progetti congiunti.

Altrettanto non sta accadendo per il settore della farmaceutica: in questo caso, più semplicemente, non esiste una strategia europea perché i soggetti a cui è deputato lo sviluppo delle nuove tecnologie e di know-how sono sempre più orientati dal loro posizionamento globale. I due livelli strategici (dell'impresa e del sistema-paese in cui essa opera) non coincidono: si contrappongono l'interesse industriale e l'interesse collettivo nell'orientare le scelte di lungo periodo. Gli squilibri oggi esistenti stanno portando anche a decisioni contraddittorie da parte delle imprese stesse. La recente decisione, assunta da grandi gruppo industriali della farmaceutica, di abbandonare interi segmenti della produzione perché non sufficientemente redditizi è sintomo di una crescente debolezza strutturale, che rischia di portare ad implicazioni gravi sulla capa-

cià delle imprese di mantenere il proprio vantaggio competitivo, a causa dell'innescarsi di una spirale negativa di tagli e disinvestimenti.

E' sempre più chiaro che, nello scenario internazionale che si sta oggi delineando, apparirà difficile per singoli soggetti immaginare una strategia di sviluppo autonoma. Lo sforzo che oggi si richiede in termini di decisioni di investimento, e di programmi di sviluppo di lungo periodo, è tale da non poter essere sostenuto da una sola parte, che si tratti del settore pubblico o privato, che si tratti del settore sanitario o farmaceutico³.

Il terzo punto di contatto che può portare ad un avvicinamento dei due settori è legato alla possibilità, già citata, di rafforzare l'orientamento della sanità e della farmaceutica verso obiettivi collettivi⁴. Ciò può essere reso possibile dal fatto che, operando in ottica sussidiaria sulla leva europea (come mezzo per ottimizzare investimenti e costi) sarà più agevole reperire e gestire le risorse che consentiranno di mantenere e sviluppare il sistema di welfare europeo, rafforzandone i caratteri di sistema solidaristico ed universale che da sempre lo caratterizzano.

2. Gli sviluppi recenti del mercato sanitario europeo

Come già accennato, il mercato unico dei servizi sanitari europei sta già oggi diventando una realtà. La crescente mobilità dei cittadini europei, il rafforzamento degli operatori sanitari, la crescente diffusione dell'informazione alimentano sempre più il formarsi di uno spazio europeo della sanità. Ciascun Paese europeo può cogliere le opportunità che la creazione di un mercato unico della sanità offre: condizione essenziale, è anteporre la costruzione del nuovo ordine alla tutela a priori degli equilibri nazionali oggi vigenti.

³ S. BRUZZI, "Not for profit in the USA Health Care System: Hints for the European Welfare Reforms", in *The European Union Review*, 3/01.

⁴ U. BECK, *La società cosmopolitica*, ed. it. Bologna, 2003.

Da un lato, dunque, si tratta di comprendere quale ruolo i sistemi sanitari nazionali saranno chiamati a ricoprire nel nuovo quadro istituzionale in definizione; dall'altro, si pone con urgenza il problema di individuare la forma, le finalità e le regole che il Sistema Sanitario Europeo farà proprie. Non meno importante, è comprendere se le scelte che riguarderanno il sistema sanitario potranno essere definite in modo autonomo, indipendentemente dai *trend* in atto in settori ad esso vicini.

E' realistico prevedere che due saranno i settori della sanità che per primi confluiranno nel mercato unico sanitario. Oltre al fondamentale settore della prevenzione, per il quale è sempre più chiara la necessità di scelte ed orientamenti europei, il segmento su cui potrà in un primo momento essere concentrata l'attenzione è quello delle cure ospedaliere. Nelle due fattispecie principali, la domanda di cure ospedaliere in un Paese diverso da quello di residenza può avere origine dall'insorgenza improvvisa di un bisogno sanitario (mentre un cittadino di un Paese membro si trova all'estero) o piuttosto essere originata dalla ricerca di un centro specializzato di cura in grado di rispondere ad un bisogno sanitario già noto.

Da un lato emergerà il problema della gestione delle risorse disponibili, dall'altro del finanziamento degli investimenti in ricerca, sviluppo, innovazione⁵.

Tutti i Paesi, ed alcune aree in particolare all'interno degli Stati membri, stanno sperimentando la crescente apertura del loro sistema sanitario, sia in conseguenza della loro posizione all'interno del territorio europeo (si pensi ad esempio ai territori di confine) sia in conseguenza della capacità di sviluppare centri di cura e ricerca di riferimento internazionale in grado di attirare pazienti da altri Paesi o, viceversa, a causa della indisponibilità all'interno del sistema-paese di strutture in grado di rispondere a bisogni sanitari specifici.

⁵ G. MONTANI, "The Government of the Economy in Europe. A post Keynesian Approach", in *The European Union Review*, 3/98.

Ciò che, al tempo stesso, appare chiaro è che sarà sempre più difficile che ciascuno Stato membro potrà essere in grado, indipendentemente e autonomamente, di rispondere a tali sfide⁶. I sistemi nazionali possono opporsi all'integrazione, antepoendo ad una strategia di lungo termine a favore della ricerca e della qualità la necessità di garantire a breve termine all'apertura del mercato la necessità di garantire l'equità e l'universalità dell'accesso ai servizi ai propri assistiti. Problematiche organizzative interne hanno sino ad oggi messo in subordine l'adesione al mercato unico sanitario: tale orientamento, se perseguito in futuro, è destinato a perpetuare l'inefficienza gestionale e l'obsolescenza delle strategie sanitarie, e porterà i sistemi nazionali a perdere competitività sul mercato globale.

2.1 Orientare i sistemi sanitari nazionali verso il nuovo scenario europeo

Nell'immediato, se si pensa ad esempio alle opportunità che già oggi offre la mobilità internazionale dei pazienti, si può comprendere come il problema non sia ostacolare potenziali flussi di pazienti in ingresso o in uscita da uno Stato: il punto chiave è organizzare tali flussi, rendendoli parte di un Sistema Sanitario Europeo che potrebbe generare anche nel breve periodo, attraverso essi, valore.

Dal punto di vista del mercato interno, è l'occasione per ridurre gli squilibri oggi esistenti fra le diverse aree dell'Unione e all'interno dei sistemi nazionali stessi, evitando l'insorgere di disequilibri che potrebbero rivelarsi crescenti fra Paesi membri⁷. Tali politiche richiedono di essere supportate da scelte e strumenti specifici.

⁶ Cfr. G. USAI, *Implicazioni economiche dell'atto unico europeo*, Cagliari, 1987 e S. URBAN, "Le "modèle" rhenan", in *The European Union Review*, 3/97.

⁷ N. DIRINDIN, *Cooperazione e competizione nel servizio sanitario*, Bologna, 2003; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforme dello Stato*, Torino, 1996.

L'integrazione a livello europeo è l'occasione per far crescere la sanità nel suo insieme, mettendo a sistema le risorse dei singoli sistemi sanitari nazionali, rafforzando l'effettiva capacità di tutelare il diritto alla salute dei cittadini, tenendo il passo con l'evoluzione dei sistemi sanitari avanzati sul piano della ricerca, Stati Uniti in primis. La formazione di un mercato sanitario europeo integrato è l'occasione per definire quale orientamento strategico la Sanità europea assumerà sul mercato mondiale della ricerca e della sanità⁸.

Su questo tema, la Commissione Europea ha lanciato nel 2008 una proposta di "Direttiva Sanità", ponendo le basi del futuro mercato sanitario europeo. Alcuni punti meritano particolare attenzione.

a) Il quadro generale dell'assistenza transfrontaliera europea nasce nel rispetto delle competenze degli Stati membri in materia di organizzazione e fornitura di servizi sanitari e assistenza medica. Nella proposta di Direttiva, verranno bilanciati la tutela del principio della libera circolazione e la tutela di un livello minimo di certezza in merito a ciò che le autorità dello Stato membro competente garantiranno per ogni forma di assistenza sanitaria sul loro territorio.

Ciò inevitabilmente porterà alla nascita, almeno in un primo momento, di un Sistema Sanitario Europeo come somma di sistemi sanitari nazionali. E' prevedibile che tale sistema evolverà solo gradualmente verso un assetto articolato coerente, secondo il principio costituzionale della sussidiarietà. Altro problema concerne il finanziamento e il controllo della spesa dei singoli sottoinsiemi che comporranno il Sistema Sanitario Europeo, e che oggi coincidono con i sistemi sanitari nazionali. In tale ambito, è lecito prevedere che singole scelte particolari, quali l'orientamento verso sistemi di assicurazione individuale obbligatoria o piuttosto sistemi di finanziamento tramite la fiscalità

⁸ Cfr. D.VELO, F. VELO: *La sanità come motore dello sviluppo in una società solidale*, Franco Angeli, Milano, 2007.

generale possano convivere, nel rispetto del principio di sussidiarietà sopra richiamato. Ciò non toglie che, nel medio lungo periodo, si potrà assistere ad una concentrazione verso i modelli che più saranno in grado di sostenere con efficacia il nuovo ordine.

- b) Come ricorda la Commissione, “per assicurare l'equità gli Stati membri hanno attuato disposizioni diverse: alcuni hanno optato per esprimere tale principio in termini di diritti del paziente, altri in termini di obblighi del fornitore dell'assistenza sanitaria. Anche il rispetto delle norme è assicurato in modi diversi: in alcuni Stati membri dai giudici, in altri attraverso commissioni, difensori civici, o altri dispositivi (...) Occorre però garantire che i diritti derivanti dal mercato interno trovino in concreto un'applicazione più efficace e generalizzata e possano essere esercitati in forma compatibile con gli obiettivi generali di accessibilità, qualità e sostenibilità finanziaria propri dei sistemi sanitari”.

La nascita di un'Authority europea potrebbe svolgere non solo un ruolo di raccordo, ma di indirizzo e controllo di un sistema che, almeno inizialmente, sarà frammentato. Il problema si pone in particolare in merito al conflitto potenziale fra istituzioni nazionali, tanto più probabile quanto più aumenterà la mobilità internazionale dei pazienti. Spetterebbe a tale Authority difendere il diritto alla salute dei cittadini in misura crescente rispetto agli altri soggetti istituzionali che operano per il rispetto delle regole.

- c) “Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria transfrontaliera di tipo programmato, tale normativa garantisce che i pazienti, laddove non possano ricevere tempestivamente il trattamento adeguato alla loro patologia nel proprio Paese, siano autorizzati a recarsi all'estero e che i relativi costi aggiuntivi delle cure siano coperti attraverso fondi pubblici. Ciò consentirà ai pazienti di fruire in un altro Stato membro di ogni assistenza sanitaria di cui avrebbero potuto beneficiare in patria”.

Si riconosce come la mobilità dei pazienti sia la conseguenza di una situazione di squilibrio preesistente fra sistemi sanitari nazionali. Il riferimento alla possibilità di ricevere cure migliori (più tempestive, più efficaci) implica la presenza di ostacoli organizzativi e strutturali nel sistema sanitario nazionale di appartenenza. Il sistema, nel suo insieme, rischia però di rimanere incompleto senza strumenti in grado di promuovere l'adeguamento e la crescita qualitativa nei sistemi sanitari ove strutturalmente si verificasse un deficit. L'imposizione dell'obbligo per ciascun sistema sanitario nazionale di predisporre formalmente l'erogazione delle cure ai propri cittadini apre la strada al rimborso delle prestazioni transfrontaliere, ma lascia il problema del riequilibrio a meccanismi di mercato.

- d) "Il rimborso per le prestazioni transfrontaliere è tenuto fino a concorrenza della somma che sarebbe stata erogata se avessero ricevuto quel trattamento terapeutico nel proprio Paese, mentre resterebbe a carico dei pazienti il rischio patrimoniale derivante da eventuali costi aggiuntivi (...). La direttiva non introduce un obbligo generale di autorizzazione preventiva, ma consente agli Stati membri di prevedere un sistema di autorizzazione preventiva per la copertura dei costi delle cure ospedaliere prestate in un altro Stato membro, purché però essi siano in grado di dimostrare che sono state rispettate le seguenti condizioni: [1] se le cure fossero state erogate sul suo territorio, sarebbero state a carico del suo sistema sanitario; nonché [2] il conseguente flusso di pazienti determinato dalle norme dall'attuazione della direttiva comprometta o possa compromettere gravemente l'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale e/o questo flusso di pazienti comprometta o possa compromettere gravemente ogni programmazione e razionalizzazione del settore ospedaliero [...]"

Il mantenimento, sul territorio dello Stato membro interessato, delle strutture sanitarie o delle competenze mediche è prioritario: un sistema sanitario europeo non può nascere dalle ceneri di sistemi sa-

nitari nazionali. Il vincolo di bilancio, parimenti, diventa rilevante ove si lascia a carico del singolo la copertura dei costi aggiuntivi rispetto al nomenclatore nazionale. Se si tratta di percorsi sperimentali o di altissima specialità, tale rischio è concreto.

- e) La Direttiva riconosce il ruolo degli Stati membri nella (1) definizione degli standard di qualità e sicurezza delle cure, trasparenza per i pazienti, standard applicabili e monitoraggio; (2) diffusione delle informazioni sulla possibilità di ricevere cure in altri Stati europei; (3) tutela dei diritti del malato.

C'è, anche in questo caso, lo spazio per un'azione efficace da subito di un'Authority europea, in grado di agire su un problema rilevante, ovvero l'accreditamento delle strutture ai fini dell'operatività internazionale. Il riconoscimento della possibilità di applicare "tariffe europee" per il rimborso delle prestazioni erogate si deve sviluppare all'avvio di procedure di accreditamento qualitativo europeo da parte degli erogatori. L'autorizzazione alla mobilità, ora di competenza delle autorità nazionali, potrebbe, in tali casi, essere automaticamente concessa ove venissero rispettati ed applicati protocolli europei di cura.

2.2 Le opportunità di un sistema sanitario europeo integrato

A fronte del quadro qui delineato, emergono tre scenari possibili per la sanità europea:

- un sistema "liberista", che premia gli erogatori migliori, e che vede il trasferimento di risorse verso le strutture ed i sistemi più avanzati sotto la spinta della mobilità dei pazienti. In questo scenario, gli squilibri già esistenti fra aree potrebbero accentuarsi, compromettendo anche la capacità di erogare servizi sanitari non di alta specialità;
- un sistema confederale integrato, in cui i singoli Paesi membri agiscono autonomamente nella direzione di un miglioramento dell'efficienza ed efficacia dei sistemi sanitari nazionali, favorendo contestualmente un'integrazione formale a livello europeo;

- un sistema europeo, in cui l'integrazione dei sistemi sanitari nazionali non è solo formale, ma sostanziale. Nell'area della ricerca, delle cure di altissima specialità, c'è lo spazio per la nascita di un sistema sanitario europeo sovraordinato rispetto a quelli degli stati membri, formato da istituti di eccellenza accreditati a livello europeo. E' la vera alternativa agli scenari precedenti, "liberista" e "confederale": si tratta di rendere evidente una segmentazione del mercato sanitario già esistente, ma non ancora riconosciuta a livello istituzionale.

Il ruolo dei Paesi membri e delle istituzioni europee (esistenti e future) è ovviamente diverso nei tre scenari. Un sistema europeo della sanità richiede certamente di essere sorretto da un'architettura istituzionale⁹. Tale architettura varia, però, in funzione degli obiettivi che possono essere assunti.

Come la Proposta di Direttiva del 2008 ricorda, "un'azione condotta unicamente dagli Stati membri o l'assenza di un'azione comunitaria pregiudicherebbe in misura sostanziale l'efficienza e la sicurezza dell'assistenza sanitaria transfrontaliera e lascerebbe gli Stati membri privi della capacità reale di gestire e dirigere il complesso dei propri sistemi sanitari [...] L'assistenza sanitaria transfrontaliera, come già il nome lascia intuire, presenta molti aspetti transnazionali di dimensione comunitaria. In questo settore sia i governi nazionali sia i singoli cittadini hanno di fronte a sé sfide cui gli Stati membri da soli non possono dare una risposta adeguata".

La nascita di un progetto europeo per la sanità e la ricerca avanzata, dotato di un bilancio autonomo, renderebbe possibile la nascita di un vero sistema di centri di eccellenza europei, in grado di competere a livello mondiale. Così è stato, quarant'anni fa, per la ricerca nucleare e

⁹ P. MAILLET, "Un modèle de gouvernance européen favorable à l'apparition d'une politique sociale diversifiée et cordonnée", in *The European Union Review*, 1-2/01.

la fisica. In questo senso, i passi da compiere sono facilmente individuabili: l'armonizzazione del mercato può porre le basi perché sia possibile avviare progetti di cooperazione rafforzata, da strutturare attorno ad un'Authority europea ed orientati verso un obiettivo condiviso. La ricerca e l'alta specialità in sanità costituiscono il campo di attuazione naturale e prioritario per tali progetti.

3. Gli sviluppi recenti del mercato farmaceutico

Una recente decisione (09 febbraio 2010) dell'Alta Corte di Giustizia Indiana, avversa al ricorso presentato dalla casa farmaceutica Bayer¹⁰, offre più di uno spunto per valutare, anche concretamente, l'urgenza di una politica europea per il settore farmaceutico. La conseguenza pratica della sentenza è la possibilità per le industrie locali di produrre specialità il cui brevetto è in mano ad una casa farmaceutica prima della scadenza dei diritti, e prepararsi così ad immetterlo sul mercato nell'istante in cui i diritti non saranno più validi.

E' una buona notizia, se ciò contribuirà a garantire l'accesso a farmaci generici a coloro cui oggi è precluso, per una molteplicità di motivi, l'acquisto. E' già possibile provare ad immaginarne le conseguenze sul piano dei diritti, sul piano sociale.

Concentrando l'attenzione sulla rilevanza economica della decisione, è chiaro quale sia l'entità degli interessi in gioco: come scriveva Prahlad¹¹ nel suo libro *La fortuna alla base della Piramide*, c'è un mercato enorme per i prodotti a basso prezzo (ma non necessariamente di bassa qualità), destinati ad acquirenti a basso reddito. La grande maggioranza degli abitanti del pianeta si trovano in questa situazione, non solo nei

¹⁰ Bayer chiedeva di rigettare una precedente decisione della Corte, avversa all'introduzione di un sistema regolatorio che legasse la registrazione dei farmaci allo status del loro brevetto. Cfr.

http://www.msfn.org.uk/india_bosst_access_medicines_20100209.news .

¹¹ Si veda C.K. PRAHLAD, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid. Eradicating Poverty through Profits*, Wharton School Publishing, Pearson Education Inc., Upper Saddle River, NJ, 2006.

Paesi del terzo mondo.

Apparentemente, la decisione della Corte indiana non modifica radicalmente la situazione attuale, non essendo in contrasto con la tutela i diritti delle case farmaceutiche che oggi possiedono i brevetti. Riduce solo il lasso di tempo che separa la scadenza dei brevetti dall'introduzione sul mercato di farmaci generici. Si tutelerebbe cioè il "diritto" al ritorno economico sugli investimenti delle case farmaceutiche, preparando nel frattempo il terreno per l'azione, si spera benefica, della concorrenza fra imprese per abbassare i prezzi dei farmaci sul mercato finale.

La soluzione adottata oggi per mediare ad esigenze private e di pubblica salute, passa attraverso la garanzia che i farmaci generici non verranno immessi sul mercato anzitempo.

Ciò su cui è necessario riflettere non sono però solo le conseguenze di breve periodo, ma sul fatto che vengano sempre più messi in discussione equilibri di lungo periodo.

E soprattutto sul fatto che ancora non emerge, simultaneamente, un quadro di riferimento certo che porti ad una chiara assunzione di impegno da parte degli attori coinvolti, pubblici e privati, verso scenari e linee di sviluppo coerenti.

Il problema è complesso, e si sviluppa lungo più direttrici. E richiede per questo una maggiore attenzione sia verso alcuni elementi critici puntuali che al alcune considerazioni più generali, di sistema.

Nel dettaglio, è presumibile che sarà arduo, una volta che farmaci generici saranno prodotti, placare la domanda incombente di milioni di persone per una cura, soprattutto se una cura salva-vita. Allo stesso modo sarà difficile, in assenza di autorità internazionali con potere sufficiente a regolare un mercato globale, verificare il comportamento commerciale di soggetti localizzati (anche) in aree remote del pianeta, o la qualità intrinseca della loro produzione.

Un rischio non minore è legato al fatto che scelte istituzionali volte a dirimere le inevitabili controversie che sorgeranno possano venire orien-

tate da problemi contingenti, di salute pubblica o di ordine economico, dettate dalla maggiore o minore forza delle parti chiamate di volta in volta in causa. Ciò finirebbe per comprimere le capacità regolatorie delle autorità pubbliche nazionali o sovranazionali, compromettendone l'efficacia e la credibilità, e decimando le virtù che un mercato regolato potrebbe avere.

Non devono sfuggire, inoltre, le ricadute di questi squilibri sulla struttura industriale e sulla stabilità dei mercati farmaceutici dei Paesi più avanzati, con conseguenze difficili da prevedere.

Il problema è comprendere se, con quali strumenti e in base a quali premesse, sia opportuno tutelare uno sviluppo dell'industria farmaceutica europea, orientandola verso un modello innovativo¹².

3.1 Le fragilità del modello industriale europeo

La situazione odierna dell'industria farmaceutica europea è frutto di una scelta precisa di politica economica, adottata dagli Stati Europei nei decenni passati, e che oggi è causa del permanere di un'area grigia, in cui interessi pubblici e privati non sono ancora stati composti ed ordinati, nonché di fragilità sempre più evidenti.

La responsabilità crescente che è stata affidata ai grandi gruppi industriali nazionali e sempre più internazionali, a cui è stato de facto demandato lo sviluppo anche della ricerca scientifica e tecnologica, ha portato a rafforzare una contraddizione latente. Se ha consentito di ridurre l'onere pubblico della ricerca farmaceutica, redistribuendone gli oneri in gran parte al settore privato, ha al tempo stesso accentrato in modo improprio, in capo all'industria farmaceutica obiettivi strategici di un soggetto privato (orientato prioritariamente al profitto) e soddisfacimento di obiettivi di interesse generale.

¹² S. BRUZZI, "Perspectives for a European Pharmaceutical Market", in B. RANGONI MACHIAVELLI, F. VELO (eds), *Health Care Policy and Fundamental Rights in Europe*, ELF, Bruxelles, 2009.

La composizione di questi due obiettivi non è mai stata problematica, almeno sino a quando si è potuto garantire all'industria il soddisfacimento, sul mercato, dell'esigenza primaria del profitto, mentre venivano perseguiti obiettivi di salute pubblica: il finanziamento della ricerca, la sperimentazione di nuove cure, l'innovazione tecnologica erano possibili perché il sistema era chiuso.

Questo modello è oggi in crisi, per motivi istituzionali e congiunturali: la situazione finanziaria internazionale ha portato e sta portando le maggiori industrie farmaceutiche private a rivedere i propri piani di sviluppo ed investimento. Nell'orientare tali decisioni, in periodi di crisi, è evidente la possibilità che prevalgano obiettivi interni, di impresa, e non obiettivi "esterni", di ordine pubblico.

La maggiore apertura dei mercati internazionali, le istanze rese palesi dalle decisioni delle istituzioni delle economie emergenti, hanno reso non più sostenibili soluzioni valide in passato, e reso obsolete le strategie di intervento istituzionali. I due problemi possono trovare soluzione congiunta.

3.2 Le soluzioni *non* percorribili

Alcune soluzioni, che potrebbero essere realizzate nel breve periodo, appaiono non percorribili, e potenzialmente dannose.

a) La ricostruzione di un'industria farmaceutica pubblica. Una soluzione non percorribile è quella che vede l'affiancamento ai grandi gruppi industriali farmaceutici privati una componente altrettanto forte industriale pubblica. Il ritardo da colmare è eccessivo, e non porterebbe benefici immediati se non a costo di investimenti ingenti, che darebbero i propri eventuali frutti solo nel lungo periodo. La costruzione di un'industria pubblica farmaceutica nazionale, o europea, non risolverebbe le criticità del mercato: nella migliore delle ipotesi, si creerebbe una situazione di concorrenza oligopolistica pubblico-privata. I soggetti che in tale mercato si troverebbero ad operare sarebbero comunque vincolati al rispetto delle regole di concorrenza europee, senza nessun vantaggio per le

nuove industrie proprietà di uno Stato-imprenditore. Sarebbe, piuttosto, difficile immaginare che una nuova industria di Stato (o un'industria federale europea) abbia le caratteristiche per competere alla pari con i grandi gruppi farmaceutici oggi esistenti, *negli stessi segmenti del mercato*. Altrettanto vale per l'ipotesi di un cambiamento nella proprietà dei gruppi industriali, tramite acquisizioni. La sostituzione nella titolarità di impresa da soggetti pubblici a soggetti privati (o viceversa), senza modificare le condizioni di criticità alla base dei monopoli o degli oligopoli esistenti, non porterebbe alcun beneficio.

b) Il protezionismo del settore farmaceutico privato. Gli oneri che conseguirebbero da scelte protezionistiche, volte a mantenere la capacità industriale privata, sarebbero insostenibili anche per un progetto comunitario, in grado di veicolare nella stessa direzione risorse prelevate dai bilanci nazionali. Soprattutto, non si avrebbe coincidenza geografica fra i Paesi che ne sosterebbero il costo, ed i soggetti che potrebbero trarre da tali politiche un beneficio. Scelte protezionistiche che inciderebbero su aree anche vaste del pianeta, influenzerebbero solo in parte il comportamento di soggetti economici che già hanno raggiunto dimensione di intervento globale. Le grandi case farmaceutiche, anche quelle con sede in Paesi Europei, operano già sul mercato mondiale. La scelta di chiudere (o regolamentare l'accesso) un segmento del loro mercato, anche se economicamente rilevante, non porterebbe ad altro che ad una redistribuzione delle aree strategiche di intervento, e ad una rimodulazione conseguente delle decisioni industriali. Lo squilibrio fra obiettivi strategici pubblici e privati rimarrebbe; ancor peggio, la competizione si sposterebbe dal mercato ad un livello superiore, innescando una pericolosa tendenza al "dumping" istituzionale, fra aree e macroaree del pianeta, con effetti molto più indesiderabili sul piano economico, politico e sociale.

Gli unici beneficiari potrebbero essere i gruppi industriali meno rilevanti dal punto di vista strategico, e che sviluppano la loro attività all'interno della sola area Euro. Sarebbero, questi soli ultimi, i soggetti a cui ver-

rebbero trasferiti i maggiori benefici di una politica protezionistica, ma che non trarrebbero comunque da tale supporto forza sufficiente per creare i benefici che una politica protezionistica vorrebbe provocare, ossia garantire l'esistenza di soggetti in grado di effettuare i necessari investimenti in innovazione (investimenti che già oggi appaiono troppo onerosi per grandi gruppi industriali)¹³.

Una politica di questo tipo danneggerebbe, inoltre, i soggetti più promettenti, che negli ultimi decenni si sono sviluppati grazie ai rapporti con soggetti pubblici e privati in particolare all'interno di cluster tecnologici avanzati, e che proprio sulla possibilità di uno sviluppo globale hanno basato le proprie scelte strategiche¹⁴.

Da ultimo, tale scelta (di solo apparente stabilizzazione del mercato) sarebbe in netto contrasto con le politiche pubbliche "virtuose" avviate da singoli Paesi, e volte a sostenere uno sviluppo della ricerca e dell'innovazione basato proprio sull'apertura del mercato, sulla competizione fra centri di ricerca e produzione e sulla capacità di attrarre competenze e risorse da altre aree internazionali.¹⁵

c) Il rilancio del ruolo regolatore delle istituzioni pubbliche nazionali. Le possibilità per le istituzioni nazionali di svolgere il proprio ruolo di regolazione ed orientamento appaiono sempre più flebili in assenza di strumenti politici e di intervento in grado di sostenerne l'azione.

Sino ad oggi, le case farmaceutiche hanno assolto al compito loro affidato, supportando l'onere che investimenti in ricerca e sviluppo ingenti richiedevano, ed ottenendo in cambio la titolarità delle decisioni sullo sviluppo delle tecnologie farmaceutiche, in un delicato equilibrio fra ra-

¹³ Cfr. R. CAFFERATA, P. GENCO (eds), *Competitività, informazioni ed internazionalizzazione delle piccole-medie imprese*, Il Mulino, Bologna, 1997.

¹⁴ O.E. WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, the Free Press, New York, 1975.

¹⁵ G. LORENZONI (a cura di), *Architetture reticolari e processi di internazionalizzazione*, Il Mulino, Bologna, 1997.

gioni di tipo economico, etico e di salute pubblica.

La ragione di Stato ha potuto prevalere proprio perché, come controparte, è stato possibile per le istituzioni nazionali ridurne gli oneri dei soggetti privati, garantendo un affiancamento sul mercato.

L'origine della crisi attuale è proprio da ricondurre alla perdita delle istituzioni pubbliche di svolgere pienamente il ruolo di autorità garante, di controllore del mercato. Tale ruolo non è più supportato dalla capacità di avviare investimenti per finanziare la ricerca (motivo per cui si è demandata in passato tale attività all'industria privata), né c'è capacità di sopperire alla produzione e commercializzazione, essendo la maggior parte di tale capacità in mano privata.

L'oligopolio privato, sorretto da mano pubblica, ha mostrato i suoi limiti nell'istante in cui il contesto istituzionale in cui è stato creato entra in crisi.

A fronte della contrazione delle risorse pubbliche, come dell'apertura progressiva dei mercati internazionali, tale strategia non è più sostenibile: per riaffermare il ruolo di governo del settore pubblico occorre immaginare un'innovazione istituzionale di portata superiore.

4. Una politica europea per il settore sanitario e farmaceutico

Le istanze a cui occorre dare una risposta oggi sono molteplici.

I punti di contatto fra il settore della sanità e della farmaceutica sono tali, sotto la spinta dell'innovazione, della crescente importanza dello sviluppo congiunto della ricerca e dell'applicazione delle nuove tecnologie, e non ultimo delle comuni problematiche di ordine finanziario, istituzionale e strutturale, da far ritenere che una futura politica europea debba essere definita in modo congiunto, alla ricerca di una architettura in grado di orientare congiuntamente le scelte di lungo periodo.

In passato, sia a livello nazionale che sovranazionale, le politiche nei due settori sono state in parte tenute artificialmente distinte. Nel nuovo sistema europeo, un orientamento strategico rivolto ad una maggiore integrazione dei due settori si renderà sempre più necessario, sotto più

punti di vista.

I Paesi dell'Unione si caratterizzano per sistemi istituzionali, politiche economiche e livelli di reddito non omogenei. Non solo gli orientamenti, ma anche le strutture istituzionali stesse differiscono nelle varie nazioni. Tale modello, si è visto, non è più sostenibile in uno scenario internazionale aperto. Al dibattito europeo si chiede con sempre maggiore forza di immaginare la creazione e lo sviluppo di istituzioni ad hoc per il settore sanitario-farmaceutico, con i necessari poteri per promuovere politiche comuni di dimensione europea, in grado di fronteggiare problematiche di dimensione globale.

I fenomeni in corso hanno dimensione tale da rendere opportuno l'avvio di processi costituenti di ampia portata, in cui un ruolo di primo piano è svolto sia dalle istituzioni che dai soggetti pubblici e privati che a vario titolo sono coinvolti nel processo.

In questo, si può recuperare il divario che si è creato oggi fra potere decisionale delle istituzioni ed istanze pubbliche e private, che riguardino soggetti industriali, centri di ricerca ed erogatori di servizi, cittadini ed organizzazioni.

Ciò che è stato sino a ieri problema degli Stati nazionali, è destinato oggi a riproporsi, ad un livello superiore, in ambito Europeo.

L'opportunità è chiedere all'Unione di assolvere un ruolo non più solo di regolatore, ma di attore presente ed attivo, attraverso strumenti innovativi.

Il "corpo europeo" è certamente incompleto: nella sua forma finale, esso potrà derivare solo in parte dalla somma di frammenti nazionali, ma necessiterà di organi vitali nuovi. I frammenti nazionali, nel caso specifico del settore sanitario e farmaceutico, coincidono con i soggetti che oggi sono attivi nella ricerca, nello sviluppo, nella cura. Altri soggetti devono essere creati.

Ciò che è ancora assente è un livello istituzionale europeo che, partendo dal coordinamento dell'esistente, sia sempre più in grado di veicolare ed orientare grandi progetti di interesse generale. Tali progetti, non

più sostenibili da singole nazioni, possono essere alimentati da programmi comunitari in grado di raccogliere risorse nazionali ed orientarle verso iniziative mirate.

Il ritardo accumulato nei confronti delle maggiori aree industrializzate del pianeta, in particolare nei confronti degli Stati Uniti, si manifesta anche nella capacità dei sistemi concorrenti di far leva su progetti di respiro federale, in grado di concentrare gli sforzi, premiando centri di eccellenza di dimensione continentale.

L'Europa non parte da zero: il patrimonio esistente è costituito da singoli frammenti, da operatori che già operano su un mercato continentale. Si pensi alla capacità dei centri di cura di eccellenza di attrarre pazienti da altri Paesi, o alla dimensione continentale o globale per i prodotti dell'industria farmaceutica.

Manca però, simmetricamente, il quadro istituzionale che sostenga questi trend virtuosi di crescita, offrendo supporto allo sviluppo dell'eccellenza attraverso, e non al riparo, dalla concorrenza, e soprattutto in grado di promuovere l'interesse della collettività all'interno di scelte individuali.

E' in questo quadro che si inserisce la riflessione sul rapporto che in Europa si vuole costruire fra le diverse anime, pubblica e privata, della sanità e della farmaceutica, della ricerca e della cura, della prevenzione e dell'informazione, chiedendosi al tempo stesso quale ruolo le istituzioni pubbliche e private possano svolgere non solo per finanziare, ma soprattutto per orientare la nascita del nuovo sistema.

Le politiche settoriali, nella sanità e nel settore farmaceutico, sono state tenute in passato artificialmente distinte: è già presente, nel dibattito politico, la riflessione sul ruolo del settore pubblico nella cura, ma non si è ancora sviluppato il dibattito sul futuro del settore pubblico in ambito farmaceutico. La composizione simultanea dei due problemi trova un fondamentale punto di contatto nella possibilità di offrire una soluzione

istituzionale europea che valorizzi il ruolo dei differenti livelli di governo e dei soggetti oggi presenti sul mercato.

Nella realtà, il mercato sanitario è già segmentato in aree di intervento, in cui prevale il ruolo di operatori di rilevanza locale, nazionale e sovranazionale. Si pensi al ruolo che i differenti soggetti assumono nei settori della medicina di base, della prevenzione, della cura specialistica, nelle cure di malattie rare, nella cura delle patologie croniche, della riabilitazione e così via. Esistono potenziali sinergie derivanti dalla specializzazione, dalla possibilità di far leva su economie di scala e di scopo.

L'accesso a tali benefici può essere reso possibile dalla creazione di un sistema in cui la trasmissione delle conoscenze, la collaborazione fra i diversi livelli, sia organizzata e orientata. La competizione può allora svilupparsi grazie ad un modello virtuoso in cui centri di ricerca pubblici e privati, università, associazioni e istituzioni pubbliche e private trovano collocazione complementare, sostenendosi e alimentandosi mutuamente. Ciò che occorre è un'architettura in grado di orientare, attraverso regole certe, il funzionamento del sistema, di garantirne il rispetto e di promuoverne lo sviluppo equilibrato¹⁶.

Ciò porta con sé l'opportunità di ritornare ad alimentare il finanziamento (della ricerca come della cura) di grandi progetti di investimenti di lungo periodo, in grado di orientare soggetti pubblici e privati europei verso obiettivi di interesse pubblico¹⁷.

Il punto di partenza può essere proprio l'opportunità, mentre si discute della possibilità di rafforzare il governo europeo, di ridefinire le regole che governano i rapporti fra organismi attivi a tutti i livelli territoriali. La

¹⁶ Cfr. E. BORGONOVÌ, "Il contributo dei costi standard nel processo di miglioramento delle performance delle Amministrazioni Pubbliche", in AA.VV., *La misurazione delle performance nelle Pubbliche Amministrazioni*, CNEL, Roma, 2009.

¹⁷ Si rimanda, su questo tema, ai contributi di P. Saraceno e L. Caselli. In particolare: P. SARACENO, *Iniziativa privata e azione pubblica nei piani di sviluppo economico*, Giuffrè Editore, Roma, 1959 e L. CASELLI, *L'impresa pubblica nell'economia di mercato*, Giuffrè Editore, Milano, 1970.

ridefinizione delle competenze può e deve essere rafforzata all'interno di un dibattito più ampio sul reperimento e sull'uso delle risorse, che si alimenta e viene sostenuto dal dibattito sul rafforzamento delle capacità di raccolta e sulla responsabilizzazione nel loro uso, a livello centrale e locale.

Nel caso dei servizi sanitari, questo principio trova immediata applicazione se si pensa al ruolo che autorità locali già oggi assumono nel garantire l'accesso ai servizi sanitari alla popolazione. Nel caso dell'industria farmaceutica, al ruolo che potrebbe assumere un'autorità europea nella gestione dei diritti di brevetto, nella sperimentazione, nella commercializzazione. Per questo motivo, è possibile cogliere l'occasione per inserire un progetto che coniughi le esigenze di uno specifico settore all'interno di un più ampio disegno sulla ridefinizione della governance europea, a più livelli.

Le ricadute positive sarebbero molteplici, sotto il profilo della tutela dei diritti di cittadinanza, del riequilibrio fiscale, della governance economica. Verrebbe ristabilito, in questo modo, l'equilibrio fra i diversi ambiti istituzionali e i mercati di riferimento: ciò consentirebbe non solo di trovare le risorse per far ripartire il sistema, attraverso un uso più efficace a tutti i livelli oggi esistenti, ma di creare le nuove istituzioni necessarie per governare tali processi negli scenari oggi in costruzione.

ISBN
978-88-96890-00-4

Jean Monnet Centre of Pavia
Università degli Studi di Pavia



Education and Culture DG

Lifelong Learning Programme