



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA



René Magritte (1898 - 1967), La Reconnaissance Infinie, 1963

RAPPORTO ANNUALE SULLO STATO DELL'UNIONE EUROPEA

GIUGNO 2001

“Non sopraffare il forestiero e non lo molestare; poiché anche voi siete stati forestieri nella terra d’Egitto” Esodo 22, 20

“L’uomo che trova dolce la sua patria non è che un tenero principiante; colui per il quale ogni terra è come la propria è già un uomo forte; ma solo è perfetto colui per il quale tutto il mondo non è che un paese straniero (io che sono un bulgaro che abita in Francia, prendo a prestito questa citazione da Edward Said, palestinese che vive negli Stati Uniti, il quale l’aveva trovata, a sua volta, in Erich Auerbach, tedesco esule in Turchia)” Todorov, 1992

(Ed io, con una mamma di madre-lingua greca, un padre di madre-lingua tedesca e con quattro nonni di nazionalità diverse, nessuna delle quali italiana, sento a mia volta di poter prendere a prestito questa citazione)

PREFAZIONE

L’idea di presentare in Italia un Rapporto Annuale sullo Stato dell’Unione Europea appare allo stesso tempo banale ed esoterica. Banale perché è a tutti evidente che il contesto nel quale operiamo è sempre meno condizionato dal particolare paese (o realtà locale) in cui si esplicano i nostri comportamenti e le nostre azioni e sempre più è influenzato dal quadro europeo (o mondiale) nel quale l’attività dei nostri connazionali (famiglie, imprese, parti sociali, Pubblica Amministrazione) si iscrive: eppure sono incomparabilmente più frequenti le informazioni e gli studi sull’Italia che sull’Europa. Esoterica, se si tiene conto che esiste un solo altro paese, fra i 15, ad illustrare (da un biennio) tali problematiche, con un Rapporto Annuale sullo Stato dell’Unione Europea: si tratta della Francia, e vi provvede un Istituto di ricerca per molti versi simile al nostro, l’OFCE, con cui, d’altronde, è già in fase avanzata un progetto di Rapporto congiunto, forse a partire dal 2002.

L’ISAE, dunque, oggi pone all’attenzione dell’opinione pubblica il suo primo Rapporto Annuale sullo Stato dell’Unione Europea, con l’obiettivo di esporre le caratteristiche principali del processo di integrazione in corso. Di Europa certo molto si parla in Italia, ma quasi esclusivamente nella prospettiva comparativa della nostra posizione relativa rispetto agli altri paesi membri, se non addirittura in termini ancora più riduttivi, cioè della loro influenza nei nostri confronti.

Così, nelle analisi economiche estese all'intera Europa, in Italia siamo abituati a pensare – anche fra gli accademici e i ricercatori più competenti – che, ad esempio, le differenze fra il saggio di inflazione italiano e il corrispondente europeo stanno negli ultimi anni – con nostra grande e giustificata soddisfazione – molto diminuendo; o – con altrettanto orgoglio – che il tasso di disoccupazione del nostro Paese è, alla fine degli anni novanta, nella sua discesa, sempre più simile a quello degli altri Stati membri. Per non parlare che di queste stesse variabili, sembriamo, invece, ignorare che, all'interno dell'Unione Europea, il divario sia dei saggi di inflazione nazionali, sia dei tassi di disoccupazione regionali (delle regioni d'Europa) tende, purtroppo, a crescere nel tempo.

In questo Rapporto, dunque, l'ottica è inusuale ed innovativa: essa consiste nel guardare allo Stato dell'Unione, non dal punto di vista italiano, bensì da quello europeo, nella prospettiva, cioè, di una persona che è cittadina d'Europa. Più in particolare, il Rapporto dell'ISAE, nella sua analisi tripartita delle regole, dell'economia e della società europee, esamina alcuni aspetti ritenuti cruciali, concernenti i mercati, gli agenti, gli assetti politici, le decisioni prese dai governi e dai Parlamenti nazionali, nonché dalle istituzioni europee negli anni novanta. Sono così studiati temi quali la recente Carta dei Diritti Fondamentali, il grado di federalismo possibile negli anni a venire, il principio del mutuo riconoscimento, la moneta unica, la concorrenza nel settore fiscale e in quello dei servizi di pubblica utilità, le politiche di armonizzazione, della coesione sociale e regionale.

Alla luce dei prossimi appuntamenti che attendono la costruzione europea e in presenza di uno scarso e disinformato dibattito sul futuro dell'Unione, l'ISAE, con questo Rapporto Annuale sullo Stato dell'Unione Europea, intende contribuire allo sviluppo di una riflessione che sia aperta, critica, propositiva e chiara a tutti gli individui, agli esperti ed ai decisori pubblici.

Fiorella Kostoris Padoa Schioppa
Roma, 5 giugno 2001

INTRODUZIONE

Il Trattato di Nizza - afferma la *Dichiarazione sull'avvenire dell'Unione* approvata a Nizza, su proposta italo-tedesca, dai capi di Stato e di governo dei Quindici - "apre la via all'allargamento dell'Unione" ai dodici paesi candidati dell'Europa centrale, orientale e meridionale. A quello del suo territorio, si accompagnerà la pressione degli Stati - desiderosi di gettare sulle spalle dell'Unione i propri problemi - per un allargamento delle competenze: dopo la moneta, la politica finanziaria e fiscale, poi la politica estera, sociale, dell'educazione, la giustizia, l'immigrazione ... Nessun settore della vita delle nostre società sfuggirà a questa richiesta di coerenza, di coordinamento o di integrazione. Nei prossimi venti anni, l'Unione potrebbe accogliere quasi tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa, arrivando con le sue frontiere fino alla Russia ed inglobando forse la Turchia, per un terzo della sua estensione in Europa e per due terzi in Asia: se essa non sarà stata capace di rinnovare la sua filosofia, l'Unione diventerà un grande mercato senza identità politica, incapace di formulare un intervento e di influire sugli affari del mondo e lo stesso patrimonio delle realizzazioni comunitarie (il mercato unico, l'euro, la politica agricola comune/PAC, la politica commerciale...) potrebbe essere messo in discussione a causa dell'impossibilità di decidere in più di trenta gli adattamenti necessari ai prossimi sconvolgimenti sociali, geopolitici e tecnologici¹.

La prospettiva di una Europa "che scompare dalla scena della storia perché incapace di riformarsi"² non sembra preoccupare molti governi dei Quindici se si deve dare credito alle *querelles* suscitate dalla voce - fatta circolare dal commissario all'allargamento Verheugen - di un prossimo *big bang* che farebbe entrare in un sol colpo almeno dieci dei dodici paesi candidati. Il governo spagnolo ed autorevoli ambienti politici ed economici italiani chiedono insistentemente di difendere le politiche strutturali a favore delle loro regioni ed il primo ministro francese Jospin manda a dire al cancelliere tedesco Schröder - reo di aver fatto propria l'idea della rinazionalizzazione di alcune politiche comuni - che la PAC non si tocca, mentre nessun governo prende seriamente posizione su questioni di fondo come la definizione delle *frontiere* dell'Unione (geografiche, ma anche politiche, culturali ed economiche) o sul modello che dovrà consentire ad una società multi-etnica, multiculturale e multireligiosa di garantire l'unità e rispettare nello stesso tempo le diversità.

¹ Attali (1999).

² *Ibidem* pag. 5.

Rivolgendosi molto più prosaicamente a chi vuol difendere il diritto acquisito di ricevere sostanziosi contributi dal bilancio dell'Unione, *The Economist*³ ha scritto "the fiesta may be soon over", spiegando cosa succederà quando le regioni più povere dell'Europa centrale ed orientale si aggiungeranno alle ex-regioni povere dell'Unione Europea, domandando Fondi Strutturali e sovvenzioni della PAC⁴.

Secondo *The Economist*, la soluzione ad una situazione apparentemente insostenibile è quella di abolire drasticamente sia i programmi regionali – di cui nessuno avrebbe beneficiato al di fuori della Mafia –, sia i finanziamenti agricoli che rappresentano un'inutile tassa per i consumatori. In caso contrario, l'apertura di un nuovo negoziato fra i 15 sulle prospettive finanziarie 2007-12 avrebbe come conseguenza immediata un rinvio *sine die* dell'obiettivo prioritario dell'Unione e cioè l'allargamento ai paesi ex-comunisti.

La provocazione della rivista britannica corrisponde ad una posizione largamente condivisa dal mondo politico d'oltre Manica, secondo la quale l'ampliamento dell'Unione deve essere l'occasione per accantonare definitivamente il mito dell'Unione politica e gettare le basi di una grande area di libero scambio con poche regole stabilite in comune e molte condizioni definite dal mercato.

Consapevoli, tuttavia, del fatto che non si potrà evitare lo scoglio di un ennesimo dibattito teorico sul modello istituzionale dell'Unione ampliata e di una riflessione ancor più teorica sulla questione della delimitazione delle sue competenze, i britannici hanno pronta una soluzione pragmatica per tutti.

Essi proporranno di consolidare il ruolo di orientamento politico del Consiglio Europeo conformemente all'“evoluzione” istituzionale di questi ultimi anni e nel quadro di una più generale applicazione del sistema delle cooperazioni aperte; concederanno alla Commissione di mantenere il diritto di iniziativa che le è attribuito dai Trattati – naturalmente nei limiti e conformemente agli orientamenti del Consiglio Europeo ed in collaborazione con i Consigli dei Ministri specializzati e con i vari comitati di esperti intergovernativi, che sono stati istituiti ogni qualvolta sono state attribuite nuove competenze all'Unione; sosterranno le rivendicazioni di alcuni parlamenti nazionali affinché sia affiancata al Parlamento Europeo una seconda Camera di secondo grado, dotata di poteri di controllo e consultivi in materia di sussidiarietà; accetteranno la semplificazione dei Trattati a condizione che ciò sia fatto a diritto costante e si piegheranno all'iscrizione della Carta dei Diritti Fondamentali in essi, accompagnando però quest'iscrizione con clausole limitative e con un compromesso al ribasso sul ruolo della Corte di Giustizia.

³ 26 maggio-1° giugno 2001 pagg. 12-13/33-34.

⁴ Secondo la Commissione dei bilanci del Parlamento Europeo, i costi dell'allargamento fra il 2004 ed il 2013 dovrebbero corrispondere ad una cifra globale fra 260 e 400 miliardi di euro. Tali costi sono calcolati nell'ipotesi del *big bang* che prevede l'adesione di dieci paesi (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lituania, Lettonia, Cipro e Malta) nel 2004 e di due paesi (Romania e Bulgaria) nel 2008.

Consolidato dalla vittoria elettorale del 7 giugno, il governo Blair potrà dispiegare a tutto campo la tradizionale abilità diplomatica britannica, contando su una minoranza agguerrita di governi conservatori dell'Europa continentale sospinti da un "sano" pragmatismo liberista in economia e da una determinata volontà immobilista in materia di Unione politica e sulle divisioni e incertezze fra gli altri governi, come è stato dimostrato dalle recente polemica a distanza fra il cancelliere tedesco Schröder ed il primo ministro francese Jospin.

Come è avvenuto in occasione dell'Atto Unico Europeo del 1986, del Trattato di Maastricht del 1991 e del Trattato di Amsterdam del 1997, l'approccio minimalista del governo britannico rischierebbe così di prevalere sulle ambizioni innovatrici della maggioranza dei governi europei e le porte dell'Unione si aprirebbero nel 2004 al primo gruppo di paesi candidati che entrerebbero accolti da un coro che sarà musica gradita alle orecchie di dirigenti politici per i quali democrazia e indipendenza nazionale rappresentano due facce della stessa medaglia: "l'Unione si impegna a salvaguardare la sovranità degli Stati membri".

LE CONSEGUENZE DELL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE

In effetti e contrariamente alle esperienze di democratizzazione, di modernizzazione e di sviluppo del capitalismo vissute dagli Stati dell'Europa occidentale nel diciannovesimo secolo, molti paesi dell'Europa centrale e orientale erano nello stesso periodo di tempo province di Stati imperiali: per questi popoli la libertà era allora ed è ora legata all'indipendenza nazionale ed alla sovranità dello Stato.

Inoltre, la percezione della *raison d'être* dell'allargamento è profondamente differente per i paesi ex-totalitari, che hanno aderito all'Unione negli anni ottanta (Grecia, Spagna e Portogallo), dall'interpretazione politica dei paesi ex-comunisti, i quali considerano l'ingresso nell'Unione come un dovere morale dell'Europa occidentale "che scelse di abbandonare la metà dell'Europa alla zona di influenza sovietica"⁵.

Rispetto ai tempi dell'Atto Unico e dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam che, pur nei limiti di un approccio minimalista, hanno marcato – ciascuno su uno o più aspetti specifici – piccoli ma significativi passi in avanti, è ora evidente che se non ci sarà una riforma vera dell'Unione sarà forte il rischio di compiere passi all'indietro, di mettere in discussione – insieme al metodo comunitario – anche i principi della solidarietà, i fondamenti delle politiche comuni e la realizzazione degli obiettivi prioritari dell'integrazione europea.

Potrebbero dunque essere non solo il frutto di elaborazioni astratte da politologi lo scenario della "dissoluzione" dell'Unione proposto dalla Bertelsmann Stiftung nel convegno dello scorso mese di gennaio, che ricordiamo più ampiamente nel capitolo sull'Europa dopo Nizza (capitolo 1), o gli scenari elaborati dalla Cellula di Prospettiva della Commissione Europea su quel che potrebbe essere l'Unione nel 2010.

Poiché questo Rapporto non si occupa specificatamente delle conseguenze del prossimo ampliamento dell'Unione – con l'eccezione delle decisioni di tipo istituzionale adottate dal Consiglio Europeo di Nizza e, in parte, del capitolo sui divari regionali –, è utile ricordare il fatto che il grado di sviluppo socio-economico dei paesi candidati è appena la metà della media comunitaria, con una punta minima in termini di PIL per la Bulgaria (22%) ed una punta massima per la Slovenia (71%) ma con sette paesi su dieci al di sotto del 50 per cento.

Le strutture dell'occupazione per settore nei paesi candidati sono molto diversificate, ma con livelli molto alti di occupazione agricola in Bulgaria e Polonia (25,7%) e in Romania (37,5%) da comparare alla media comunitaria del 4,8% e con tassi di inflazione a due cifre in cinque paesi su dieci; il loro modello sociale è molto differente dal nostro ed è caratterizzato da una scarsa presenza dei sindacati nelle imprese private e da una debole cultura del dialogo sociale; infine sono molto diseguali i livelli di accesso all'educazione scolastica, alla salute, alla giustizia, all'amministrazione ed alla cultura e comunque i servizi sono generalmente mediocri⁶.

⁵ Kulakowski (1998).

⁶ Draus (2000).

Ben al di là delle eterogeneità di carattere economico e sociale, la prospettiva dell'allargamento dell'Unione per ora a dodici paesi candidati dell'Europa centrale, orientale e meridionale ma, entro la fine del decennio, a quasi tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa pone due questioni mai affrontate dai governi dei Quindici - e dunque non risolte - e stranamente escluse dal dibattito sull'avvenire dell'Europa aperto a Nizza: si tratta delle frontiere dell'Unione e dell'essenza del progetto di integrazione europea.

Un embrione di dibattito è esploso ed è stato immediatamente chiuso quando la Convenzione incaricata di redigere la Carta dei Diritti Fondamentali (2000) è stata chiamata a definire "il patrimonio dell'Unione" (nel preambolo della Carta) e, all'interno di esso, il peso storico e culturale della religione o piuttosto delle religioni, ora che l'Unione si apre al mondo slavo e dunque alle Chiese Ortodosse d'Oriente in attesa di affrontare il problema più ampio del rapporto con il mondo islamico. La formula finalmente utilizzata (*il patrimonio morale e spirituale*) in tutte le lingue (salvo nella versione tedesca dove l'aggettivo spirituale è stato tradotto *geistig-religiös*) lascia, dunque, aperta la questione del modello di integrazione/cooperazione adatto ad una società multietnica, multiculturale e multireligiosa, quale sarà l'Unione di oltre trenta paesi e quasi cinquecento milioni di abitanti.

L'UNITÀ NELLA DIVERSITÀ

Storicamente si sono osservati tre modi per includere nell'unità di una società civile la diversità degli individui:

- la *ghettizzazione* (o *apartheid*), dove la diversità è riconosciuta ma non valorizzata e perciò stesso viene emarginata fino al punto da segregarla completamente dalla "core society";
- l'*assimilazione* (nelle alternative di *chiusa* e *aperta*), dove la diversità non è accettata, non ha nessun valore (nella forma chiusa) o ha un valore limitato (nella forma aperta) e quindi viene totalmente (o parzialmente) disconosciuta ed eliminata, nel senso che la minoranza diversa è completamente ridotta all'identità con la maggioranza trionfante (o nel senso che si crea un processo di osmosi e di trasformismo dove la minoranza adotta i comportamenti della maggioranza, ma questi mutano in misura limitata nel contatto con la minoranza);
- il *mutuo riconoscimento* accetta e valorizza la diversità senza segregarla; è molto più significativo della tolleranza perché in quest'ultima vi è una grande asimmetria fra il tollerante e il tollerato, mentre il mutuo riconoscimento presuppone un simmetrico reciproco rispetto.

Queste tre forme si sono tutte manifestate nel corso del tempo ed anche nel XX secolo, non solo perché antropologicamente, in ogni momento, il problema dell'unità nella diversità si affronta strutturalmente in modo differente nelle varie società, ma anche perché in ognuna di esse emergono vichiani "corsi e ricorsi". In aggiunta, non solo esistono oscillazioni nella storia o addirittura ritorni al passato, ma, come apparirà sperabilmente più chiaro nel prosieguo, sullo stesso piano della logica si manifesta un *continuum*, ad esempio fra le filosofie assimilazioniste, quelle favorevoli alla tolleranza ed il principio del mutuo riconoscimento; forse solo gli estremi, rappresentati da quest'ultimo e dalla ghettizzazione sono davvero discosti.

Ciononostante, nelle società occidentali il passaggio dalla prima alla seconda alla terza forma di combinazione dell'unità con la diversità sembra corrispondere alla transizione da una concezione più arcaica ad una più moderna di accettazione del diverso, secondo l'idea (o l'utopia?) neopositivistica delle "magnifiche sorti e progressive". La tesi è corretta, ma pecca di ottimismo semplicistico se ipotizza che i movimenti siano irreversibili. L'impero romano era certo capace di assimilare il nordafricano per farne un imperatore, ma non poteva non ghettizzare (prima di Costantino) i cristiani perché, come gli ebrei, essi mettevano in discussione le basi stesse del potere dell'imperatore.

E se è vero che l'Antico Testamento riconosceva un tale valore alla diversità da indurre l'Eterno a distruggere la torre di Babele perché, avendo una sola lingua, quella società rischiava di pensare di essere onnipotente ("orsù discendiamo e confondiamo la loro favella in guisa che non intendano uno il linguaggio dell'altro", *Genesi* 11,7), è altrettanto vero che, purtroppo, la Chiesa dopo Paolo non ha saputo o non ha voluto coltivare questa nobile tradizione. Anzi essa ha bollato come elitario il concetto ebraico che "non si deve convertire nessuno", e si è dimostrata disponibile ad accogliere tutti, "offrendo generosamente" ad ogni individuo, senza

distinzione di razza, colore, cultura, origine, la possibilità di salvarsi con il battesimo, in sostanza operando una forma di assimilazione chiusa salvifica, completamente incurante della connessa distruzione delle precedenti identità (si pensi alla fine degli Aztechi, dei Maya, degli Inca), secondo un'etica delle intenzioni profondamente indifferente ai risultati (ma "anche l'inferno è lastricato di buone intenzioni").

E se è vero che l'assimilazione aperta, una forma più rispettosa degli apporti dei diversi, è fondamentalmente figlia del Rinascimento (Marsilio Ficino, 1473, giustifica la varietà delle religioni, affermando che "la divina provvidenza non permette essere in alcun tempo regione del mondo alcuna senza Religione, benché permetta in diversi luoghi e tempi osservarsi varii modi di adorazione, che forse questa varietà nell'universo per ordine divino partorisce mirabile ornamento" e Pico della Mirandola, 1486, arriva addirittura fino al sincretismo religioso), è anche vero che tale assimilazione aperta si era già manifestata nel mondo precristiano, dove "*Grecia capta ferum victorem coepit*". Essa era in una certa misura praticata nella Cordova e nella Toledo del '400 prima dell'arrivo dei cattolicissimi re Ferdinando D'Aragona e Isabella di Castiglia (ma forse persino dopo il 1492 continuava a sussistere una qualche tolleranza nei confronti dei "moriscos" e dei "marrani", non sempre denunciati dagli spagnoli, "ariani purosangue"), così come era nota anche lontano dall'Europa, per esempio nella Cina che commerciava con il mondo occidentale.

Quanto poi alla continuità logica delle tre forme di combinazione dell'unità con la diversità, basti pensare al filo sottile che, pur nella trama differente, lega il monoteismo umanistico alla Levinas radicato nell'Antico Testamento, con il monoteismo di stampo paolino sopra ricordato, nonché quest'ultimo con la posizione espressa da Platone e dai neoplatonici nel XV secolo. Eppure, poiché "*c'est le ton qui fait la musique*", non può non sentirsi anche una notevole dissonanza tra le espressioni di mutuo riconoscimento di Levinas e il senso trionfante dell'assimilazione "all'uno" nella "*coincidentia oppositorum*" del neoplatonico Nicola Cusano.

"Con un non ebreo che pratica la morale - dice Levinas (1976) - un ebreo può comunicare altrettanto intimamente e religiosamente che con un ebreo. Il principio rabbinico secondo cui i giusti di tutte le nazioni partecipano al mondo futuro non esprime solo un punto di vista escatologico. Esso afferma la possibilità di questa intimità estrema, al di là dei dogmi affermati dagli uni e dagli altri...E' questo il nostro universalismo...Noi abbiamo la reputazione di crederci un popolo eletto e questa reputazione fa molto torto a tale universalismo. L'idea del popolo eletto non deve essere presa per una forma di orgoglio. Essa non rappresenta la coscienza di diritti eccezionali, ma di eccezionali doveri... Il concetto ebraico della elezione di Israele non è anteriore all'universalismo della società omogenea dove si abolisce la differenza tra ebrei, ellenici, barbari. Esso ingloba già questa abolizione, ma resta per un ebreo come una condizione in ogni momento indispensabile per tale abolizione la quale va in ogni momento riottenuta".

Per contro Platone scrive nel *Parmenide* : "Il simile però è opposto al dissimile. E così anche il diverso all'identico ... L'uno sarà dunque simile e dissimile rispetto agli altri, simile in

quanto diverso, dissimile in quanto identico ... L'uno dunque sarà uguale a sé ed agli altri". Più di milleottocento anni dopo, Nicola Cusano ne *La dotta ignoranza* (1440) ribadisce il concetto della "coincidenza dei contrari" quando afferma che "non vi può essere che un solo massimo di tutti i massimi: massimo è poi ciò a cui nulla si oppone, dove quindi anche il minimo è massimo. Dunque l'unità infinita è la *complicazione* di tutte le cose (ciò che l'abbraccia): ed essa si dice unità perché unifica tutto". La dissonanza del cardinale Nicola Cusano diventa stridente contrasto con Levinas quando, ne *La pace della fede* (1453), ricorda che gli ebrei che respingono alcune credenze cristiane, essendo "poco numerosi ... non potranno turbare con le loro armi il mondo intero".

Come poi non vedere insieme le ragioni della continuità e della discontinuità fra il multiculturalismo implicito nel principio del "*separate but equal*" (secondo la pronuncia della Corte Suprema americana *Hammer Plessy v. Ferguson* del 1896), tendente a riconoscere ai neri il diritto ad installazioni pubbliche identiche a quelle dei bianchi pur senza il dovere di condividerle, e la ghetizzazione emergente nel principio "*equal but separate*" (secondo la pronuncia *Brown v. Board of Education* del 1954), entrambi originati da quel concetto oscuro ma affascinante che è il "*melting pot*" americano?

Se ora vogliamo percorrere a rapidi passi il sentiero che conduce dalla cultura alla politica e all'economia, aspetto centrale di questo Rapporto sullo Stato dell'Unione Europea, è opportuno osservare che il principio della aprioristica coincidenza dei contrari, caratterizzante la sintesi divina, si trasforma, ma non si snatura nel passaggio dall'armonia attraverso la fede all'armonia attraverso il diritto, per opera di Graziano, monaco di Bologna del XII secolo, autore della monumentale opera *Concordia discordantium canonum*, di fatto divenuta per molti secoli il Testo Unico del Diritto Canonico: ancora una volta il principio di non contraddizione viene utilizzato con scopo assimilatorio, a riduzione quando non a eliminazione delle differenze.

L'elaborazione della dottrina politica corrispondente alla cultura del "grande inquisitore" sembra conseguire il suo apice nell'idealismo hegeliano, dove il passaggio dall'unitarietà conquistata nel processo dialettico di tesi-antitesi-sintesi a quella ottenuta attraverso lo Stato etico è più immediato. La creazione e il rafforzamento degli Stati nazionali nel XIX secolo ne costituiscono la forma fenomenica storico-politica. Ma anche le aberrazioni delle dittature del XX secolo, da quella nazifascista a quella del proletariato, pur non intrinsecamente né necessariamente correlate a tale filosofia, paiono, tuttavia, ad essa coerenti (è ad esempio Hegel, 1821, che "trova il *momento* etico della *guerra*, la quale non si deve considerare come male assoluto...Essa ha il più alto significato in ciò che, per suo mezzo, la salute etica dei popoli è conservata").

Tali aberrazioni si traducono sul piano delle realtà economiche - e questo è un aspetto davvero degno di nota - sia in politiche assimilazioniste, sia in posizioni isolazioniste e ghetizzanti. Più precisamente, l'assimilazione chiusa, che mira a includere il diverso a patto che questi smetta di essere tale e si "converta", unica via per la salvezza, caratterizza fino al 1989 i

sistemi economici dei regimi del socialismo reale: l'URSS stalinista esporta il proprio modello di pianificazione economica, imponendolo ai paesi dell'Europa centro-orientale, con il fine di consentire la rigenerazione dell' "uomo socialista". La ghettizzazione emerge, invece, nei regimi autarchici fascisti (simili in questo alle società "pre-mercato", alle civiltà agricole di autoproduzione e autoconsumo): il diverso resta tale e con lui non si tenta alcuna forma di scambio o transazione; di lui non si ha alcun bisogno (il regime è in tutto e per tutto - o crede di essere - autosufficiente).

L'UNIONE EUROPEA FRA ASSIMILAZIONE E MUTUO RICONOSCIMENTO

L'Unione Europea cerca di percorrere nella sua costruzione economica degli ultimi cinquant'anni strade diverse, oscillanti tra l'assimilazione aperta e il mutuo riconoscimento. Si riconnettono alla prima i tentativi, negoziati tra i *partners* o proposti dalle istituzioni comunitarie, di armonizzazione, coordinamento, cooperazioni rafforzate, *peer pressures* e *best practices*: tutte forme di mediazione e compromesso fra gli Stati membri, spesso, secondo noi non casualmente e non sfortunatamente, storicamente votate all'insuccesso. Si ricollegano alla seconda strada i processi di convergenza più innovativi, capaci di accettare e non di eliminare, ma soprattutto di valorizzare le differenze intracomunitarie: se nella moneta americana vi è scritto "*ex pluribus unum*", il motto dell'euro nel discorso del 4 maggio 2000 della Presidente del Parlamento Europeo, Nicole Fontaine, diventa "l'unità nella diversità".

Il principio del mutuo riconoscimento (cui è dedicato il capitolo 2 di questo Rapporto) che tale motto postula e richiama per futuri, più alti sviluppi, entra nel *corpus* giuridico e applicativo dell'Unione Europea in modo irreversibile dopo la pubblicazione della sentenza della Corte di Giustizia detta *Cassis de Dijon* (Corte di Giustizia, 1979). La vendita di tale liquore francese era, prima di allora, vietata in Germania in quanto la normativa tedesca disponeva che potessero venire commercializzate in quel paese unicamente le bevande alcoliche con gradazione minima del 32°; si riteneva, infatti, in maniera alquanto curiosa, che la proliferazione di bibite a basso tenore alcolico avrebbe favorito l'assuefazione ai liquori; impedendo l'importazione del *Cassis de Dijon*, che presentava un tasso alcolico oscillante tra il 15 ed il 20%, si sosteneva, dunque, di proteggere i consumatori tedeschi (ma più probabilmente si curavano gli interessi dei produttori di birra).

La Corte di Giustizia, pur riconoscendo agli Stati membri la legittimità di disciplinare autonomamente sul proprio territorio la vendita dei prodotti, in mancanza di una regolamentazione comunitaria, affermò che questa disciplina nazionale non doveva contrastare con l'articolo 28 del Trattato (ex art. 30), violato ogni qualvolta si intralci l'importazione di un bene legalmente e lealmente fabbricato in un altro Stato membro, senza che tale ostacolo sia giustificato da "esigenze imperative".

Secondo il principio del mutuo riconoscimento, nessun paese europeo è costretto a cambiare le proprie norme, ma, pur mantenendole, non può impedire l'importazione di beni, servizi e capitali da altri paesi membri con regole diverse, se si dimostra che quelle regole differenti, altrove in Europa non ledono la salute, non danneggiano irrimediabilmente l'ambiente naturale e artistico, proteggono la proprietà e il consumatore in condizioni di informazione incompleta e asimmetrica. Viene così sancita l'idea che l'armonizzazione delle legislazioni nazionali non è necessaria al fine della costruzione europea e che non occorre la loro sostituzione completa con la normativa comunitaria. Emerge un nuovo approccio basato sul rispetto delle diverse regolamentazioni nazionali, ciascuna delle quali ha un suo modo uguale e

differente di curare gli interessi della popolazione. Perciò l'armonizzazione deve limitarsi a un minimo, talora solo opzionale, e riguardare aspetti molto basilari.

Il reciproco riconoscimento delle regole tecniche, delle procedure e dei certificati prescritti nei vari paesi membri ipotizza l'equivalenza del livello di tutela dei diversi Stati europei: aspetto che, infatti, viene illustrato dal Consiglio del luglio 1984 ("gli obiettivi perseguiti dagli Stati membri sono in linea di massima equivalenti"), è riaffermato con forza nel Libro Bianco di Delors (1985), per il quale "il mutuo riconoscimento delle norme nazionali, secondo procedure concordate, dovrebbe essere il principio di base" ed è continuamente ribadito negli anni successivi, fino alla Comunicazione della Commissione del 16 giugno 1999. Qui si insiste sull'idea che "il principio del mutuo riconoscimento gioca un ruolo fondamentale di apertura del mercato unico in tutti i settori che non sono stati oggetto di una misura di armonizzazione a livello comunitario o che sono coperti da misure di armonizzazione minima o opzionale ... Esso è pienamente coerente con la filosofia del mercato unico, secondo la quale le regole dello Stato membro di origine normalmente prevalgono".

IL VALORE DELLA DIVERSITÀ

Più nel profondo, sul piano dei valori, il principio del mutuo riconoscimento poggia sulla consapevolezza dei benefici della diversità ed è radicato in un filone fondamentale, sia pure minoritario, della tradizione culturale europea: esso si esplica nello spazio quasi bimillenario che è insieme temporale, fisico, ideale e linguistico, intercorrente tra le *Epistole* di Orazio (20 A.C. circa), le quali si domandano “cosa possa e voglia raggiungere la concordia discordante delle cose” (“*quid velit et possit rerum concordia discors*”) e la *Gaia scienza* (1882) di Nietzsche, cui è “grato... di piantarsi in mezzo a questa *rerum concordia discors* e all'intera meravigliosa incertezza e ambiguità dell'esistenza”.

Due sono i principali apporti culturali a tale idea dell'armonia *a posteriori*, ritrovata come incontro dell'alterità e come contrappeso dei poteri: l'umanesimo e il liberalismo. Vi concorrono lo spirito scientifico di Galilei (1632, “io per me reputo la terra nobilissima e ammirabile per le tante e sì diverse alterazioni, mutazioni, generazioni ecc. che in lei incessantemente si fanno”), con le sue propaggini evoluzionistiche moderne e insieme lo spirito delle leggi di Montesquieu (1748), con la sua separazione e indipendenza dell'esecutivo, del legislativo e del giudiziario. Vi confluiscono l'etica dei risultati di stampo protestante, e quella improntata a *Il Principe* di Machiavelli (1513, “colui che lascia quello che si fa per quello che si dovrebbe fare, impara piuttosto la ruina che la preservazione sua”); l'eterogenesi dei fini di Vico (1725, “egli è questo mondo, senza dubbio, uscito da una mente spesso diversa ed alle volte tutta contraria e sempre superiore ad essi fini particolari ch'essi uomini si avevan proposti”), ma anche la “mano invisibile” di Adam Smith (1776), e tutto l'empirismo inglese. L’“Umanesimo dell'altro uomo” di Levinas (1972) raccoglie in questo secolo l'eredità umanistica antica e moderna, dall'Antico Testamento, al Rinascimento italiano, all'Illuminismo francese.

Nessuno meglio di Todorov (1992) - o di Braudel della *Grammaire des civilisations* (1993) - sembra capace di descrivere questo filone nel suo percorso storico europeo: “L'Europa occidentale ha cercato di assimilare l'altro, di far scomparire l'alterità esteriore, e in gran parte ci è riuscita. Il suo modo di vita e i suoi valori si sono diffusi in tutto il mondo; come voleva Colombo, i colonizzati hanno adottato le nostre usanze e si sono vestitiCredo che questo periodo della storia europea sia oggi, a sua volta, in via di esaurimento. I rappresentanti della civiltà occidentale non credono più così ingenuamente alla sua superiorità e il movimento di assimilazione si sta spegnendo...Noi cerchiamo di combinare quel che ci sembrano abbiano di meglio i due termini dell'alternativa: vogliamo l'uguaglianza senza che ciò significhi identità; ma vogliamo anche la differenza senza che degeneri in superiorità/inferiorità Aspiriamo a ritrovare il senso del sociale senza perdere le qualità dell'individuale”. La valorizzazione dell'altro e del diverso, non è, d'altronde, - ricorda Todorov (1989) - che il frutto della consapevolezza che “ogni essere umano è multiplo e volerlo unificare vuol dire mutilarlo”.

Così il principio del mutuo riconoscimento è, per certi aspetti, vecchio come la Torre di

Babele, ma, per altri versi, è una riscoperta della seconda metà del XX secolo ed è una conquista sociale e politica ancora tutta *in fieri*, perché solo recentemente il contatto con la diversità è reso così pervasivo dalla globalizzazione e solo ora l'appartenenza degli individui a culture eterogenee è rivendicata come una ricchezza che sarebbe intollerabile di chiedere di dimenticare, pur nell'intenzione di essere parte integrante di un'unica società. Il mutuo riconoscimento è lo strumento privilegiato per fare di ogni individuo un cittadino del mondo, un vettore di n componenti di cui non si ritrova una identica combinazione in altri, e, come il DNA, è proprio di una sola persona, che, però, non perciò non appartiene anche alla società circostante⁷. A ben guardare, invece, nella ghettizzazione e nell'assimilazione ogni individuo, membro di un gruppo, deve essere (o preferibilmente è) rappresentato da un vettore di n componenti identico (o quasi) a quello che caratterizza ogni altro individuo di quello stesso gruppo. Oggi la sfida è, invece, quella di saper produrre e far vivere armonicamente insieme, per esempio nel nostro continente, cittadini europei, di lingua italiana, di religione serbortodossa, di cultura francese, residenti in Inghilterra, abitanti in una casa di campagna di stile olandese, ecc.

Solo il mutuo riconoscimento può riuscirci in quanto presuppone una separazione tra diritti (o poteri) e territorio: la legge in vigore in uno Stato membro è applicabile anche in un altro, per il tramite di un bene, di un servizio, di un capitale esportati e magari di un lavoratore in mobilità (se fossero accolte le proposte qui avanzate). Ogni persona, nel caso il mutuo riconoscimento si allargasse al mercato del lavoro ed ai sistemi di protezione sociale, quando si spostasse altrove in Europa, diverrebbe portatrice del suo capitale umano, ma allo stesso tempo di un capitale sociale che ingloberebbe l'insieme degli aspetti economico-giuridici della regolamentazione del suo paese di origine. I diritti non sarebbero più cristallizzati in una localizzazione. Ognuno potrebbe portarsi dietro, quasi valesse il principio dell' "*omnia mea mecum porto*".

L'intento del mutuo riconoscimento in Europa è, quindi, chiaro, ma rimane per il momento oscuro sapere come arrivarci, come conciliare permanentemente le diversità individuali all'interno di una società coesa, come identificare quel minimo comune denominatore che debbono possedere i vari vettori di n componenti per poter convivere civilmente e in armonia gli uni con gli altri: il metodo per capirlo è probabilmente quello di una sapiente, pragmatica mescolanza di logica e di sperimentazione, di deduzione e di induzione, con piccoli passi soggetti al "*trial and error*".

Rispondere teoricamente e operativamente a queste domande significa certo incamminarsi verso il futuro, in una visione, se non storico-teleologica, almeno evolutiva e migliorativa. Ce lo chiede sempre più pressantemente la società europea, come recentemente indicato dall'indagine dell'Eurobarometro (SORA, 2001), dove "il numero di coloro che considerano gli

⁷ Al Musée de l'Homme di Parigi la mostra "*tous parents tous différents*" illustra l'idea che non hanno senso distinzioni di razza, non perché le razze non esistano, ma perché esse sono troppe, non 5, bensì più di 5 miliardi, tanti quanti i nostri DNA.

immigranti capaci di arricchire la vita culturale del proprio paese è cresciuto dal 33% nel 1997 al 48% nel 2000"; ma ancor più ne ha bisogno la società europea, dove nonostante quanto appena detto, solo il 39% della popolazione si dichiara disponibile "ad accettare nel proprio paese di residenza, senza restrizioni, immigrati provenienti da altri Stati membri". Noi abbiamo, dunque, il dovere di imparare e di insegnare. Perciò il progetto è veramente appassionante.

LE POLITICHE, LE COMPETENZE DELL'UNIONE E LA COSTITUZIONE DELL'EUROPA

La scelta fra modello di assimilazione o di mutuo riconoscimento trascende il tema della libera circolazione dei beni, delle persone, dei servizi e dei capitali per toccare l'essenza del processo di integrazione comunitaria.

In vista della difficile discussione sulla questione della delimitazione delle competenze dell'Unione e degli Stati membri (e sul *come* mantenere questa delimitazione) una riflessione sulle conseguenze dell'uno o dell'altro modello potrebbe aiutare il legislatore/costituente a orientare le proprie scelte e l'opinione pubblica a comprendere meglio le ragioni ed i limiti del progetto di unificazione del continente.

La polemica a distanza fra la concezione "tedesca" di un'Europa politica destinata ad essere istituzionalmente forte quanto gli Stati membri ma finanziariamente più debole quanto alle politiche comuni (PAC e fondi strutturali) e la concezione "francese" di un'Europa politica destinata ad essere istituzionalmente sottomessa agli Stati-nazione, ma più forte quanto al suo ruolo legislativo e finanziario mette in evidenza che il valore etico dell'unità nella diversità non è in contraddizione con l'idea costituzionale di un'unione su base federale. Ed anzi l'insegnamento dei federalisti europei ha sempre permesso di contrapporre l'immagine di una riforma che consentisse la creazione di una Federazione europea dotata di istituzioni forti (governo/parlamento) e di poteri limitati ma reali (*more powers to do less*) all'evoluzione quasi a macchia d'olio delle competenze dalla Comunità all'Unione - evoluzione voluta dai governi prima che dalle istituzioni europee - accompagnata dal rafforzamento del ruolo degli organi intergovernativi, come il Consiglio Europeo o la rappresentanza esterna dell'Unione in politica estera e monetaria (*less powers to do more*).

Le analisi e le riflessioni condotte durante tutta la preparazione di questo primo Rapporto ISAE sullo Stato dell'Unione Europea in materia di "regole"⁸, di "economia"⁹ e di "società"¹⁰ mostrano come – in ognuno dei settori dell'integrazione europea esaminati – lo *status quo* sia una soluzione non praticabile e che non solo i quattro temi scelti dal Consiglio Europeo di Nizza per il dibattito sull'avvenire dell'Europa devono essere interpretati in maniera estensiva¹¹, ma

⁸ Le istituzioni, il mutuo riconoscimento, le liberalizzazioni.

⁹ L'unione monetaria e la politica fiscale.

¹⁰ Le politiche sociali, i servizi di interesse generale e la coesione.

¹¹ La delimitazione delle competenze dovrà essere accompagnata da una riflessione sulle finalità dell'Unione, le decisioni sulla natura della Carta dovranno lasciare spazio ad una discussione sui diritti non compresi nel testo proclamato a Nizza e ad un approfondimento sui diritti di terza generazione, la semplificazione dei Trattati non potrà essere effettuata a diritto costante e la redazione di un Trattato-fondamentale riaprirà il dibattito sulla costituzione europea, il ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura istituzionale europea imporrà una discussione sul modello europeo di democrazia, parlamentare ma anche partecipativa.

occorre lavorare per proporre al Consiglio Europeo di Laeken un mandato più ampio in vista delle decisioni del 2003/2004.

Per quanto riguarda le questioni economiche e monetarie, il fatto che – all'avvio dell'Unione Monetaria – non fu fortunatamente accolta la teoria del coronamento, secondo la quale la moneta unica implica preliminarmente la convergenza totale delle politiche economiche nazionali, ha lasciato aperta la questione di regole più precise, volte a un effettivo coordinamento delle politiche economiche nazionali e alla configurazione di quel “governo economico” europeo a lungo voluto dalla Francia.

In questo quadro si colloca la richiesta avanzata a suo tempo anche dal Parlamento Europeo di completare la definizione delle regole concernenti le missioni e l'autonomia della Banca Centrale, con una formula simile a quella utilizzata per la Bundesbank: “la BCE è tenuta, nel rispetto della sua missione di mantenimento della stabilità monetaria, a sostenere gli orientamenti di politica economica definiti in conformità agli obiettivi fissati nel Trattato”¹².

L'introduzione dell'euro, con l'eliminazione della barriera rappresentata dal cambio al libero flusso di beni, servizi, capitali e persone all'interno dell'area, ha rappresentato il completamento del mercato unico. I benefici derivanti dalla sua introduzione per i cittadini e le imprese dell'Unione, in termini di trasparenza dei mercati e d'ampliamento degli scambi, si vedranno nel medio-lungo periodo. Nella prima fase dell'Unione Economica e Monetaria sono invece emersi soprattutto i problemi di adattamento alla nuova realtà della moneta unica e le delusioni rispetto alle aspettative di “forza” e di “prestigio” internazionale della valuta europea. Ciò rimanda alle ragioni dell'ancora inadeguato sviluppo dei mercati finanziari e dell'instabilità dell'euro rispetto alle valute concorrenti (dollaro e yen), ma soprattutto ai ritardi con cui sono avanzate le riforme strutturali in Europa (mercato del lavoro, politica fiscale e liberalizzazioni, temi ai quali il Rapporto dedica tre capitoli *ad hoc*). La riflessione sull'Unione Economica e Monetaria nei primi due anni di vita affronta (capitolo 4) queste questioni, con un esame del ruolo della nuova moneta, dell'integrazione tra le economie, delle asimmetrie macroeconomiche all'interno dell'area dell'euro.

Con riferimento al ruolo della moneta, la grande maggioranza degli osservatori si attendeva, all'avvio dell'Unione Economica e Monetaria, un rafforzamento della nuova valuta sul dollaro e un suo veloce posizionamento, a fianco della moneta americana, nel ruolo di valuta internazionale di riserva. Né l'uno né l'altro di questi eventi si è verificato. L'euro ha acquisito nei primi due anni di vita un certo spazio tra le monete internazionali, ma è rimasto a notevole distanza dal dollaro; nel contempo, esso ha accusato una netta perdita di valore rispetto a tutte le principali valute e in particolare nei confronti della moneta americana. Il deprezzamento rispetto al dollaro è fondamentalmente dipeso dalle diverse prospettive di crescita che hanno caratterizzato nell'ultimo biennio Europa e Stati Uniti: l'euro è stato introdotto nella fase di

¹² Louis (1989).

massima accelerazione dell'economia americana, sospinta da forti miglioramenti di produttività, dall'innalzamento della crescita potenziale e da un'accelerazione ancora più rapida della domanda interna.

Giudicare l'Unione Economica e Monetaria solo sulla base dello "status competitivo" dell'euro nei confronti del dollaro è però fuorviante; tale valutazione dipende in realtà dal modo in cui ha effettivamente funzionato la nuova area monetaria nella sua prima fase di vita. Per questo motivo, nel capitolo 4, si analizza il grado di integrazione tra le economie che hanno dato vita all'euro. Questo è un aspetto rilevante, perché i benefici per i paesi che partecipano all'Unione Monetaria sono tanto maggiori quanto più integrate sono le loro economie; inoltre, il funzionamento dell'Unione Monetaria è tanto più efficiente quanto più elevato è il grado di integrazione tra i paesi membri. L'evidenza riportata nel capitolo mostra che c'è stato un effetto di stimolo della moneta unica sul commercio intra-area: il grado di integrazione commerciale è sensibilmente cresciuto nel primo biennio dell'euro, raggiungendo nel 2000 il valore più elevato degli ultimi venti anni. L'adozione della moneta unica si è inoltre accompagnata a una notevole ondata di investimenti diretti esteri, soprattutto nella forma di *mergers & acquisitions*. In questo caso, la moneta unica sembra avere svolto principalmente un ruolo indiretto a favore degli investimenti *cross-border* all'interno dell'area, agendo come elemento di stabilizzazione che ha completato, a livello macro, il processo microeconomico di apertura dei mercati alla concorrenza.

Un'ultima questione affrontata nel capitolo è quella delle asimmetrie nell'area euro. Il grado di divergenza dell'UEM nel biennio 1999-2000 viene valutato sulla base del ciclo economico reale e dell'inflazione. In entrambi i casi si osserva un netto aumento delle asimmetrie nazionali rispetto al periodo che ha preceduto la creazione dell'Unione Economica e Monetaria. La spiegazione principale è che, negli anni antecedenti l'euro, la convergenza dei cicli e dei tassi d'inflazione è stata favorita dalla necessità di rispettare i parametri di Maastricht. Dopo il 1997-98, le economie sono tornate a evidenziare marcate divergenze, principalmente sotto la spinta di diversità di tipo strutturale. Nel caso della crescita, il ciclo della zona euro ha riflesso essenzialmente quello della *core Europe* (Germania, Belgio, Olanda, Austria); divergenti "verso l'alto" sono risultati i cicli di alcuni paesi interessati da un processo di *catching up* (Irlanda e Portogallo) e della Francia; divergente "verso il basso" è invece stato il ciclo dell'economia italiana.

Nel caso dell'inflazione, il riemergere di una certa dispersione tra paesi sembra soprattutto da imputare alla componente dei servizi, su cui hanno influito la diversa velocità delle politiche di liberalizzazione e apertura alla concorrenza adottate dalle singole economie e le conseguenze del maggiore tasso di sviluppo realizzato dai paesi interessati da processi di *catching up*. L'ampliarsi delle asimmetrie nell'area euro pone potenzialmente problemi nella gestione della politica monetaria: le decisioni della BCE vengono prese tenendo conto degli andamenti dell'area nel suo complesso, che a loro volta sono il risultato medio delle evoluzioni delle singole economie nazionali; nella misura in cui aumenta la dispersione degli andamenti nazionali (di

inflazione e di PIL) intorno alla media europea, si accresce il rischio di una dissonanza, per le singole economie, della politica monetaria decisa centralmente.

In altri settori i problemi sono diversi, non presentandosi i rischi dell'unificazione delle politiche, ma la necessità di individuare regole comuni, atte a rendere efficienti le scelte dei paesi membri. A tal proposito il capitolo 2 conduce un'analisi giuridico-economica sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento in ambiti concernenti la libera circolazione del capitale umano in Europa. Anzitutto, si esaminano le realizzazioni conseguite nei settori dell'istruzione universitaria e in quello delle qualifiche professionali. Successivamente, si studiano gli effetti potenziali dell'applicazione del mutuo riconoscimento al comparto della fiscalità e del mercato del lavoro, mediante l'elaborazione di un modello derivato dalla teoria dei giochi.

Nel diritto comunitario in materia di lavoro, *welfare* e imposizione diretta, oggi opera il principio di destinazione, al quale si associa la parità di trattamento: al lavoratore (o all'impresa) che decide di trasferirsi in uno Stato membro diverso da quello originario, si offre il diritto di essere assimilato in tutto e per tutto ai residenti dello Stato di accoglienza, ma non il diritto di mantenere le stesse condizioni di lavoro dello Stato di partenza. Non è conforme al diritto comunitario in quanto discriminatoria qualsiasi condizione occupazionale, remunerativa, contributiva, fiscale, che differenzi all'interno dello stesso paese dell'Unione tra occupati di diverse nazionalità.

Il capitolo riprende ed estende, invece, la tesi già citata della Comunicazione della Commissione Europea (1999), laddove afferma che "il principio del mutuo riconoscimento gioca un ruolo fondamentale di apertura del mercato unico in tutti i settori ...". Secondo le tesi sostenute nel capitolo, il mutuo riconoscimento se fosse applicato al mercato del lavoro riuscirebbe ad aumentare la mobilità del lavoro in Europa ed a contrarre la disoccupazione classica, che è quella prevalente nell'area. Infatti, in tal caso si esporterebbero condizioni salariali e regolatorie più flessibili nei rigidi mercati del lavoro europei, con prospettive tendenziali di pieno impiego.

Dopo le suggestioni del mutuo riconoscimento, e delle sue possibili applicazioni anche in campo fiscale, il capitolo 5 muove dalla constatazione di quanto appaia attualmente frammentato il panorama fiscale comunitario, per poi tentare di individuare le direttrici future di sviluppo del "sistema tributario europeo" e suggerire, infine, alcune misure che possano gradualmente avvicinarlo a quello tipico di una vera confederazione di Stati. Più in dettaglio, le pagine del capitolo offrono un quadro delle condizioni prevalenti nell'imposizione indiretta (IVA e accise) e in quella diretta (con riferimento specifico alla tassazione del risparmio e dei redditi societari). L'analisi viene quindi completata con uno studio empirico che pone in risalto l'importanza degli strumenti fiscali propri di ciascuno Stato nell'attrarre investimenti diretti dall'estero. Tutto ciò, inoltre, permette di spiegare le ragioni dei rischi di una eccessiva concorrenza fiscale e, al tempo stesso, la ritrosia dei Paesi membri a rinunciare alla propria autonomia tributaria a favore di una maggiore armonizzazione. Eppure, a ben vedere, sia

l'armonizzazione sia la concorrenza fiscale conducono, ovviamente in forme diverse, a una maggiore convergenza tributaria. La concorrenza fiscale sollecita ogni Stato alla riduzione della pressione fiscale, soprattutto sulle imprese, e a una gestione più razionale delle spese pubbliche. L'armonizzazione della fiscalità indiretta favorisce il completamento del mercato unico, mentre la condivisione di alcuni principi nel campo dell'imposizione societaria appare in grado di aiutare a evitare le conseguenze potenzialmente più dannose della competizione in campo fiscale. La parte conclusiva del capitolo tenta così di individuare quelle misure che possano favorire la convergenza e lenire, nel contempo, gli effetti potenzialmente più dannosi della concorrenza fiscale. In particolare, soprattutto nella prospettiva della costituzione di un'Unione federale, appare plausibile l'introduzione di un'aliquota minima comunitaria sui redditi d'impresa (ritenuta antielusiva, neutrale e compatibile con l'autonomia tributaria) e una maggiore condivisione dei criteri di determinazione della base imponibile.

Tali riflessioni richiamano inevitabilmente il tema della sostenibilità delle finanze pubbliche e del controllo delle uscite: non si può non osservare che la priorità data ai programmi di stabilità e convergenza lascia ben poco spazio alle spese sociali (capitolo 6) che, strette tra equilibri di bilancio, riduzione della pressione tributaria - spinta anche dalla concorrenza fiscale - e riconversioni su altri obiettivi, non potranno che vedere ridimensionate le proprie risorse. In questa prospettiva, il difficile cammino delle politiche sociali europee mira ad obiettivi chiari, seppure modesti, che possono essere sintetizzati nello sforzo di "conservare" i sistemi di *welfare*, riformandone e modificandone tutti gli aspetti non compatibili con le priorità della politica economica europea, in particolare con la crescita della competitività e con gli equilibri finanziari, e rendendoli il più possibile favorevoli all'occupazione.

Partendo da questa constatazione, l'analisi sulle politiche per il mercato del lavoro illustra la situazione occupazionale negli anni novanta. Nel quadro istituzionale tracciato, dal Trattato di Maastricht del 1991 (con il Protocollo adottato a 11 basato sulla Carta Sociale del dicembre 1989) al Trattato di Amsterdam del 1997, si sottolinea l'importanza - dopo una lunga opposizione soprattutto del cancelliere tedesco Kohl - di un capitolo sull'occupazione, che fa propria solo una parte delle rivendicazioni del mondo del lavoro; infine, emerge la nuova strategia per l'occupazione, definita al Consiglio Europeo di Lussemburgo del novembre 1997. Malgrado la politica dell'Unione resti sottoposta rigidamente al principio di sussidiarietà, si osserva come gli sviluppi più recenti diano luogo ad un esperimento istituzionale di rilievo, il "coordinamento aperto". Ben diverso sia dall'armonizzazione, sia dalla cooperazione intergovernativa, questo sembra in grado di fare avanzare la costruzione sociale dell'Europa, almeno quando, come nel caso delle politiche del lavoro, identifica obiettivi qualitativi e quantitativi, anche se è presto per valutare se si stia realizzando un semplice coordinamento o una vera e propria convergenza. La pressione politica della Commissione sugli Stati membri, al momento dell'impostazione della politica occupazionale e nella fase di valutazione di un'eventuale divergenza, è uno strumento che può divenire rilevante, al punto che la legittimità dell'azione delle autorità comunitarie è stata

oggetto di dibattito.

L'intervento sul mercato del lavoro implica una revisione delle politiche sociali per passare da misure passive a misure attive, favorevoli all'occupazione. Queste rappresentano anche il principale strumento per raggiungere un altro importante obiettivo emerso nei Consigli Europei di Lisbona (marzo 2000), Feira (giugno 2000) e Nizza (dicembre 2000), la riduzione dei fenomeni di esclusione. In tale campo, però, l'azione appare più lenta, e in particolare non sono stati ancora individuati obiettivi quantitativi, la cui indicazione è divenuta ormai urgente, se si vuole dare sostanza alle molteplici dichiarazioni sull'impossibilità di accettare gli attuali, ancora elevati livelli di povertà ed esclusione in Europa. E' in corso di elaborazione, d'altronde, la definizione della procedura di monitoraggio, indispensabile per valutare i progressi delle politiche adottate dagli Stati membri. Nel capitolo 6 si sottolinea, a questo proposito, l'importanza di disporre anche di indicatori di povertà assoluta e di linee di povertà uniformi a livello europeo. Si attira l'attenzione sulle conclusioni del Consiglio Europeo di Stoccolma del marzo 2001, che invita il Consiglio ed il Parlamento a decidere entro la fine dell'anno sul programma europeo di lotta all'esclusione sociale.

Va, infine, ricordato che un motivo decisivo che spinge alla revisione dei sistemi di protezione sociale è la considerazione dei possibili effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica, soprattutto quella per pensioni. Una larga parte delle riflessioni in sede europea è oggi dedicata alla valutazione delle conseguenze dei problemi demografici che si prevede emergano nel lungo periodo, cui si vuole far fronte attraverso riforme da adottare al più presto, onde garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici, ma anche la loro sopravvivenza, e la loro capacità di sostenere il reddito delle persone anziane e ridurre la povertà tra i cittadini di età avanzata.

Il discorso sulle questioni sociali non può essere considerato completo se non si ricorda la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza dal Consiglio, dal Parlamento e dalla Commissione dopo nove mesi di lavoro della Convenzione convocata dal Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999. Al tema del contenuto della carta e del suo metodo di elaborazione è dedicato ampio spazio in tutto il Rapporto e soprattutto nel capitolo consacrato all'Europa dopo Nizza.

Fra i passi in avanti della Carta rispetto alle norme comunitarie, è opportuno citare l'art. 36 sull'accesso ai servizi di interesse economico generale, se esso viene comparato all'art. 16 del Trattato di Amsterdam, che pure rappresenta il primo segno di una nuova tendenza dell'Unione in questo settore. Il Rapporto sullo Stato dell'Unione dell'ISAE dedica al ruolo svolto dai servizi di interesse economico generale nella promozione della coesione sociale e territoriale un capitolo *ad hoc* (capitolo 7), mettendo l'accento sulle difficoltà, ma anche sull'opportunità, di coniugare e rendere compatibili le ragioni del mercato e quelle dell'interesse generale. La complessità dell'obiettivo è legata al fatto che la stessa nozione di interesse generale differisce da paese a paese, e si evolve nel tempo.

Un segno della rilevanza della svolta è l'introduzione del concetto di consumatori-utenti, anziché consumatori-clienti, nel linguaggio della Commissione, concetto che rimanda alla questione dell'accesso ai servizi, ed ai modi per garantirlo. A quest'ultimo proposito, da un lato va osservato che la tutela dell'accesso, anche per le fasce deboli dal punto di vista della condizione economica, deve essere garantita in modi coerenti con l'apertura dei mercati. Dall'altro lato, dal dibattito a livello europeo emerge che, nel corso del processo di liberalizzazione, la regolamentazione dei servizi deve estendersi dalla tradizionale vigilanza sull'evoluzione tariffaria ad un monitoraggio e controllo della qualità, che può trovare in un processo di coordinamento e scambio di informazioni sulle migliori pratiche la via per una azione più efficace.

Si osserva che i processi di liberalizzazione intrapresi nei servizi pubblici, a partire dalla metà degli anni ottanta, hanno coinvolto un settore che rappresenta globalmente il 70% del reddito prodotto dall'Unione e offre più posti di lavoro di ogni altro. Non previsti esplicitamente dal Libro Bianco concernente il mercato interno, i settori delle telecomunicazioni, dell'elettricità, del gas e dei servizi postali hanno dovuto affrontare molti ostacoli prima di aprirsi gradualmente alla concorrenza poiché, tradizionalmente, la prestazione di questi servizi è assicurata da monopolisti pubblici. Il capitolo sui processi di liberalizzazione nei servizi pubblici (capitolo 3), dopo aver affrontato lo stato dell'Unione in questi mercati, esamina gli ultimi sviluppi, dal Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 a quello di Stoccolma del marzo 2001, collocandoli nel quadro più generale dell'integrazione economica europea.

Il tema dell'integrazione economica, sempre più stretta, richiama infine all'attenzione la questione delle differenze territoriali di sviluppo (cui è dedicato il capitolo 8 di questo Rapporto) ed in particolare il fatto che l'accelerazione del processo di unificazione economica e monetaria è stata accompagnata dal mantenimento di significativi divari regionali. Come abbiamo detto all'inizio, l'intervento dell'Unione a favore delle aree economicamente meno sviluppate sarà al centro delle discussioni in vista dell'allargamento ad Est. A questo riguardo, nel capitolo 8 viene analizzata l'efficacia delle politiche strutturali regionali, come si sono configurate negli anni ottanta e novanta, rispetto all'obiettivo di favorire la coesione territoriale. Le stime riportate nel capitolo mostrano che, a partire dalla metà degli anni ottanta e negli anni novanta, non si è realizzata una convergenza regionale dei redditi reali pro capite. Scindendo la dinamica del reddito pro capite nelle due componenti del tasso di occupazione e della produttività del lavoro, si osserva, inoltre, che la "non-convergenza" nello sviluppo regionale è da attribuire all'aumento dei divari nei tassi di occupazione; qualche passo nella direzione della convergenza regionale è stato invece fatto per la produttività.

Queste tendenze si sono manifestate in una fase di intensificazione dello sforzo dell'Unione Europea volto a favorire la coesione regionale. Nel capitolo si mostra che i Fondi Strutturali impegnati dall'Unione Europea sono effettivamente stati allocati sulla base di principi di equità: le regioni periferiche hanno usufruito di impegni di spesa effettivamente superiori a quelli

riguardanti le altre regioni. L'equità della distribuzione viene, tuttavia, meno quando si passa a considerare non già i soli impegni di spesa dell'Unione Europea, ma il "valore complessivo dei progetti", comprendente, oltre alle risorse impegnate dall'Unione, il contributo che, in base al principio della addizionalità, è a carico delle autorità nazionali. I progetti, considerati nel loro valore globale, sono infatti solo molto debolmente correlati con il livello iniziale del reddito pro capite e con la dotazione regionale di infrastrutture. In queste condizioni non sorprende che, come mostrato nel capitolo, non si registri un impatto significativo dell'intervento strutturale sulla dinamica della produttività, dell'occupazione e del reddito pro capite delle regioni meno sviluppate. A rendere ancora più complesso il quadro, va osservato il fatto che il grado di utilizzo dei fondi non è distribuito in maniera uniforme tra le diverse regioni. Emblematico è il caso dell'Italia, dove la percentuale di risorse effettivamente spese al Sud è stata nel periodo preso in esame nel Rapporto inferiore a quella del Nord.

L'analisi sui divari regionali e sull'efficacia delle politiche strutturali condotte dalla Comunità prima, e dall'Unione poi, conduce a una serie di indicazioni di *policy* che riguardano l'esigenza di accompagnare gli investimenti in infrastrutture, cui principalmente mirano i Fondi Strutturali, con misure volte a riformare il mercato del lavoro (per ridurre le divergenze regionali nei tassi di occupazione), con un più forte ruolo dell'Unione nel miglioramento della capacità amministrativa, della progettazione e spesa delle regioni, con un maggior decentramento delle decisioni nell'ambito del principio di sussidiarietà. Partendo dal dibattito aperto dalla Commissione Europea (2001) con il *Secondo Rapporto sulla coesione economica e sociale*, si pone la questione di abbandonare l'obiettivo di una completa omogeneizzazione del territorio europeo per sostituirlo con una politica di coesione al tempo stesso realistica e non distorsiva delle tendenze dell'integrazione. Ruolo di "governo" dell'Unione sul territorio e più forte decentramento delle competenze a livello regionale, per favorire la formazione di azioni locali per lo sviluppo richiamano, infine, l'insieme delle questioni sollevate dalla Commissione Europea nell'ambito della riflessione sulla *governance*, le cui conclusioni entreranno a far parte del dibattito al Consiglio Europeo di Laeken.

Al di là delle questioni di natura economica, occorrerà trarre le conseguenze istituzionali – o meglio costituzionali – dei progressi compiuti nella politica di difesa comune e nel ruolo crescente dell'Unione in materia di affari interni e giudiziari, in particolare per tener conto della determinazione di forme ancora embrionali di diritto privato e di diritto penale europeo.

Così, in vista dell'ampliamento dell'Unione, occorrerà mettere mano ancora una volta al sistema politico e costituzionale europeo, per garantire la realizzazione degli scopi principali in materia di completamento del mercato interno e del processo di liberalizzazione, in particolare nel settore dei servizi¹³, per la piena realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria, per la scelta o la complementarietà fra l'armonizzazione e la concorrenza fiscale, per lo sviluppo dell'occupazione, infine per gli obiettivi di equità e di coesione economico-sociale.

Come cerchiamo di spiegare nel capitolo su "L'Europa dopo Nizza", la questione della

costituzione europea non deriva da una scelta di tipo ideologico¹⁴, ma dalla necessità di iscrivere tutti i mutamenti politici ed istituzionali in un quadro unico, coerente e globale.

La questione della costituzione richiama inevitabilmente allo spirito il principio di un metodo diverso da quello del negoziato diplomatico o dal lavoro elitario di un insieme ristretto di improbabili “cavalieri” di un indeterminato Regno illuminista della futura Europa ma, come ha detto recentemente Jacques Delors, di una *pedagogia della democrazia*.

E' questa la ragione che ci spinge a sostenere – per preparare e precedere la Conferenza dei capi di Stato e di governo destinata a concludere il dibattito sull'avvenire dell'Europa¹⁵ - l'idea di un organo (simile alla Convenzione che ha elaborato la Carta dei Diritti Fondamentali adottata a Nizza) che dia legittimità formale al potere costituente condiviso dei governi e dei parlamenti nazionali, del Parlamento e della Commissione dell'Unione Europea, escludendo la tentazione demagogica di farne una sorta di grande forum di dibattito - in francese si direbbe *parloir* - all'interno del quale la *società politica* sia rappresentata allo stesso titolo e con la stessa legittimità della *società civile*. Così come avvenne per la Carta, la società civile organizzata (e cioè i rappresentanti dell'associazionismo europeo, insieme agli interlocutori sociali del mondo dell'economia) deve svolgere, accanto alla convenzione, un ruolo di stimolo, di proposta, di critica e di raccordo con l'opinione pubblica, lasciando ai rappresentanti delle istituzioni nazionali ed europee il compito di elaborare e di decidere.

Il primo Rapporto sullo Stato dell'Unione Europea, diffuso dall'ISAE, può essere un utile e concreto contributo alle riflessioni europee, in vista delle decisioni del Consiglio Europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001.

¹³ La recente vicenda legata al tentativo di acquisizione da parte dell'EDF di una quota del 20% del capitale della Montedison è l'ennesima prova della necessità di rafforzare i poteri della Commissione in materia di concentrazioni. In modo simile, occorrerà portare a conclusione l'annosa e non risolta questione del pluralismo nei media (sul quale, dopo le promesse non mantenute dalla Commissione Santer, la Commissione Prodi è stranamente e colpevolmente silenziosa) che, a causa delle nuove tecnologie, non può più essere garantito solo a livello nazionale. L'intervento dell'Unione in quest'ultimo settore permetterebbe di risolvere indirettamente situazioni di palese conflitto di interessi.

¹⁴ Il fatto che l'idea di dare all'Unione una costituzione europea non è una scelta ideologica di tipo federalista è confermata dal fatto che per alcuni – come *The Economist* – essa rappresenta un cavallo di Troia per introdurre nell'Unione un modello confederale o intergovernativo.

¹⁵ Che vorremmo si svolgesse – quarantasei anni dopo il Vertice dei Sei al Campidoglio – a Roma nel dicembre 2003, a conclusione della presidenza italiana dell'Unione Europea.