

Riccardo Rovelli

POTENZA CIVILE E MERCATO GLOBALE:

REGGERÀ IL MODELLO EUROPEO ALLA PROVA DELLA GLOBALIZZAZIONE?

17 gennaio 2007

INDICE:

INTRODUZIONE

I. POLITICA DELLA GLOBALIZZAZIONE: DAL *BALANCE OF POWER* AL MONDO POST-MODERNO

II. L'ECONOMIA E LA GLOBALIZZAZIONE

II.1 Disintegrazione della produzione

II.2 Diminuzione del prezzo relativo del lavoro

II.3 L'economia politica della globalizzazione

III. COSA FA UNA POTENZA CIVILE?

IV. IL MODELLO INTERNO ALLA RESA DEI CONTI

IV.1 Alle origini del modello europeo

IV.2 Unione, Stati, mercato: *fortitudo* tua vita mea

IV.3 Se Lisbona fallisce? Lo scenario di riserva

V. CONCLUSIONE

INTRODUZIONE

“Ogni ambizione dell’Europa a svolgere un ruolo attivo, di giustizia e di pace, nel quadro della globalizzazione, non ha senso se non si rinnova il modello socio-economico europeo. Non ci sarà futuro nella politica internazionale dell’Europa se non avrà successo la ‘Strategia di Lisbona’”. Mario Telò, <http://www.caffeeuropa.it/pensareeuropa/247telo.html>, 2004

Davvero la capacità di iniziativa esterna dell’Unione Europea è così strettamente legata a ciò che essa saprà realizzare al proprio interno? O è la tesi richiamata da Telò una semplice provocazione? Queste solo le domande alle quali vorrei qui, da economista, rispondere.

Il motivo per aver scelto questo tema è triplice: primo, condivido in pieno quanto dice Telò. Secondo, benché il legame fra le due dimensioni, esterna ed interna, dell’UE sia profondo, molti tendono ad ignorarne del tutto l’esistenza. Terzo, questo legame transita proprio attraverso la dimensione economica, e dunque mi pare utile parlarne (anche) da economista, e proporre qualche considerazione che rafforzi la consapevolezza di tale legame.

D’altra parte, credo che l’ignoranza attorno a questi temi non sia del tutto innocente. Infatti, trascurare il legame fra dimensione esterna ed interna consente di rimandare nel tempo decisioni politicamente non facili, e pertanto può apparire una comoda scelta. In realtà, rischia di rivelarsi una colpevole ignavia ... ma questo, spero, diverrà più chiaro alla fine.

Il discorso che intendo sviluppare si articola attorno a tre domande:

- i. Quali legami vi sono fra il “Modello Interno” dell’UE ed il ruolo che l’UE può svolgere nella politica internazionale?

ii. E' davvero necessario un rinnovamento del modello interno?

iii. La Strategia di Lisbona è necessaria a promuovere tale rinnovamento? Ed è sufficiente?

In estrema sintesi, anticipo qui le mie conclusioni, anche per consentire agli eventuali lettori che si trovassero d'accordo di passare presto a più stimolanti letture:

- i. Rafforzamento del mercato interno, capacità di affrontare le sfide del mercato globale, capacità di assumere il ruolo esterno di potenza civile sono in larga misura tra loro collegati.
- ii. La Strategia di Lisbona (SdL) individua correttamente lo spazio di strategie di mercato che si apre all'UE; tuttavia è debole nell'individuare un percorso di attuazione per tali strategie.
- iii. Questo percorso non può prescindere dall'adesione politica degli Stati membri alla SdL; ma tale adesione è possibile solo se maturano in una maggioranza di stati le condizioni per respingere le coalizioni paralizzanti (possibili tanto "da destra" come "da sinistra") tra interessi o lobby protezioniste e anti-liberali.

Le mie argomentazioni sono espone nelle quattro sezioni che seguono. Le prime due riprendono in breve alcune caratteristiche, rispettivamente, della globalizzazione politica ed economica. La terza sezione prende in esame la presenza internazionale dell'Unione Europea, alla luce della sua caratterizzazione come una "potenza civile", e cerca di mettere in luce alcuni limiti e incongruenze di tale ruolo. La quarta sezione riprende il tema di quale sia e come si caratterizzi il modello interno dell'UE e di come la Strategia di Lisbona si innesti su tale modello. Esamina inoltre i vincoli e condizionamenti sia interni (la limitata adesione politica degli Stati membri) che esterni della Strategia di Lisbona, e le relazioni fra le due dimensioni - interna ed esterna - delle politiche dell'Unione. Una breve sezione conclusiva riassume le precedenti.

I. POLITICA DELLA GLOBALIZZAZIONE: DAL *BALANCE OF POWER* AL MONDO POST-MODERNO

Il 1989, nell'evoluzione delle relazioni internazionali, è un caposaldo: segnò la fine della guerra fredda (e in buona misura del comunismo), ma per diversi aspetti apparve anche come la fine di quel più lungo periodo, iniziato con la Pace di Westfalia, basato sul "balance of power" tra paesi. Studiosi di orientamento realista ipotizzarono che, in qualche nuova forma e in tempi imprecisati, nuove forme di bi- o multi-polarismo si sarebbero gradualmente stabilite¹. Altri si spinsero a pensare che il crollo del Muro di Berlino fosse il preludio di una nuova primavera:

*Now, we can see a new world coming into view. A world in which there is the very real prospect of a new world order. In the words of Winston Churchill, a "world order" in which "the principles of justice and fair play ... protect the weak against the strong ...". A world where the United Nations, freed from cold war stalemate, is poised to fulfil the historic vision of its founders. A world in which freedom and respect for human rights find a home among all nations.*²

Tuttavia, il nuovo ordine mondiale non è affatto iniziato, e d'altra parte lo *status quo ante* non è più proponibile. Al contrario, osserviamo un mondo diviso fra almeno cinque gruppi di stati, all'interno

¹ Kennet .N.Waltz (2000). "Balancing Power: Not Today But Tomorrow". In: R.J.Art and R.Jervis, eds., International Politics, Addison-Wesley, 2003.

² George Bush, 1991. <http://www.al-bab.com/arab/docs/pal/pal10.htm> .

e fra ciascuna coppia dei quali tendono a stabilirsi modelli a volte radicalmente diversi di relazioni internazionali³ (V. Tabella 1).

Tabella 1. **TIPI DI STATI, POST 1989**

Tipologie di stati	Appartenenti a ciascuna tipologia (esempi)
Debolmente egemoni	USA
Pre-moderni	Afghanistan, Iraq, Liberia, Somalia, Sudan
Moderni	Russia, Cina, India, Turchia, Israele, Arabia S., Iran, Siria
Post-moderni (“Potenza civile”)	UE?, Giappone?, America Latina?
Incerti o in transizione	...

Non è il luogo, qui, per discutere le caratteristiche di, e relazioni fra, le diverse tipologie di stati. Ma, ai fini del discorso che segue, è necessario tener presente che l’influenza degli stati pre-moderni non è solo locale o regionale. Anche per l’uso politico che ne fanno alcuni tra gli stati classicamente moderni (Arabia Saudita, Iran e Siria) la loro influenza si estende ben al di là di aree locali. Essi rientrano pertanto nel numero degli stati, o meglio dei popoli dei quali si può dire che:

*“Un popolo nello stato di natura mi priva della mia sicurezza e mi reca ingiuria, se mi è vicino, in virtù della sua mera condizione, anche se non mi reca ingiuria attivamente (di fatto); egli fa ciò in virtù della sua condizione al di fuori di ogni legge (statu iniusto), che mi minaccia di continuo. Pertanto, posso costringerlo ... a entrare con me all’interno di uno stato di leggi civili”.*⁴

In altre parole, l’esistenza di stati pre-moderni richiede di essere controbilanciata dalla deterrenza o presenza militare attiva di altri stati. Dunque, finché vi sono stati pre-moderni, e stati moderni che di essi si servono, non è pensabile che gli altri stati si comportino tutti da “potenza civile”: in altre parole, non è pensabile un’ Europa post-moderna senza gli Stati Uniti (sia pur debolmente) egemoni. Al contrario, come osserva Andrew Moravcsik, la complementarità fra le diverse “attitudini” è quanto mai necessaria:

*“Se ciascuna sponda dell’Atlantico facesse ciò che sa fare meglio, l’Europa, gli Stati Uniti, l’Occidente, ed il mondo intero se ne avvantaggerebbero. Complementarietà e vantaggio comparato, e non conflitto e competizione, dovrebbero essere le parole d’ordine.”*⁵

Questo è dunque il punto che vorrei stabilire, ai fini del discorso che seguirà:

Proposizione 1:

L’opzione di poter scegliere tra le due modalità alternative di convivenza, quella westafliana (*balance of power, credible threats*) da un alto e quella post-moderna (inclusione, opportunità commerciali, aiuti, legittimazione multilaterale) dall’altro, è ineliminabile.

³ Questa classificazione è suggerita da Robert Cooper (2003). *The Breaking of Nations*, Atlantic Books.

⁴ Immanuel Kant (1795). *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*. Sez. 1, #5.
<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm>

⁵ Andrew Moravcsik (2003). “L’Unione Europea dovrebbe avere le stesse capacità della NATO?”. Rivista della Nato, Ottobre. http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/italian/debate_pr.html .

II. L'ECONOMIA E LA GLOBALIZZAZIONE

L'essenza della globalizzazione è che tutti gli stati, e in buona parte anche i *pre-moderni*, si ritrovano e si confrontano anche nel mercato globale. Questo probabilmente è anche un bene politico, o si avvia a diventarlo, come osserva Thomas Friedman:

*“The Dell Theory stipulates: No two countries that are both part of a major global supply chain, like Dell’s, will ever fight a war against each other as long as they are both part of the same global supply chain.”*⁶

Ma cerchiamo di comprendere meglio quali opportunità, vincoli e condizionamenti incontrino gli stati che si affacciano nell'arena della globalizzazione. Sugli effetti di questo il dibattito tra economisti è in corso, e certo non destinato ad esaurirsi entro breve. Vi sono esempi clamorosi di come la globalizzazione abbia diffuso opportunità di crescita economica in aree del mondo prima trascurate, e tuttavia è chiaro che ciò può avvenire solo purché vi siano istituzioni adeguate a cogliere tali opportunità – anche se non è assolutamente detto che la democrazia costituisca una di queste condizioni necessarie. Tuttavia, in generale, vi è evidenza che:

- La globalizzazione conduce a una crescita più rapida e alla riduzione della povertà.⁷
- Stati che hanno istituzioni migliori e che commerciano di più crescono anche più velocemente
- Istituzioni migliori e maggior apertura al commercio mondiale sono tra loro correlate.⁸

Al di là di queste considerazioni generali sulle relazioni tra sviluppo e politiche per lo sviluppo (includendo tra queste le decisioni che conducono ad una maggiore globalizzazione), il fatto centrale che probabilmente caratterizza in senso economico la globalizzazione è l'entrata di un sempre maggior numero di lavoratori all'interno del mercato mondiale. Analizzerò alcuni aspetti di tale “entrata”, e a tale scopo dividerò il resto di questa sezione in tre parti.

II.1 Disintegrazione della produzione

L'entrata di nuovi lavoratori nel mercato mondiale può avvenire in modi, in apparenza assai diversi l'uno dall'altro (e che sicuramente tali sono da vari punti di vista). Infatti un qualsiasi bene o servizio acquistato in un qualsiasi paese può essere stato prodotto:

- Con capitale (K) e lavoro (N) domestici

⁶ Thomas L. Friedman (2006). *The World is Flat*, Farrar Straus and Giroux, 2nd ed., p. 522. Ci si può chiedere se questa teoria si dimostrerà più resistente di quanto non lo sia il mito della “theory of democratic peace”. Vedi Kiron K. Skinner and Thomas Schwartz (1999) “*The Myth of Democratic Pacifism*”. <http://www.hoover.org/publications/digest/3512216.html>

⁷ “*The post-1980 globalisers are different from the rest of the developing world in terms of the extent of tariff cutting (22 point reduction compared to 10 points) and in terms of the increase in trade volume over the past 20 years (an increase from 16% to 32% of GDP, versus a decline from 60% of GDP to 49% of GDP). While rich country growth rates have slowed down over the past several decades, the growth rates of the globalisers have shown exactly the opposite pattern, accelerating from the 1970s to the 1980s to the 1990s. The rest of the developing world, on the other hand, has followed the same pattern as the rich countries: growth decelerating from the 1970s to the 1980s to the 1990s. In the 1990s the globalising developing countries grew at 5.0% per capita; rich countries at 2.2% and non-globalising developing countries at only 1.4%. Thus, the globalisers are catching up with rich countries while the non-globalisers fall further and further behind.*” (David Dollar and Aart Kraay (2004) “Trade, Growth, and Poverty”, *The Economic Journal*, 114 (February), F22–F49.

⁸ Dani Rodrik è l'economista che più suggerisce scetticismo nel considerare queste affermazioni, e più invita ad evitare facili generalizzazioni. Vedi ad es.: Dani Rodrik (2005) “A Practical Approach To Formulating Growth Strategies”. <http://ksghome.harvard.edu/~drodrrik/Barcelona%20Forum.pdf>.

- Con K domestico e N immigrati
- Con K emigrato e N stranieri
- Con K e N straniero.

A dire il vero, spesso non possiamo neppure dire con certezza dove quel bene è stato prodotto, se non nel modo alquanto rozzo previsto dalle “*rules of origin*” degli accordi internazionali di scambio. Questo perché, come suggerisce Robert Feenstra:

“The rising integration of world markets has brought with it a disintegration of the production process, in which manufacturing or services activities done abroad are combined with those performed at home. Companies are now finding it profitable to outsource increasing amounts of the production process, a process which can happen either domestically or abroad. This represents a breakdown in the vertically-integrated mode of production⁹”

Questa rispecializzazione verticale della produzione, che Feenstra chiama appunto “disintegrazione”, è misurabile dalla crescente quota delle importazioni in proporzione al valore aggiunto della produzione dei manufatti. Essa ha alcune radicali implicazioni. Ne elenco sei, per soffermarmi poi (sia pur sempre brevemente) sulla sesta. La disintegrazione della produzione:

- Consente grandi guadagni di produttività, che tuttavia sono la conseguenza (tutt’altro che automatica, quindi!) di opportune strategie di outourcing e di organizzazione della produzione.
- E’ una strada senza ritorno, e non consente alternative (per l’impossibilità anche tecnologica di “re-integrare” la produzione in una sola localizzazione) ... ma si può (si deve) scegliere come percorrerla.
- E’ un superamento delle tradizionali visioni del vantaggio comparato, in quanto quest’ultimo viene suddiviso in una molteplicità di dimensioni, ciascuna corrispondente ad una possibile fase del processo di produzione .
- Genera elevati costi di aggiustamento, economici e sociali, per le fasi della produzione che vengono esternalizzate.
- Cambia in modo radicale ciò che tradizionalmente si definiva “level playing field”. Come osserva Feenstra, “*that cry [for a level playing field] is seldom heard now: the playing field has been leveled, at least for manufacturing firms, through rapid capital mobility*”, e di conseguenza “*the policy issue now is international ‘harmonization’ of regulations that affect labor and also the environment*” (cit., p.32).
- Ha implicazioni potenzialmente drastiche sulla remunerazione dei fattori della produzione.

Vediamo dunque brevemente, nella sezione che segue, quest’ultimo aspetto.

II.2 Diminuzione del prezzo relativo del lavoro

Per esaminare le conseguenze della globalizzazione economica sulla distribuzione del reddito, procediamo dapprima attraverso un semplice (ed estremo) esperimento concettuale. Esso consiste nel osservare come muta la retribuzione relativa di capitale e lavoro, nell’ipotesi che tali retribuzioni siano stabilite a partire dalle rispettive produttività marginali, calcolate da una funzione di produzione valida per l’intera area dei paesi sviluppati (paesi OCSE), e che in tale area

⁹ Robert C. Feenstra (1998). “Integration of trade and disintegration of production in the global economy”. *Journal of Economic Perspectives*, 12 (4), p.31.

“irrompano” in una qualsiasi delle quattro modalità sopra ricordate, lavoratori esterni all’area stessa (provenienti, ad es., da Cina e India). In generale la funzione di produzione ipotizzata è:

$$Y = A K^{\alpha} N^{1-\alpha} \quad \text{dove:} \quad \alpha = 1/3 : \text{quota di K}$$

$$1 - \alpha = 2/3 : \text{quota di N}$$

I dati iniziali del problema sono espressi nella Tabella 2 (riga a). A partire da questi dati possiamo calcolare lo stock di capitale (supponendo che il rapporto capitale/ prodotto sia pari a circa 4 volte) e, utilizzando la funzione di produzione sopra ipotizzata, anche la produttività totale dei fattori, A (riga b). A partire da questi nuovi dati possiamo calcolare poi i dati relativi alla remunerazione dei fattori. Il calcolo avviene in due riprese: prima (riga c) per i paesi OCSE come sopra definiti, poi (riga d) per gli stessi paesi raddoppiando la dotazione di lavoro: il che equivale, all’incirca, a “globalizzare” metà della forza lavoro complessiva di Cina e India, oggi pari a 1300 m.

Tabella 2. **Globalizzazione e remunerazione dei fattori: Un esperimento estremo**

a)	OCSE (30 Stati)	occupati: N = 700 m.	reddito complessivo: Y = 31.535.000 m US\$; prodotto medio per occupato: APN = 45.050 US\$
b)		Stock di Capitale: K = 125.000.000 m	Produttività Totale dei Fattori: A = 800
c)		remunerazione di K (saggio %): MPK = 8,4 %	remunerazione di N (salario): MPN : 30.000 US \$
d)	OCSE + ½ F.Lavoro Cina e India	occupati: N = 1400 m. (+100%)	reddito complessivo Y = 50.058.600 m US\$ (+59%) prodotto medio per occupato: APN = 35.756 US\$ (-21%)
		remunerazione di K (saggio %): MPK = 13,3 % (+59%)	remunerazione di N (salario) : MPN : 23.800 US \$ (-21%)

In questo esempio “estremo”, raddoppiando la forza lavoro globale, il reddito complessivo aumenta del 59%, e così pure la remunerazione del capitale; al contrario, sia il prodotto medio per lavoratore che quello marginale, e quindi il salario, diminuiscono del 21%. Ho definito questo esempio estremo, e senza dubbio lo è in quanto basato su tre ipotesi radicali:

- i. che i nuovi lavoratori non portino con sé, in dotazione, nessuna quantità di capitale;
- ii. che in contemporanea al loro ingresso nel mercato globale non abbia luogo alcun processo d’investimento, e quindi di accumulazione di nuovo capitale;
- iii. che “vecchi” e “nuovi” lavoratori siano del tutto omogenei tra di loro, e quindi ugualmente produttivi.

In realtà ciascuna di queste ipotesi è irrealistica, e se ne tenessimo conto i risultati dell’esperimento sarebbero assai meno drammatici. Tuttavia, averlo proposto in questa forma estrema serve a evidenziare il tipo di pressioni (ormai ben documentate) che la globalizzazione della produzione genera, verso una forte diminuzione del prezzo relativo dei servizi di lavoro rispetto a quelli del capitale.

Detto questo, è chiara (almeno a parole) la via da intraprendere affinché i lavoratori dei paesi “vecchi”, come sono in generale coloro che risiedono nell’ Europa a 15, non ne escano impoveriti. E’ necessario: (a) aumentare l’investimento di capitale sia nei paesi “vecchi” che in quelli nuovi;

(b) aumentare il grado di qualificazione e specializzazione dei lavoratori nei paesi vecchi; (c) aumentare la produttività totale dei fattori.

Un breve commento solo sugli ultimi due punti. Il punto (b) non prelude ad altro che alla “economia basata sulla conoscenza” studiata da Peter Drucker¹⁰ e poi adottata come “manifesto” dalla Strategia di Lisbona.¹¹ Sul punto (c), diversi studi sottolineano come già la produttività totale dei fattori sia ben diversa fra la media dei paesi europei e gli Stati Uniti.¹² Benché tale concetto sia teoricamente piuttosto elusivo, in pratica è meno astratto di quanto possa apparire a prima vista: infatti, la produttività totale dei fattori è sicuramente minore là dove l’organizzazione della produzione è meno flessibile, dove più rigida è l’allocazione dei fattori, dove maggiori sono i costi e minore l’efficacia dei servizi prodotti dal settore pubblico.

Infine, credo sia anche chiaro perché, rispetto alla via sopra delineata, non vi siano alternative praticabili, e perché non sia possibile tornare indietro: non solo perché, come nelle classiche teorie del commercio internazionale, vi sono (e continueranno ad esservi nel futuro) enormi “gains from trade”, ma anche perché la progressiva disintegrazione della produzione è e sempre più sarà tecnicamente irreversibile.

II.3 L’economia politica della globalizzazione

Le difficoltà principali ad adottare il processo di rispecializzazione sopra indicato, tuttavia, si manifestano al livello delle scelte politiche (delle politiche economiche e sociali) di ciascuno stato. Esse nascono dal fatto che, se la globalizzazione produce potenzialmente guadagni netti, conseguirli non è tuttavia automatico, per due motivi.

In primo luogo, non è automatico conseguire i guadagni lordi: per farlo, bisogna liberalizzare il commercio internazionale, rendere flessibile l’organizzazione economica interna, accettare i disagi di abbandonare specializzazioni (localmente) obsolete e di riconversione verso nuove specializzazioni; bisogna ridurre sprechi che generano costi, privati e sociali, che comunque penalizzano la competitività.

In secondo luogo, la globalizzazione genera costi e disagi, e poiché viviamo in un mondo e in stati che sono in generale “non-paretiani” (ossia, dove non è automatica la distribuzione di un “indennizzo” a chi abbia subito perdite) la battaglia per contenere e per gestire tali costi si gioca sia sul piano delle scelte economiche che di quelle politiche. In generale, come in ogni processo socio-economico, vi sono anche in questo caso vincitori e perdenti.

Ma questo pone un rilevante problema politico: chi e come prende, in ciascuno stato, le decisioni che accompagnano il processo di globalizzazione? Poiché parliamo di democrazia, è chiaro che ognuno vota per sé. E se un gruppo di attori politici vuol fare prevalere il proprio interesse in democrazia, è necessario che soddisfi due semplici regole: (a) deve rispettare i diritti garantiti alle minoranze (altrimenti sarebbe un’autocrazia); (b) deve promuovere una coalizione maggioritaria (altrimenti si condanna all’inazione).

Affinché una tale coalizione abbia successo, è necessario che preveda uno schema di condivisione dei benefici. In un paese (o insieme di paesi, come l’UE) già sviluppato, ciò richiede due distinti gruppi di decisioni:

¹⁰ Peter Drucker (1969). *The Age of Discontinuity. Guidelines to Our changing Society*. Harper and Row, New York.

¹¹ Vedi ad esempio: European Commission (2005) “Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy”. Communication to the Spring European Council, COM (2005) 24, February. http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf

¹² Vedi ad esempio Olivier Blanchard (2004) “The Economic Future of Europe”. *Journal of Economic Perspectives*, 18 (4), pp. 3-26.

- Politiche di liberalizzazione e di offerta di regole e servizi pubblici (infrastrutture, ricerca, educazione, alleggerimento di oneri amministrativi e fiscali), che favoriscano le scelte di flessibilità e quindi di rispecializzazione, perché le imprese ed il sistema economico riescano a appropriarsi dei vantaggi comparati dinamici che caratterizzano un'economia basata sulla conoscenza
- Politiche di inclusione sociale, ed *in primis* l'adozione di ammortizzatori sociali non espulsivi, ma finalizzati al reinserimento produttivo dei lavoratori da riallocare.

La questione politica quindi diviene se sia possibile avere o sintetizzare un consenso (ossia, una maggioranza, elettorale prima e poi di governo) in tali direzioni. La risposta – che non posso affrontare qui, ma di cui mi preme sottolineare la centralità che credo essa dovrebbe avere nel dibattito politico - dipende in generale da diverse variabili, quali: il sistema dei partiti ed il sistema elettorale presenti in ciascun paese, i modelli di stato sociale già in essere, gli specifici interessi e poteri di condizionamento delle diverse categorie di *insiders*.

Purtroppo, e con ciò concludo le mie osservazioni sul tema, molta parte del dibattito politico (almeno in Italia) sembra svolgersi al di fuori della consapevolezza di quanto sia urgente tale questione. Tuttavia, “dimenticarsi” di un problema non evita di doversi confrontare con esso praticamente: le scelte interne di politica economica e sociale saranno sempre condizionate dalla necessità di gestire le irreversibili conseguenze economiche della globalizzazione.

In conclusione, quanto ho argomentato in questa sezione può essere riassunto in pochi punti:

Proposizione 2:

Poichè la forma economica della globalizzazione è la disintegrazione della produzione, essa è irreversibile. Ciò significa che le vie di difesa rappresentate dal protezionismo e dall'autarchia sono percorribili solo al prezzo di un drastico impoverimento.

Proposizione 3:

Le pressioni alla riduzione del prezzo relativo del lavoro rispetto al capitale che la globalizzazione genera nei paesi industrializzati sono evitabili solo con un aumento della produttività del lavoro, che a sua volta richiede di aumentare:

- le qualificazioni professionali
- l'accumulazione di capitale
- la produttività totale dei fattori, ossia di ridurre le inefficienze generali nel processo di produzione del reddito di ciascuno paese.

Proposizione 4:

Le pressioni che nascono dalla globalizzazione economica richiedono di essere volte in positivo all'interno di ciascun paese, e nella direzione indicata dalla proposizione 3, attraverso scelte complesse di liberalizzazione economica, riqualificazione delle scelte pubbliche e adozione di politiche di inclusione economica e sociale. La complessità di tali scelte è esasperata sul piano politico, dalla difficoltà di organizzare una coalizione sia elettorale che di governo che le adotti complessivamente.

Proposizione 5:

Volgere in positivo le conseguenze economiche della globalizzazione è il motivo principale di ogni politica economica e sociale da adottare sul piano interno. In tal senso, la globalizzazione appare come un fenomeno a due facce: da un lato disintegrazione della produzione, dall'altro anche integrazione (evidentemente, in un quadro competitivo) delle politiche economiche dei singoli stati.

III. COSA FA UNA POTENZA CIVILE?

*If happy circumstances bring it about that a powerful and enlightened people form themselves into a republic, - which by its very nature must be disposed in favor of perpetual peace - this will furnish a center of federative union for other States to attach themselves to, and thus to secure the conditions of liberty among all States, according to the idea of the right of nations; and such a union would extend wider and wider, in the course of time, by the addition of further connections of this kind.*¹³

Il mercato globale, del quale abbiamo discusso finora, condiziona le opzioni e le scelte degli stati membri, e dell'UE nel suo complesso. Come si concilia ciò con la visione dell'UE come una nuova potenza civile ovvero, nei termini in precedenza ricordati di Robert Cooper, come (insieme di) stati post-moderni, ossia post-Westfaliani? Nello stato postmoderno "foreign policy is the continuation of domestic concerns beyond national boundaries and not viceversa" (Cooper, 2003, p.53). Il concetto di *civilian power*¹⁴ immagino sia ben noto ai lettori di questo libro. Non credo tuttavia sia stato generalmente discusso in un contesto di economia politica, ed è quanto vorrei fare qui.

Potenza civile presuppone l'uso di strumenti diversi da quelli militari (ossia, economici e diplomatici), la fiducia nella capacità e nel ruolo di (alcune) organizzazioni internazionali, ai fini di un confronto fra paesi anche competitivo, ma non comunque volto a obiettivi di dominio, ed in particolare non di dominio territoriale. Nel caso dell'UE, il ruolo di potenza civile è forse una scelta di principio; certo è anche una necessità. In ogni caso, si confronta con due serie di ostacoli:

- All'esterno, come abbiamo discusso nella Sezione I, l'Europa non si confronta solo con altre "potenze civili". Supponendo che porgere l'altra guancia non sia una buona teoria normativa delle relazioni internazionali, cosa può ottenere e come deve comportarsi l'UE in un contesto popolato da *competitors* che includono, oltre agli USA, stati classicamente westfaliani (come la Russia e la Cina, e la stessa Turchia) e virulenti stati pre-moderni? Come può, in particolare, favorire la transizione di altri stati verso l'adozione di un *modus operandi* da potenza civile?
- All'interno, come abbiamo discusso nella Sezione II, l'Europa deve adottare scelte di politica economica e sociale coerenti con il miglior inserimento nell'economia globale. Tuttavia vi è molta riluttanza, a livello sia dell'UE che di molti stati membri, a compiere tali scelte. Che relazione vi è fra le scelte di collocamento nell'economia globale, e le scelte che l'UE dovrebbe compiere come potenza civile? Appartengono a sfere indipendenti o sono aspetti diversi di una stessa politica? E incongruenze in una dimensione portano a cattivi risultati anche nell'altra?

Per rispondere alle domande formulate nell'ultimo punto, ritengo che fra i due insiemi di scelte vi sia una stretta relazione, e che le resistenze e i condizionamenti di economia politica che si dimostrano nelle scelte di politica economica si ripercuotano anche nella capacità dell'UE di proporsi come potenza civile.

Per esaminare la validità di questa tesi, iniziamo con l'esaminare i possibili ruoli esterni dell'UE. Mi concentro su sette, fra i quali sono senz'altro ricompresi i principali (Vedi Tabella 3). Su ciascuno di questi ruoli, mi pare utile esprimere alcuni dubbi o perplessità, in alcuni casi per quanto riguarda la continuazione di tale ruolo nel futuro, in altri anche per il presente.

¹³ Immanuel Kant (1795). Perpetual Peace: A Philosophical Sketch. Sez. 1, #5.

<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm>

¹⁴ Introdotto piuttosto in anticipo sui tempi da F. Duchene nel 1972, e poi da Hanns W. Maull (1990/91) "Germany and Japan: The New Civilian Powers". Foreign Affairs, Winter .

Tabella 3. L'UE come potenza civile: alcuni ruoli possibili

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> i. Peace maker ii. Polo di attrazione: allargamento e “democratic conditionality” iii. Modello di organizzazione economica sovranazionale iv. Modello di sviluppo sostenibile v. Partner commerciale vi. Investitore esterno vii. Distributore di aiuti |
|---|

i) In riferimento al ruolo di **peace maker**, non è chiaro se l'UE e la Nato possano davvero giocare un ruolo tra loro differente, perlomeno al di fuori della periferia sud-orientale dell'UE (e anche questo pare, per fortuna, un ruolo ormai concluso).

ii) In riferimento all'Europa come **polo di attrazione**, non è chiaro se l'UE possa continuare ad essere tale per altri paesi che non gli attuali candidati e potenziali candidati all'adesione: Croazia, Macedonia e Turchia fra i primi; Albania, Bosnia e Herzegovina, Montenegro, Serbia e Kosovo fra i secondi. In questo caso il successo dell'Europa è stato considerevole: “Negli ultimi dieci anni, l'Europa ha dispiegato questi strumenti per contribuire a democratizzare e pacificare almeno 25 paesi alla propria periferia orientale – un record che il potere militare degli Stati Uniti non può uguagliare.” (Moracsik, cit). Ed è sicuramente un modello storicamente unico, proprio per la sua “civiltà”. Tuttavia, anche in questo caso appare un ruolo destinato a concludersi nel giro di qualche anno – anni nei quali i due passi forse più difficili ancora attendono l'UE al varco: l'adesione della Turchia e poi quella della Serbia.

iii) Quanto all'UE come **modello di organizzazione economica sovranazionale**, sicuramente l'UE ha “fatto scuola”.¹⁵ Tra il 1995 ed il 2005, il numero di accordi commerciali su base regionale fra paesi membri del WTO è passato da 130 a 300; sono in atto 13 accordi di unione doganale e 7 altri sono in via di elaborazione.¹⁶ Anche il modello dell'unione monetaria ha trovato maggiore diffusione: ci sono nel mondo 5 esempi di unione monetaria, più 12 unioni “di fatto”. E altre 12 unioni sono allo stadio di proposta o discussione.¹⁷ In questi casi, il dubbio principale riguarda il ruolo distorsivo, o distrattivo, che unioni commerciali o doganali possono avere, rispetto ad accordi multilaterali di liberalizzazione. Su questi aspetti si confrontano da tempo posizioni contrapposte, ed è comunque una questione che non può ultimamente essere risolta a livello dottrinale, ma pratico. Per quanto riguarda l'UE, d'altra parte, in questo caso essa ha solo il ruolo di aver mostrato la funzionalità del modello, e di per sé questo non può essere visto come una manifestazione in qualche modo “attiva” riconducibile al ruolo di una potenza civile.

iv) L'UE vorrebbe anche proporsi come **modello di sviluppo sostenibile**. In questo caso, non pare ci sia granché da imitare. Per quanto riguarda gli obiettivi di riduzione dei gas serra, l'UE sembra purtroppo allontanarsi dagli obiettivi indicati a Lisbona (vedi Figura 1).

Un'innovazione di rilievo introdotta fra i paesi dell'UE è il mercato europeo delle emissioni, che ha iniziato ad operare nel 2005, ed è il primo schema del genere ad essere posto come obbligatorio nel mondo, sia pure per una limitata tipologia di attività economiche. Questo mercato dovrebbe

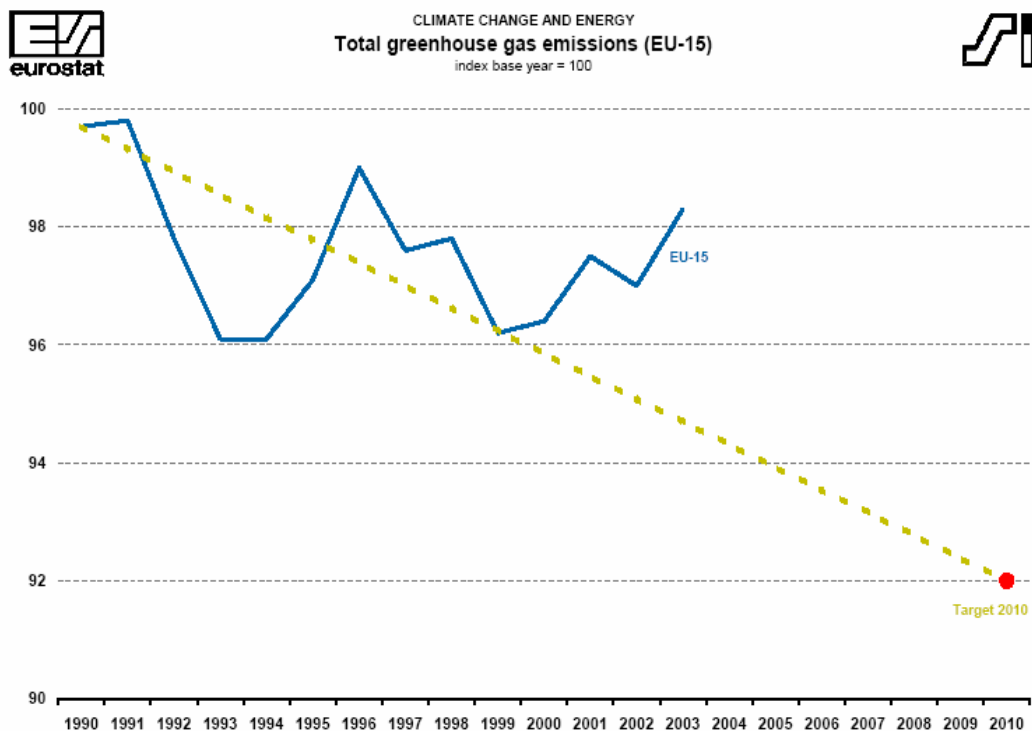
¹⁵ Al contrario, il modello di organizzazione politica dell'UE mantiene pressoché intatta la sua unicità.

¹⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Customs_Union

¹⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Monetary_union

incentivare le singole imprese, nei settori coinvolti, a ridurre in modo economicamente efficiente le emissioni inquinanti. Tuttavia, benché il sistema sia potenzialmente efficiente, la sua implementazione è risultata alquanto problematica. Infatti nella prima fase (che terminerà nel 2007) molti paesi hanno emesso (molto probabilmente, per un mal concepito tentativo di assicurarsi il consenso delle imprese inquinanti) un numero eccessivo di permessi. Ciò ha determinato una caduta del prezzo dei permessi (per l'emissione di biossido di carbonio) al di sotto sia delle multe previste per chi inquina eccessivamente, che del costo di ridurre le emissioni: dunque l'effetto disincentivo si è perso totalmente! Naturalmente c'è tempo, sia pur poco, per imparare dall'esperienza, ma per ora l'Europa non può certo ritenersi un modello di riferimento per altri paesi.

Figura 1: Emissioni di gas serra e Obiettivi di Lisbona



Source: European Environment Agency, Eurostat.

Fonte:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996.39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&_scen=en=detailref&language=en&product=sdi_cc&root=sdi_cc/sdi_cc/sdi_cc1000

Più recentemente,¹⁸ la Commissione Europea ha formalizzato l'obiettivo "di risparmiare il 20% del consumo totale di energia primaria per il 2020. Se tale obiettivo fosse realizzato, per quella data l'UE dovrebbe riuscire a consumare quasi il 13% di energia in meno rispetto a oggi, con un risparmio di 100 miliardi di euro e di circa 780 tonnellate di CO₂ l'anno". La Commissione riconosce che questa, ed altre proposte formulate contestualmente nell'ottobre 2006, "dovranno

¹⁸ Nell'ottobre 2006, e successivamente il 10 gennaio 2007, vedi:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/29>

essere sostenute da una politica esterna coerente e credibile”. In sostanza, per quanto apprezzabili (e necessarie) siano queste affermazioni, esse rimangono aperte ad un duplice interrogativo: sul piano interno, quale capacità di *enforcement* la Commissione, o successivamente il Consiglio, abbia nei confronti dei singoli Stati membri; sul piano esterno, se la capacità e forza negoziale delle quali disporrà l’UE siano in qualche misura diverse dal consueto calcolo del *do ut des* che normalmente caratterizza le (pacifiche) negoziazioni tra Stati.

v) L’UE ha adottato una politica di **accordi commerciali** molto diversificata in relazione a diversi gruppi di paesi. In aggiunta alla sua agenda multilaterale (ossia, all’interno del WTO), l’UE persegue una articolata politica di accordi bilaterali. Attualmente, l’agenda bilaterale prevede:

- un *Accordo di associazione* (AA, un’unione doganale, limitata ai prodotti industriali, con la Turchia)
- *Accordi di libero scambio* (FTA, con i paesi del Mediterraneo, dell’Europa Centrale, Cile e Messico)
- un *Accordo di partenariato economico* (*Economic Partnership Agreements, EPA*, in corso di negoziazione con i paesi del gruppo ACP – Africa, Caraibi, Pacifico -, in forma differenziata per gruppi di paesi)
- il *Sistema Generalizzato di Preferenze* (*GSP*, che riduce in modo unilaterale e selettivo alcune tariffe sui prodotti esportati da alcuni paesi in via di sviluppo verso l’UE)
- il sistema *GSP Plus* (che si applicherà a regime, nel 2007, a 7200 prodotti che verranno importati duty free in Europa, sotto diverse condizioni di rispetto dei diritti umani e di standard in materia di lavoro, ambiente e *governance*)
- l’iniziativa *Everything But Arms* (*EBA*, che liberalizza unilateralmente, rendendole *duty-free* e *quota-free*, le importazioni dai 49 paesi riconosciuti come meno sviluppati, *LCD*).

Ma come interpretare questi accordi? Sono misure di liberalizzazione, o politiche di aiuto allo sviluppo, o misure di promozione degli investimenti e delle *joint ventures* europee in paesi terzi? Oppure sono anche misure che veicolano una precisa *condizionalità* (a favore della democrazia, dei diritti umani, del rispetto di *labor standards*)? Su tale potere di condizionalità, in realtà, mi pare opportuna una dose di scetticismo, per almeno tre ordini di motivi:

- in molte aree, è la stessa UE ad essere fortemente ricattabile (e quindi condizionabile): in particolare, per quanto riguarda l’approvvigionamento di energia;
- su molti aspetti l’UE è divisa, sia su questioni di tipo politico-internazionale (ad esempio, sul ruolo che hanno o dovrebbero avere gli USA nel fornire i cosiddetti “beni pubblici internazionali”, come la difesa dal terrorismo o da altre forme di aggressione) che su questioni di tipo commerciale;¹⁹
- l’UE subisce un’aggressiva competizione, nei confronti di paesi terzi, da parte di Russia e Cina – stati Westfaliani se mai ne sono esistiti, e certo non “potenze civili” - e ciò inevitabilmente limita la capacità europea di condizionare le proprie iniziative a requisiti di condizionalità politica.

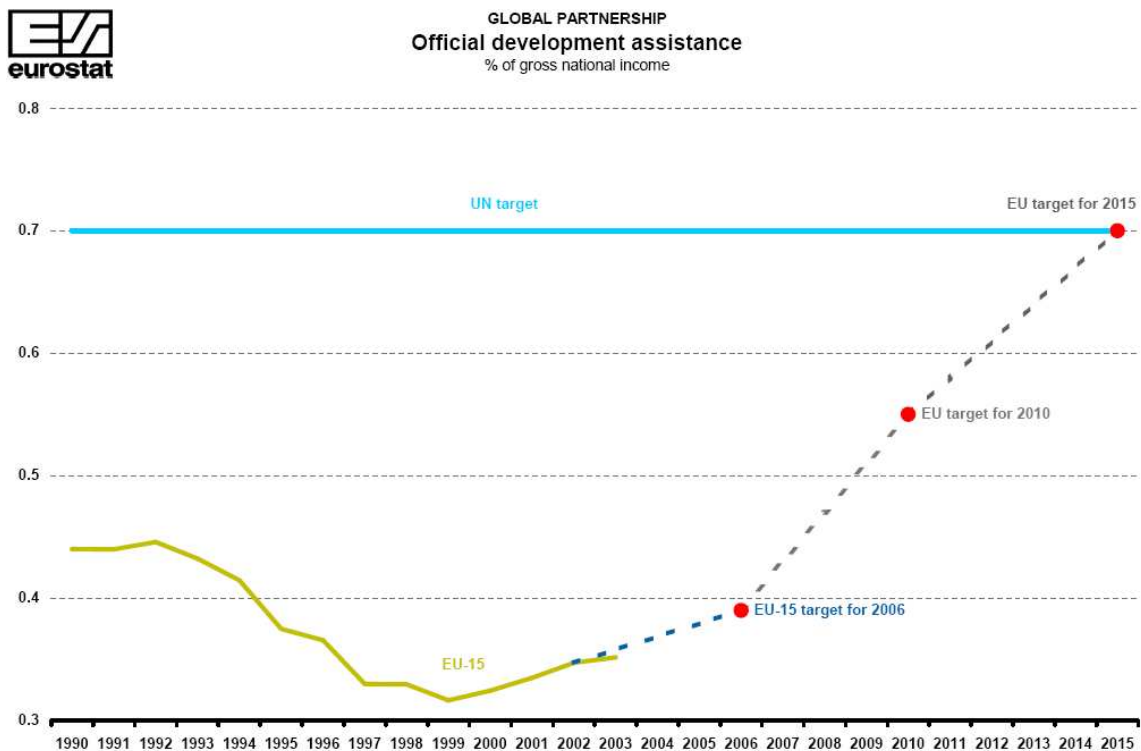
In conclusione, dunque (e senza neppure aver tirato in ballo i condizionamenti che la sopravvivenza della politica agricola comunitaria pone al ruolo dell’Unione nelle negoziazioni multilaterali in

¹⁹ Ad esempio, di recente l’Italia si è trovata in disaccordo con Germania, Regno Unito e Svezia sull’imposizione di misure anti-dumping nei confronti delle importazioni di scarpe cinesi. Forse per vendicare l’affronto subito sulla questione delle scarpe, l’Italia si è opposta (insieme a Polonia e Lituania) il 26 settembre 2006 agli stessi tre paesi su una mozione di condanna del mancato rispetto di *labor-standards* in Bielorussia. Il motivo dell’opposizione di Polonia e Lituania era l’interesse a mantenere buoni rapporti con la Bielorussia in quanto partner commerciale; per l’Italia si trattava – verosimilmente – di una ripicca sull’affare delle scarpe cinesi. Vedi per una cronaca di questi fatti <http://euobserver.com/19/22629> .

ambito WTO), mi sembra vi siano sufficienti motivi per dubitare che la presenza esterna dell'UE sia stata fino ad ora – se si esclude la politica di allargamento in Europa centrale e sud-orientale – apprezzabilmente diversa da una politica westfaliana di difesa – sia pur deliberatamente non militare – di legittimi ma parziali interessi economici.²⁰

vi) Nonostante il commercio mondiale cresca più velocemente rispetto al PIL mondiale, gli **investimenti diretti all'estero (IDE)** non tengono il passo con tale crescita. Addirittura, i flussi mondiali di IDE sono diminuiti in questo inizio di secolo, da quasi 900 miliardi di euro (nel 2000) a meno di 500 miliardi nel 2004. Paradossalmente, il trend degli investimenti dall'UE è diminuito ancora di più, portando la quota europea dal 50% (EU15, nel 2000) al 24% (EU25, nel 2004).²¹ Se si guarda poi alla destinazione degli investimenti europei, essa è ancor più concentrata della media dei flussi mondiali verso gli USA e verso gli altri principali paesi industrializzati non-UE (Canada, Giappone, Svizzera): verso questi 4 paesi “ricchi” è andato infatti il 51% dei flussi UE nel 2003 (il 60% nella media 1999-2003).²² Nel complesso, dunque, gli IDE dell'UE appaiono in contrazione, assoluta e relativa, e non certo destinati a localizzazioni che riflettano in qualche modo aspirazioni od obiettivi diversi da quelli prevalenti negli investimenti esteri di altri paesi.

Figura 2: Assistenza allo sviluppo: realtà ed obiettivi



Source: OECD.

²⁰ Ciò non significa che l'UE non debba assumere un ruolo più attivo in questo ambito. Ad esempio, è importante operare per evitare che la diffusione di FTA e di MU in altre aree del mondo risulti in una frammentazione fra troppe aree isolate di libero scambio. In positivo, ciò richiede un rafforzamento del WTO ed un costruttivo ruolo dell'UE in esso.

²¹ Vedi, per tutti questi dati: Eurostat, *European Union foreign direct investment - Yearbook 2006*. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BK-06-001/EN/KS-BK-06-001-EN.PDF, p.7, 9.

²² *Id.*, p. 89.

vii) Ma forse il vero punto di forza di una potenza civile è il suo ruolo nella politica di **aiuti allo sviluppo**. “*Delivering more and better aid*” è l’obiettivo annunciato nell’European Consensus on Development, e ripreso nel Rapporto Annuale sullo sviluppo del 2006.²³ L’obiettivo si concretizza, tra l’altro, nell’impegno a raggiungere un livello di aiuti pari allo 0,7% del GNI europeo entro il 2015 (0,56% nel 2010). D’altronde questa politica è ben radicata nei trattati europei: già gli art. 177 e successivi del Trattato che istituisce la Comunità europea definiscono con una certa precisione gli obiettivi comunitari nel settore della cooperazione allo sviluppo. Tuttavia, il confronto fra (buoni) propositi e (magre) realizzazioni lascia il campo a qualche dubbio sulla raggiungibilità dei primi, come si può desumere dalla Figura 2: il cauto trend di crescita degli aiuti allo sviluppo è rivelatore anche in questo caso di una potenza sicuramente civile, ma soprattutto pragmatica.

In conclusione, la presenza esterna dell’UE è senza dubbio multiforme, ma non sfugge ad una ambiguità di fondo:

- da un lato, essa si è sempre, o almeno ovunque fosse possibile, caratterizzata come *civile* – se a tale parola diamo il significato preciso, ma riduttivo, di un’assenza di aggressività muscolare o militare;
- dall’altro, se alla parola civile attribuiamo una capacità di *condizionamento finalizzato*, allora pare lecito porsi due domande:
 - i. l’UE ha attuato in modo conseguente, e soprattutto con risorse adeguate, il suo voler essere non solo *civile* ma anche *potenza*, ossia forza capace di condizionamento nei confronti di paesi terzi?
 - ii. nella misura in cui lo ha fatto, tale politica ha avuto successo?

Rispetto a questo duplice dubbio, esso può ricevere una risposta positiva solo nel caso della politica di allargamento. L’allargamento è stata una scelta coraggiosa, un importante successo, ed anche il più originale strumento di politica estera dell’UE. Tuttavia, l’allargamento è ormai prossimo al termine, per il (quasi) esaurimento delle candidature disponibili. Ma l’ultimo passo, la candidatura della Turchia, è anche il più critico. Il dibattito sull’eventuale entrata della Turchia (ma anche, suppongo, della Serbia, dell’Albania e di altri paesi balcanici) infatti non è e non sarà solo una discussione su quali siano i confini geografici dell’Europa. Al contrario, esso sempre più appare simile ad una seduta di autocoscienza su quale sia (e dove stia evolvendo) il modello d’integrazione europeo.

E la graduale, e per certi aspetti naturale evoluzione della politica di allargamento nella Politica Europea di Vicinato non pare in grado di risolvere nessuno dei dubbi tuttora aperti: a qualche osservatore scettico essa anzi appare come il tentativo (destinato presumibilmente a fallire) di proporre ai confinanti esclusi dall’allargamento una politica di allargamento senza la “carota” rappresentata dalla prospettiva di adesione,²⁴ e dunque, un ibrido geneticamente predisposto alla sterilità.

Nelle altre dimensioni della presenza esterna dell’Unione, il ruolo europeo è stato condizionato nel complesso negativamente da due fattori:

- da un lato, i problemi nel completamento e ri-posizionamento del mercato interno hanno limitato la disponibilità di risorse da destinare alla proiezione esterna dell’Unione (come nel caso degli

²³ European Commission, *Annual report 2006 on the European Community’s Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2005*.

http://ec.europa.eu/comm/europeaid/reports/europeaid_annual_report_2006_full_version_en.pdf

²⁴ Vedi ad esempio Fabrizio Tassinari (2006). Il cerchio di fuoco, *Limes*, 1, p.225-232.

IDE e della politica di aiuti allo sviluppo) e ne hanno condizionato negativamente le scelte (come nel caso della politica energetica ed ambientale)

- dall'altro, il doversi confrontare con controparti e concorrenti (come nel caso della politica di vicinato, della politica commerciale e della politica di approvvigionamento energetico) che perseguono tradizionali logiche di interesse nazionale costringe ad adottare comportamenti che ricadono interamente entro tale dimensione.

Riassumendo, possiamo sintetizzare la discussione di questa sezione in due proposizioni:

Proposizione 6:

La politica esterna dell'UE si è caratterizzata come *potenza civile* al suo meglio nel caso, storicamente senza precedenti, dell'allargamento del 2004 (e delle scelte che, a partire dagli anni Novanta, lo hanno reso possibile).

Ma tale politica è ormai esaurita, ed inoltre le fasi finali ne rivelano l'ambiguità di fondo, legata alla irrisolta definizione di quale fosse il "modello europeo", al quale venivano ammessi i nuovi Stati membri.

Proposizione 7:

Nelle altre dimensioni, la politica esterna dell'UE è soprattutto *civile* nel senso riduttivo di un'assenza di aggressività muscolare o militare. Non sembra tuttavia essere in grado in futuro, né esserlo stato nel passato, di perseguire obiettivi di *potenza*, ossia di condizionamento finalizzato.

In parte, questa incapacità è dovuta ai *condizionamenti esterni* (la ricattabilità energetica, la concorrenza dei paesi emergenti, la dipendenza dalla protezione militare della Nato); ma in parte anche alle *contraddizioni interne* (la dipendenza e debolezza economica di molti Stati membri, e in particolare le difficoltà ad accettare in mod conseguente le scelte richieste dal completamento del mercato interno).

IV. IL MODELLO INTERNO ALLA RESA DEI CONTI

*“Non hanno i Ciclopi navi dalle guance di minio, non mastri fabbricatori di navi ci sono, che sudino a far navi solidi banchi e queste poi tocchino, uno per uno, i borghi degli uomini, come gli uomini spesso, gli uni gli altri cercandosi, il mare sulle navi traversano; essi potrebbero anche fare l'isola ben abitata, perché non è sterile e produrrebbe ogni sorta di frutti”.*²⁵

IV.1 Alle origini del modello europeo

Il progetto d'integrazione europea ha preso vita e forma alla fine della seconda guerra mondiale, ma la parte della sua ispirazione che più si è valorizzata e consolidata da allora ad oggi nasce in epoche ben più remote, e senza riferimento alcuno alle dispute fra le origini cristiane e quelle illuministiche della civiltà europea. Nasce attorno al Mediterraneo, tra isole e borghi popolati da uomini che vanno *gli uni gli altri cercandosi*, e quando poi si trovano è per scambiare i frutti del loro pensiero oppure del loro lavoro, e arricchiti da questi scambi fare la loro isola *ben abitata, perché non è sterile e produrrebbe ogni sorta di frutti*. E' un'Europa segnatamente pagana (o anzi, e Sarkozy ne vorrà forse prendere nota, turca):

“God did not bestow all products upon all parts of the earth, but distributed His gifts over different regions, to the end that men might cultivate a social relationship because one would

²⁵ Omero, *Odissea*, IX: 125-131 (tr. Calzecchi Onesti).

*have need of the help of another. And so He called commerce into being, that all men might be able to have common enjoyment of the fruits of the earth, no matter where produced”.*²⁶

L’idea di mercato come luogo di scambio ma anche di tolleranza e di relazioni sociali fra uomini liberi e perciò solidali è forse l’idea di Europa civile che abbiamo oggi in mente? Probabilmente non è molto diversa da quanto intendeva Jean Monnet, quando scriveva, in un memorandum a Schumann del 1943, che:

*“The countries of Europe are too small to give their peoples the prosperity that is now attainable and therefore necessary. They need wider markets. ... To enjoy the prosperity and social progress that are essential the States of Europe must form a federation or a ‘European entity’ which will make them a single economic unity”.*²⁷

Questo stesso spirito si ritrova espresso bene nell’Articolo 2 del Trattato che istituisce la Comunità Europea, sin dalla sua formulazione del 1957:

*“La Comunità ha il compito di promuovere nell’insieme della Comunità, mediante l’instaurazione di un mercato comune e di un’unione economica e monetaria e mediante l’attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell’ambiente ed il miglioramento della qualità di quest’ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.”*²⁸

In questo, che è il *primo* articolo dove si enunciano gli obiettivi della Comunità, il mercato comune è definito come un *mezzo*, mediante il quale si raggiungono gli obiettivi successivamente elencati. E’ un mezzo, ossia non è un fine in sé. Ma è il primo dei mezzi elencati, in questa costruzione apparentemente strana, dove l’elenco dei mezzi precede quello degli obiettivi, a voler dire – a me pare – l’essenzialità dei primi rispetto ai secondi: ossia, che non vi sono poi molti altri metodi per raggiungere lo sviluppo armonioso (e quant’altro segue) se non la via che passa dal mercato.²⁹

Ora, se mi è consentito un ulteriore balzo in avanti nel tempo, è il momento di chiederci come si realizza questo modello di integrazione basato sul mercato, che oggi chiamiamo interno: esso è sorto dalla libera dialettica tra gli stati, e poi è stato istituzionalizzato in forme complesse, che coinvolgono sia gli stati (in quanti membri della comunità) che le nuove istituzioni comunitarie. Al

²⁶ Libanius, *Orationes*, III. Nato ad Antiochia nel 314 ed educato ad Atene, Libanius visse a Costantinopoli e successivamente in Asia Minore. Fu amico, corrispondente e poi apologeta dell’Imperatore Giuliano, il quale cercò di restaurare l’eclittismo religioso (oggi diremmo tolleranza) del primo impero romano. La citazione nel testo è da Daniel T. Griswold (2001) “*Seven Moral Arguments for Free trade*”. Cato Policy Report, July/August, Vol. XXIII, No. 4. http://www.cato.org/pubs/policy_report/v23n4/freetrade.pdf.

²⁷ Jean Monnet (1976). *Memoirs*, Fayard (cit. dall’edizione inglese: Collins, 1978, p.222).

²⁸ Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata). Gazzetta ufficiale n. C 325, 24 dicembre 2002. http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_IT.pdf

²⁹ Questa formulazione è stata poi integrata, ma senza attenuazione del significato, nelle successive rielaborazioni del testo dell’articolo. E’ stata invece ripudiata dal Trattato Costituzionale, che al confronto propone una formulazione più confusa e raffazzonata (per quel che ormai conta, e d’altra parte in tono con la qualità generale del documento): l’articolo I.3 para 3 del proposto TC dice: “L’Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico ...”

di là della contrapposizione fra modello intergovernativo e modello comunitario, e di come poi il Parlamento si inserisce nella dialettica europea fra Commissione e Consiglio, il “modello europeo” è, comunque, la dialettica tra queste istituzioni. E’ un modello, un equilibrio politico ormai “stabile”, come osserva Moravcsik:

“The multi-level governance system of the EU is the only distinctively new form of state organization to emerge and prosper since the rise of the democratic social welfare state at the turn of the twentieth century. Recent events suggest that it may now have reached, through a characteristically incremental process, a stable political equilibrium. This ‘constitutional compromise’ is unlikely to be upset by major functional challenges, autonomous institutional evolution, or demands for democratic accountability. There is, moreover, an undeniable normative attraction to a system that preserves national democratic politics for those issues most salient in the minds of citizens, but delegates to more indirect democratic forms those issues that are of less concern, or on which there is an administrative or legal consensus. Contrary to what Haas and Monnet believed, the EU does not (or no longer needs to) move forward to consolidate its current benefits. This is good news for those who admire the European project. When a constitutional system no longer needs to expand and deepen in order to assure its own continued existence, it is truly stable. It is a mark of constitutional maturity.” (p. 376).³⁰

L’evoluzione funzionale si è ormai arrestata, la ripartizione delle competenze è in gran parte acquisita, anche se è ancora eccessivo l’ambito delle decisioni dove i ministri degli Stati membri hanno potere di veto. Tale ripartizione è con chiarezza illustrata negli articoli da I-12 a I-17 del proposto Trattato Costituzionale³¹, che peraltro riassume lo status quo già oggi in vigore.

In riferimento a tale ripartizione delle competenze possiamo rispondere senza esitare alla domanda se l’Europa avrebbe mai potuto evolvere, in continuità con i Trattati successivamente adottati, verso un modello realmente federale. La risposta è sicuramente negativa, poiché fin dall’inizio, in ciascuna formulazione approvata dei Trattati, è stato assente l’elemento chiave di ogni federalismo – ossia il federalismo fiscale, quello che prevede che almeno la funzione redistributiva della finanza pubblica sia centralizzata.³² Questo modello è stato *ovviamente* rifiutato con la decisione di limitare le risorse proprie del bilancio comunitario ad un ammontare che è quasi negligibile rispetto a quello degli Stati membri – il bilancio dell’UE è in assoluto di dimensioni inferiori a quello della Danimarca, ed è poco più di 1/10 di quello della Germania. Dunque, quando mai potrebbe fondarsi su quest’assenza programmatica di federalismo fiscale l’evoluzione verso uno stato federale? Appunto, mai.

IV.2 Unione, Stati, mercato: *fortitudo* tua vita mea

In positivo, invece, l’UE ha espresso un modello di *governazione* originale, soprattutto nell’area delle politiche economiche in senso lato.

Tale modello ha concentrato gli sforzi nella costruzione del mercato interno e delle istituzioni ad esso necessarie o comunque sinergiche – immagino di dire una cosa ovvia affermando che anche lo spazio di giustizia e la cooperazione di polizia non sono estranee al buon funzionamento del mercato interno.

³⁰ Andrew Moravcsik (2005) “The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy”. *J. of European Public Policy* 12, No.2, 349–386.

³¹ Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa. Gazzetta ufficiale n. C 310, 16 dicembre 2004. <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12004V/htm/12004V.html>.

³² Cfr. William E. Oates (1999) “An Essay on Fiscal Federalism”. *Journal of Economic Literature*, XXXVII, 1120–1149.

Inoltre, come ha osservato Robert Cooper, è la cessione deliberata e consensuale di alcuni ambiti di sovranità – e non il disperato agganciarsi ad essi – che rafforza (nell’ottica post-moderna) gli stati. Anche se Cooper si concentra sul problema della sicurezza esterna³³ credo che il concetto si possa estendere anche ad altri ambiti, al mercato interno in particolare. D’altra parte, come ho notato in precedenza, anche egli sostiene che, nello stato post-moderno, “*foreign policy is the continuation of domestic concerns beyond national boundaries*” (cit., p.53)

In particolare, la riduzione di *alcuni* ambiti di sovranità economica a favore di entità sovra-statali è senza dubbio una evoluzione funzionale positiva,³⁴ nell’epoca dell’integrazione globale dei mercati e della disintegrazione della produzione.

La Strategia di Lisbona³⁵ può essere esaminata in questa luce. Dal punto di vista istituzionale essa non prevede nuovi trasferimenti di sovranità, e pertanto si affida a strumenti decentrati e perciò “deboli”: non può prescindere dall’adesione, momento per momento, di ciascuno degli Stati coinvolti. Tuttavia, se trascuriamo tale debolezza istituzionale e strumentale, la “divisione del lavoro” prevista dalla Strategia di Lisbona, ed epitomizzata nel *metodo aperto di coordinamento*, potrebbe essere all’origine di un *triangolo virtuoso*, nel quale:

- L’Unione-potenza civile rafforza gli Stati
- La forza degli Stati rafforza il mercato
- La forza del mercato rafforza l’Unione.

Esaminiamo i tre lati del triangolo:

1) La forza dell’Unione rafforza gli Stati.

La Strategia di Lisbona è affidata in parte all’Unione, ma in parte maggiore agli Stati. Tuttavia, l’Unione garantisce agli Stati forza negoziale e credibilità esterna (quella che deriva dal parlare a nome di una potenza civile che è anche un’economia ed un mercato di 450 milioni di persone) nelle negoziazioni in sede internazionale. Queste sono indispensabili perché, per quanto la Strategia sia finalizzata alla crescita ed alla occupazione interna, essa assume esplicitamente la necessità di integrarsi e di competere nel mercato globale, e pertanto di posizionarsi in esso secondo il modello di un’economia basata sulla conoscenza – e quindi necessariamente sulla disintegrazione internazionale della produzione. Dunque la competizione globale richiede l’apertura dei mercati e l’aumento degli scambi e della mobilità. Richiede capacità di contrattare sicurezza negli approvvigionamenti (di energia in primis). Richiede insomma la forza negoziale di una potenza civile.

2) La forza degli Stati rafforza il mercato.

Se gli Stati attuano correttamente la SdL per la parte di loro competenza interna (e nessun altro potrebbe farsene carico, data il principio di sussidiarietà), e quindi adottano:

- Modelli di stato sociale che incentivano la partecipazione al lavoro, spostando la protezione dal posto di lavoro al lavoratore

³³ “*The postmodern state defines itself by its security policy*”(Cooper, cit., p.50).

³⁴ Anche se è inevitabile che, nella ridefinizione degli ambiti di sovranità, sorgano conflitti o comunque tensioni in merito alla “divisione dei poteri”. Le dispute avvenute nel 2002-2004 attorno alle Procedure per il caso di disavanzi eccessivi, previste dal Patto di stabilità e crescita, ne sono state una manifestazione clamorosa e con gravi ripercussioni anche all’interno delle istituzioni comunitarie.

³⁵ Vedi Commissione Europea (2005) “Comunicazione al consiglio europeo di primavera: Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione” COM (2005)24, 2 febbraio.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_it.pdf

- Incentivi alla ricerca ed alla formazione del capitale umano
- Politiche che favoriscono il “turnover” schumpeteriano delle imprese (*l’entrata* di nuove imprese nel mercato, *la crescita* delle imprese esistenti, *l’uscita* delle imprese obsolete);

ne conseguiranno:

- Guadagni elevati di produttività a livello di sistema
- Miglioramento degli indicatori di innovatività e di competitività
- Miglioramento degli indicatori di benessere;

ossia in ultima analisi il rafforzamento complessivo del mercato interno, il raggiungimento di vantaggi comparati dinamici, e il rafforzamento del potenziale di crescita.

3) *La forza del mercato rafforza l’Unione*

E’ la debolezza del mercato interno che rende il *soft power* dell’UE blando e ricattabile, e spinge l’Unione a mantenere o ad adottare chiusure protezionistiche (nel campo della politica agricola, delle politiche del lavoro e dell’immigrazione, nel mercato dei servizi). Al contrario, solo in un’economia trainata dall’innovazione ed in crescita, il ricatto (socialmente comprensibile, ma economicamente insostenibile) dei lavoratori nei settori più arretrati e dei percettori di rendite di posizione può essere superato. E’ solo in un mercato in crescita che gli obiettivi posti (sin dal lontano Consiglio di Lisbona del 2000) diventano raggiungibili (anche se ormai non più entro il 2010). Ed è solo in parallelo al loro raggiungimento che potranno aumentare:

- Le capacità attrattive dell’UE, legate ai benefici dell’aggregazione
- La capacità di imporre *conditionality* nelle scelte dei paesi terzi
- La capacità negoziale nelle sedi internazionali

Questo è, o forse sarebbe il triangolo virtuoso. Si realizzerà? Fino ad ora, la Strategia di Lisbona ha registrato pochi progressi. Nel linguaggio della Commissione, la causa principale risiede nell’*“implementation deficit”*, dovuto a *“limited ownership by Member States”*:

“The Commission is therefore calling on this March’s European council to relaunch the Lisbon Strategy by way of a European Partnership for jobs and growth. The partnership will have one aim and one only: to facilitate and speed up delivery of the reforms needed to boost growth and employment” (p.14)

“The single biggest challenge we are facing midway towards 2010 is, therefore, to fix the implementation deficit. We need to revamp the delivery process which has become too complicated and is poorly understood. It generates much paper, but little action. Responsibilities between the national and the European level have become blurred. Limited ownership is the result.” (p.31)

“Delivery is the Achilles heel of the Lisbon strategy. The proposals for improving the delivery mechanism could resolve many of the difficulties. But they will only work if there is genuine commitment from Member States.” (p.32)³⁶

Limited ownership, tuttavia, significa che i governi degli SM non intendono, o non sono in grado, di gestire politicamente le riforme richieste dalla SdL – ossia di coagulare attorno ad esse il consenso necessario ad implementarle. Questa situazione è deplorabile, ma è anche sorprendente. Infatti, da un lato la soluzione *non* potrebbe risiedere in un maggiore accentramento di poteri nella

³⁶ European Commission (2005) “Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy”. Communication to the Spring European Council, COM (2005) 24, February.
http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf.

Commissione: le materie oggetto della Strategia di Lisbona appartengono naturalmente al campo della sussidiarietà, e l'implementazione della strategia non ha sufficienti caratteristiche di bene pubblico: dunque, è bene che essa sia lasciata alla responsabilità ultima degli Stati. D'altro lato, l'inazione degli Stati non può essere spiegata da una “*coordination failure*”: in particolare, non vi è nessun incentivo a fare *free riding*, e ad attendere che siano gli altri Stati a fare la prima mossa: adottare gli obiettivi della Strategia è un bonus, chi prima li raggiunge meglio sta. Dunque, il ritardo nell'adozione non si può spiegare in riferimento all'inefficienza collettiva di scelte individualmente ottime!

Ciò porta a due conclusioni. Primo: ancorché lo strumento della Strategia di Lisbona (il metodo aperto di coordinamento) sia strutturalmente debole, esso è nondimeno appropriato al caso, ossia non sarebbe desiderabile un maggior accentramento di poteri al fine di realizzare gli obiettivi della strategia. Secondo: se dunque, *contro* il rispettivo interesse individuale, (alcuni tra) gli Stati membri non perseguono coerentemente gli obiettivi della strategia, ciò può essere spiegato negli stessi termini con i quali si spiega, in molti casi, la difficoltà ad accordarsi su riforme che pure beneficerebbero la maggioranza dei cittadini: un problema questo che viene spesso definito il *bias* dello status quo,³⁷ e che costituisce, a mio avviso, la vera croce del riformismo contemporaneo. Non un problema dell'Unione Europea, dunque, ma un problema di molte fra le democrazie contemporanee.

IV.3 Se Lisbona fallisce? Lo scenario di riserva

Se dunque gli obiettivi di Lisbona non venissero raggiunti (né nel 2010, né nel 2015), cosa succederebbe? L'alternativa non è il fallimento totale della Strategia di Lisbona, bensì la sua adozione piena, ma in un gruppo limitato di Stati membri: la Scandinavia, il Regno Unito, l'Irlanda, e alcuni fra i Nuovi Stati membri, ai quali potrebbe aggiungersi la Germania. Un'adozione parziale è sicuramente fattibile, data la natura essenzialmente decentrata della strategia. Ed è anche preferibile dal punto di vista degli Stato adottanti, anche se sub-ottimale (nelle implicazioni sia interne che esterne) rispetto ad un'adozione generalizzata. Tuttavia è uno scenario da non perdere di vista. Quali ne sarebbero le conseguenze per l'Unione nel suo complesso? Credo almeno tre:

- Si polarizzerebbe la divisione dell'Unione in gruppi di Stati che crescono a diversa velocità
- Si ridurrebbe la sua capacità di azione esterna
- Aumenterebbe la litigiosità tra SM.

I paesi critici, o a rischio di ritrovarsi dal lato debole di questo scenario, sono soprattutto Francia e Italia. In ambedue i paesi, i rischi vengono quasi da ogni parte politica, ossia dagli interessi corporativi e dalle posizioni di rendita che trovano rappresentanza politica alternativamente nelle forze di centro, di destra o di sinistra. Per tale motivo, dunque, credo che il futuro dell'Unione Europea sia legato, in senso negativo, al peso che tali interessi manterranno, ed ai condizionamenti che sapranno esercitare.

³⁷ La prima diagnosi del problema fu formulata da Machiavelli: “...non è cosa più difficile a trattare, né più dubbia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo ad introdurre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nimici tutti quelli che delli ordini vecchi fanno bene, et ha tepidi defensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbono bene. (Niccolò Machiavelli, *Il principe*, 1513, cap.VI). Vedi inoltre Raquel Fernandez and Dani Rodrik (1991). “*Resistance to Reform: Status quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty*”. *American Economic Review*, 81 (5), pp. 1146-1155. Un approccio positivo al problema è suggerito da Castanheira, M., V. Galasso, S. Carcillo, G. Nicoletti, E. Perotti and L. Tsyganok (2006) “*How to gain political support for reforms*”. In: Boeri, T., M. Castanheira, R. Faini and V. Galasso (eds.). Structural reform without Prejudices. Oxford University Press.

Riassumendo, possiamo sintetizzare la discussione di questa sezione in tre proposizioni:

Proposizione 8:

L'UE ha espresso un modello di *governazione* originale, soprattutto nell'area delle politiche economiche in senso lato, concentrando i propri sforzi nella costruzione del mercato interno e delle istituzioni ad esso necessarie o comunque sinergiche, anche attraverso la cessione deliberata e consensuale di alcuni ambiti di sovranità.

Proposizione 9:

Proseguendo lungo questa direttrice, l'UE ha adottato la Strategia di Lisbona, come strategia di crescita adeguata al modello di globalizzazione degli scambi e di disintegrazione della produzione.

E' una strategia appropriata negli obiettivi, coerenti con il ruolo di una potenza civile, e decentrata negli strumenti, in coerenza con il principio di sussidiarietà.

Proposizione 10:

Il decentramento della Strategia di Lisbona ne diviene un fattore di debolezza, in quegli Stati membri dove prevale il *bias dello status quo*, ossia la paralizzante prevalenza degli interessi costituiti. Tale debolezza – correlata al peso politico delle rappresentanze degli interessi corporativi e delle posizioni di rendita – rischia di introdurre una polarizzazione fra Stati membri che perseguono con successo la strategia, ed altri che si trascinano ai margini.

Tale polarizzazione risulterebbe in una minore capacità dell'azione civile e negoziale dell'Unione verso l'esterno, ed in una maggiore disarmonia e conflittualità interne.

V. CONCLUSIONE

Rafforzamento del mercato interno, capacità di affrontare le sfide del mercato globale, capacità di assumere il ruolo esterno di potenza civile sono in larga misura tra loro collegati.

La Strategia di Lisbona – in quanto è incentrata sullo sviluppo di vantaggi comparati dinamici, sull'accettazione di un modello di crescita e sviluppo basato sulla integrazione dei mercati e sulla disintegrazione della produzione – individua correttamente le sfide che la globalizzazione politica ed economica pone di fronte all'Europa, e propone risposte **adeguate**.

Tali scelte richiedono, a monte, il rifiuto di scelte protezionistiche e l'apertura agli scambi di fattori e di prodotti. Sono pertanto **funzionali** al ruolo esterno dell'UE come potenza civile, tesa ad assicurare un futuro di integrazione economica, e quindi probabilmente anche più pacifico, fra i paesi del mondo.

Se invece si volesse attribuire all'Europa-potenza civile la capacità di porre in atto un *condizionamento finalizzato* nei confronti di paesi terzi, rispetto a questa prospettiva pare lecito avanzare seri dubbi, poiché essa si è probabilmente esaurita (o è in via di esaurirsi) con il completarsi delle prospettive di allargamento dell'Unione.

L'attuazione della Strategia di Lisbona non può tuttavia prescindere dall'**adesione politica** degli Stati membri; se da un lato non sarebbe desiderabile una maggiore centralizzazione degli strumenti, d'altro lato l'adesione dei singoli Stati è possibile solo se maturano in essi le condizioni per respingere le coalizioni paralizzanti tra interessi o *lobby* protezioniste e anti-liberali.

Se quest'adesione non si manifestasse in modo conseguente in tutti gli Stati membri, potremmo assistere ad un raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Strategia di Lisbona limitato ad alcuni Stati. Poiché la Strategia di Lisbona è essenzialmente decentrata, nulla garantisce che gli Stati membri procedano in parallelo alla sua attuazione.

Se quindi si pervenisse ad un'adozione asimmetrica, tra gli Stati membri, degli obiettivi della strategia, questo non mancherebbe di avere ripercussioni negative sull'autorevolezza esterna e sulla capacità negoziale dell'UE e sulla sua capacità di affermarsi complessivamente come potenza civile. Ma in questo caso verrebbe ridotta anche la coesione interna dell'Unione, e aumenterebbe la conflittualità (civile) fra gli Stati membri.

Ma soprattutto le ripercussioni sarebbero negative per gli Stati che più sono a rischio di auto-escludersi dal perseguire in modo coerente la Strategia di Lisbona.