



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

OLIMPIA FONTANA

**VERSO UN NUOVO MODELLO DI SVILUPPO EUROPEO:
OBIETTIVI, PRIORITÀ, STRUMENTI**

Settembre 2014

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871614

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2014

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Il *paper*, partendo dalla considerazione che all'interno di un'unione monetaria la gestione della finanza pubblica debba restare di competenza degli Stati membri mentre la crescita deve diventare una responsabilità a livello centrale, analizza le motivazioni e le finalità di un'iniziativa europea per un nuovo modello di sviluppo. L'Europa soffre di problemi strutturali, legati principalmente a un ritardo tecnologico, che hanno origine ben più lontana rispetto alla crisi in corso: essi richiedono un intervento nei settori chiave dell'economia capace di generare crescita nell'attuale contesto economico mondiale. Il *paper* identifica questi settori, con esplicito riferimento ai target di lungo periodo stabiliti dalla Strategia Europa 2020. Sulla base di una comparazione tra i mezzi di finanziamento messi a disposizione dal quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e le risorse che sarebbero necessarie per poter colmare il reale fabbisogno di investimenti, appare evidente che un Piano Europeo di Sviluppo Sostenibile, finanziato da un Fondo per lo Sviluppo e l'Occupazione, costituisce l'unica via verso la crescita e un primo passo in direzione del progetto federalista.

Olimpia Fontana è Ricercatrice al Centro Studi sul Federalismo.

E-mail: fontana@csfederalismo.it

1. Introduzione - 2. Il debito pubblico è un problema dell'Unione, ma va risolto dagli Stati - 3. La crescita è una delle priorità, ma non l'unica - 4. Quali obiettivi per l'Europa? La Strategia 2020 - 5. La dimensione sociale della crisi economica - 6. Quali prospettive a fronte della crisi? Un aggiornamento di Strategia 2020 - 7. Quali strumenti? Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 - 8. Un Piano Europeo di Sviluppo Sostenibile - 9. Quali i settori strategici? - 10. Quali gli strumenti di finanziamento? - 11. Conclusioni

1. Introduzione

La crisi economica europea si è sviluppata lungo un percorso articolato non solo in due dimensioni, come solitamente riportato indicato. Ad oggi possiamo distinguere nettamente tre fasi: da crisi bancaria partita nel 2008, essa si è trasformata in crisi del debito sovrano nel 2010¹, per assestarsi in crisi dell'economia reale, con una forte connotazione sociale. Nel 2012, infatti, vi è un nuovo punto di svolta, ovvero un movimento verso il basso dei salari medi nei paesi più colpiti dalla crisi: una riduzione dovuta soprattutto all'aumentare della disoccupazione.

La tendenza al ribasso dei salari ha portato un miglioramento delle bilance commerciali, a sostegno di coloro che ritengono tale "svalutazione interna" un aggiustamento necessario per rilanciare competitività e domanda dei paesi del sud dell'area euro. Tuttavia, da un punto di vista sociale, questa correzione non può essere considerata la soluzione ai problemi dell'Unione europea (Ue): la dimensione sociale dell'Europa non può ridursi a un mero strumento di correzione degli squilibri macroeconomici tra paesi membri. I dati sulla disoccupazione giovanile e sulla povertà nell'eurozona dall'inizio della crisi ad oggi (figg. 1 e 2), pongono l'accento, a causa delle loro ripercussioni di lungo termine sulla crescita, sul destino dell'attuale modello di sviluppo dell'Ue.

Fig.1. Tasso di disoccupazione giovanile (% disoccupati 15-24 anni)

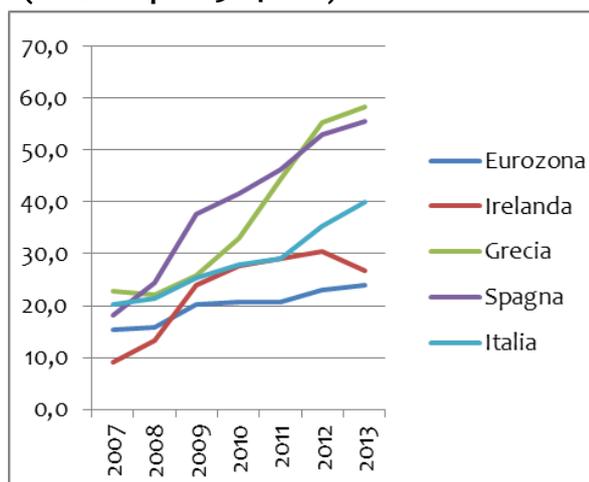
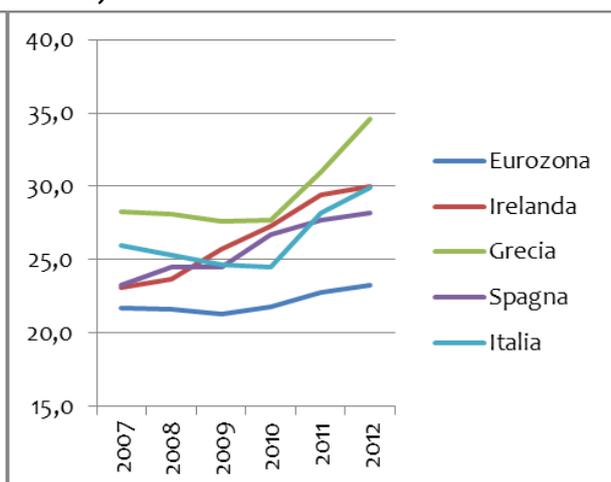


Fig.2 Tasso di povertà (% sulla popolazione totale)



Fonte: Eurostat

¹ Storicamente, crisi del debito sovrano e crisi bancarie sono correlate: il debito pubblico è cresciuto in media dell'86% nei principali episodi di crisi bancarie dal secondo dopo guerra (Reinhart C. e Rogoff K. (2009). "The aftermath of financial crisis", *American Economic Review*, 99 (2), pp. 466-472). La spiegazione del legame deriva non solo dai costi sostenuti dal governo per il salvataggio e la ricapitalizzazione del sistema bancario, ma, come suggeriscono gli autori, soprattutto "dall'inevitabile collasso delle entrate fiscali che il governo subisce sulla scia di una profonda e prolungata contrazione".

Nonostante il peso della dimensione sociale in Europa abbia raggiunto livelli preoccupanti, la politica sociale europea negli ultimi anni sta attraversando il punto più basso della propria storia. Nel periodo tra il 1995 e il 2004 si afferma l'idea che l'avanzamento dell'integrazione europea debba passare prioritariamente attraverso la via del coordinamento socio-economico. Tale percorso è caratterizzato da una critica verso il Trattato di Maastricht, considerato troppo sbilanciato verso la politica monetaria dell'Unione rispetto alle questioni di politica sociale e del lavoro, e l'avanzata nella maggior parte dei governi nazionali di partiti di centro-sinistra². A livello europeo, con la Strategia di Lisbona del 2000 viene definito il metodo di coordinamento aperto nell'ambito delle politiche sociali, al fine di far convergere le politiche nazionali verso obiettivi comuni³. L'approccio basato sulla convergenza socio-economica viene interrotto prima con l'avvento della destra moderata alle elezioni europee del 2004 e poi con il rifiuto emerso dai referendum in Francia e in Olanda di ratificare il testo costituzionale europeo. La crisi dell'euro rappresenta l'ennesimo tentativo per passare dal modello sociale europeo, additato anzi come principale colpevole della crisi del debito, a un modello in cui la convergenza all'interno dell'unione monetaria avviene grazie alle forze del libero mercato⁴. Secondo questa visione, le stesse politiche di austerità e le riforme strutturali non sarebbero legate direttamente alla gestione della crisi, ma deriverebbero da una specifica visione dell'unione monetaria, in cui la politica sociale diventa una mera variabile residuale, lasciata a livello nazionale, costretta ad adattarsi in caso di shock esterni.

L'articolata azione di *crisis management* messa in atto dall'Ue a partire dallo scoppio della crisi finanziaria si è concentrata sul contenimento degli effetti potenzialmente più devastanti e sull'evitare il rischio contagio, attraverso nuovi strumenti di politica monetaria della Banca centrale europea (Bce) e l'istituzione di nuovi organismi deputati a intervenire in situazioni di maggiore crisi⁵. Ma se i salvataggi del sistema bancario per mano degli stati da una parte sono riusciti a sventare il rischio del contagio, dall'altra hanno segnato il passaggio verso una crisi del debito sovrano, producendo una fase di stagnazione e di bassa inflazione, a cui ancora oggi non si è posto rimedio. Questi stessi salvataggi sono poi da indicare come la vera causa dell'aumento del debito pubblico nell'eurozona: se prima della crisi il deficit pubblico ammonta in media solo dello 0,6% del Pil, nel 2010 esso raggiunge il 7%. Allo stesso modo il debito pubblico è aumentato dal 66% all'84% del Pil.

² Manow P., Schäfer A. e Zorn H. (2004). "European social policy and Europe's party-political center of gravity, 1957–2003", *Discussion Paper 04/6.*, Köln, *Max Planck Institute for the Study of Societies*, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp04-6.pdf

³ Pochet P. (2006). "The Open Method of Co-ordination", *Perspectives on European Politics and Society*, 7 (1), pp. 75-90. Il metodo di coordinamento aperto funziona in ambiti che rientrano nella competenza degli Stati membri quali l'occupazione, la protezione sociale, l'inclusione sociale, l'istruzione, la gioventù e la formazione. Esso si basa essenzialmente sull'identificazione di obiettivi da raggiungere, sulla presentazione di statistiche, indicatori, linee guida e sull'analisi comparativa dei risultati degli Stati membri e lo scambio di pratiche ottimali.

⁴ Degrayse C., Jaspin M. e Pochet P. (2013). "The euro crisis and its impact on national and european social policies", *ETUI Working Paper 2013.05*, <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-Euro-crisis-and-its-impact-on-national-and-European-social-policies>

⁵ Fantacci L. e Papetti A. (2013). "Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi", *Costituzionalismo.it*, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/446/>

Secondo Eichengreen⁶, coloro che prevedevano l'imminente disgregazione dell'euro sono stati smentiti dai fatti, così come gli ottimisti sostenitori della fine della crisi vengono sconfessati dall'evidenza che l'Ue non possiede la capacità di agire in modo risoluto, ma procede per piccoli passi, ostacolata dalla difficoltà di definire obiettivi comuni. Ciò è vero soprattutto per la politica fiscale, che finora non è stata utilizzata, né a livello nazionale per espliciti vincoli di spesa, né tanto meno a livello europeo, per mancanza di iniziativa politica, come strumento contro una tipica crisi da trappola della liquidità: nonostante i tassi di interesse siano ai valori minimi, famiglie e imprese tendono a rimandare consumi e investimenti, influenzati da dinamiche deflazionistiche, più che da iniezioni di credito facile. Il pacchetto di misure annunciato dalla Bce a inizio giugno, costituito principalmente dai *Targeted long term refinancing operations* (Tltro) per convogliare liquidità verso il settore privato non finanziario, rappresenta, per il proprio ambito di competenza, una misura contro la recessione. Ma di fronte a una profonda crisi di domanda aggregata le armi monetarie, anche non convenzionali, a disposizione di una banca centrale rischiano di non essere sufficienti per riportare la domanda ai livelli di capacità produttiva capaci di abbattere il tasso di disoccupazione. Il problema politico fondamentale consiste nella difficoltà di individuare a quale livello di governo debba essere attribuita la responsabilità di una soluzione al problema della scarsa crescita.

In effetti, la recessione che ha colpito l'eurozona ha lasciato in eredità ai singoli Stati di dover affrontare in totale autonomia un arduo compito, ovvero la responsabilità di far fronte al risanamento del debito pubblico e, contemporaneamente, di mantenere le prospettive di crescita. Due obiettivi che appaiono tanto più inconciliabili, quanto più il primo è stato posto in termini prioritari rispetto al secondo. Ma se esiste una correlazione negativa tra debito pubblico e crescita, la causa di tale correlazione è da imputare all'effetto di una bassa crescita sul debito, e non viceversa⁷. Solo in un momento successivo, alla luce degli effetti negativi provocati dalle politiche dell'austerità sull'economia reale, il ruolo della crescita è stato riconosciuto quale motore keynesiano capace di riportare le finanze pubbliche in una situazione di equilibrio⁸. Ma l'azione di *crisis management* intrapresa dall'Ue appare tutt'altro che completa: dopo aver richiesto ordine nelle finanze pubbliche da parte dei paesi che infrangevano le regole fiscali, l'Unione non ha proseguito la propria azione lungo quello che sarebbe il naturale percorso di sostenibilità del debito, ovvero innescando una crescita economica tale da permettere, tra gli altri obiettivi, il mantenimento nel tempo della raggiunta parità di contabilità nazionale.

Inoltre, l'Europa non deve affrontare soltanto un problema di bassa crescita e di rilancio della propria competitività sul mercato globale. La questione fondamentale da considerare è la trasformazione del proprio modello di sviluppo. Al di là dei fattori congiunturali legati alla crisi finanziaria e del debito, di cui unione bancaria e regole di finanza pubblica si stanno occupando, il nuovo motore di sviluppo va ricercato oltre il calcolo puramente economico, in una dimensione alternativa, legata alla conservazione dell'ambiente e al miglioramento della qualità della vita.

⁶ Eichengreen B. (2014). "Europe crisis treadmill", *Project Syndicate*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/barry-eichengreen-takes-issue-with-those-who-claim-that-the-eurozone-crisis-is-over>

⁷ Lof M. e Malinen T. (2014). "Does sovereign debt weaken economic growth? A Panel VAR analysis", *Economics Letters* 122/3, pp. 403-407.

⁸ Blanchard O. e Leigh D. (2013). "Growth forecast errors and fiscal multipliers", *IMF Working Paper WP/13/1*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf>

2. Il debito pubblico è un problema dell'Unione, ma va risolto dagli Stati

Attorno al tema del debito pubblico sorgono spesso fraintendimenti, nonché false convinzioni che ne hanno segnato la reputazione nella letteratura economica, ma ciò dipende essenzialmente dall'approccio teorico con cui il debito pubblico viene affrontato⁹. In realtà, esso possiede una duplice natura a seconda del contesto di riferimento: il debito pubblico non costituisce di per sé un problema per uno stato sovrano che emette la propria moneta e paga i propri debiti con questa valuta, mentre assume un'accezione negativa quando si riferisce a un'unione monetaria.

Con riferimento al primo caso, va detto che il debito pubblico non rappresenta il debito di una nazione, ma deve essere contabilmente considerato come il debito di una parte della società (lo Stato) verso un'altra, ovvero il settore privato, che ne detiene i titoli pubblici; allo stesso modo anche il debito di uno Stato verso l'estero non deve essere visto come un debito della nazione, perché l'acquisto di titoli pubblici all'estero viene registrato nella contabilità nazionale come un "movimento di capitale" che ha come contropartita un corrispettivo in valuta estera¹⁰.

Nell'ambito di un'unione monetaria, invece, il debito pubblico viene emesso da un paese membro in una valuta su cui esso non ha alcun controllo e su cui pertanto non può fornire la garanzia che i titoli del debito possano essere pagati ai detentori alla scadenza. Nonostante Stati Uniti e Regno Unito, stati sovrani dal punto di vista della valuta, abbiano sperimentato incrementi più accelerati nei loro rapporti debito pubblico/Pil dal 2007 in poi, è solo l'eurozona ad aver vissuto gravi crisi del debito sovrano, a causa dell'aumento dei tassi di interesse necessari per rendere i propri titoli più attraenti¹¹.

Il Trattato di Maastricht stabilisce per la prima volta i cinque criteri che ciascun paese avrebbe dovuto soddisfare per adottare l'euro, definendo la finanza pubblica dei paesi candidati sostenibile qualora "non caratterizzata da un disavanzo eccessivo". Con il Patto di Stabilità e Crescita (Psc) l'Unione introduce strumenti per inviare avvertimenti e applicare sanzioni agli Stati che non rispettano i vincoli di adesione. La *ratio* economica su cui poggiano questi criteri di ammissione e comportamento fa riferimento principalmente a tre argomentazioni.

Innanzitutto, l'attenzione verso gli aspetti macroeconomici della convergenza, ovvero il tasso di inflazione e la politica di bilancio, è spiegata dal timore che l'appartenenza a un'unione monetaria da parte di un paese in disordine con i conti pubblici possa produrre tra i paesi membri una tensione inflazionistica, la cui prevenzione costituisce proprio il caposaldo della politica monetaria della Bce. Se i *policy makers* di paesi diversi presentano preferenze eterogenee rispetto alla combinazione ottimale tra inflazione e disoccupazione, il tasso di inflazione dell'unione monetaria si assesterà a un livello intermedio, superiore rispetto a quello preferito dai paesi cosiddetti *hard-nosed*, i cui governi sono restii a far aumentare l'inflazione in virtù di una riduzione della

⁹ Secondo la teoria neoclassica, in un'economia il reddito complessivo si colloca in una posizione di pieno impiego, per cui a un aumento del debito pubblico deve necessariamente corrispondere una riduzione degli investimenti privati o delle esportazioni nette, non potendo l'economia espandersi oltre. Al contrario, nella visione keynesiana, mancando l'assunzione di pieno impiego, un aumento del debito pubblico è sempre possibile senza che venga sacrificato il settore privato, anzi esso produce un aumento della domanda aggregata.

¹⁰ Ciccone R. (2013). "Sulla natura e sugli effetti del debito pubblico", in *Oltre l'austerità*, <http://temi.repubblica.it/micromega-online/oltre-lausterita-un-ebook-gratuito-per-capire-la-crisi/>

¹¹ De Grauwe P. e Ji, Y. (2013). "Self-fulfilling crises in the Eurozone: An empirical test", *Journal of International Money and Finance*, (34), pp. 15-36.

disoccupazione, e inferiore a quello voluto dai governi *wet*, più sensibili al problema della disoccupazione e pertanto disposti a ridurla a costo di un po' di inflazione¹².

Dietro le rispettive scelte politiche dei governi *hard-nosed* e *wet* si celano basi teoriche differenti. L'Ue, con un profilo decisamente *hard-nosed*, ha sposato pienamente la teoria economica neoclassica, per cui prevale la convinzione che l'efficienza dell'economia sia la priorità da perseguire, mentre l'occupazione una conseguenza. Tuttavia, la scelta dei parametri utilizzati dalla Commissione europea (Ce) per valutare il rispetto dei requisiti del Fiscal Compact da parte dei governi nazionali, è del tutto arbitraria e risponde precisamente ai dettami della teoria neoclassica. Un gruppo di ricercatori del Cer ha notato che la Commissione, per riprodurre una situazione di stabilità dei prezzi, utilizza per l'Italia un valore del 10,4% del tasso di disoccupazione strutturale, ovvero tollera per l'Italia la presenza di 2,8 milioni di lavoratori, un valore decisamente poco accettabile nella realtà. L'esito di tale scelta non può essere che un circolo vizioso, in cui "le politiche di austerità, per il loro effetto recessivo, comportano un peggioramento del mercato del lavoro, che si riflette sul livello di equilibrio del tasso di disoccupazione, che a sua volta implica un allargamento dei disavanzi strutturali e l'esigenza di attuare ulteriori politiche fiscali restrittive"¹³.

In secondo luogo, se non intervenisse un esplicito criterio di convergenza sui bilanci pubblici, un governo sarebbe incentivato a creare inflazione inattesa in presenza di un valore elevato del rapporto debito/Pil. Infatti, il tasso di interesse nominale sui titoli del debito pubblico precedentemente emessi verrebbe eroso da un aumento del tasso di inflazione, non essendo indicizzato all'inflazione. Come risultato, i detentori di titoli pubblici percepirebbero un rendimento reale inferiore rispetto a quello atteso al momento dell'acquisto dei titoli. Ciò produrrebbe, in termini relativi, un guadagno per il debitore, ovvero il governo, e una perdita per il creditore. Di nuovo, in un'unione monetaria comportamenti azzardati da parte di alcuni paesi andrebbero a svantaggiare la posizione di paesi con finanze pubbliche sane.

Un'ultima motivazione a supporto del criterio di convergenza prende le mosse dall'effetto *crowding-out* del deficit pubblico sull'investimento privato. Partendo dall'identità di contabilità nazionale per cui il risparmio privato delle famiglie corrisponde alla somma di investimenti privati e deficit pubblico, risulta che, per un dato ammontare di risparmio privato, esiste una relazione inversa tra le altre due grandezze: un aumento di deficit pubblico provoca necessariamente una riduzione degli investimenti privati. Questo avviene all'interno di un'economia chiusa e fuori da un'unione monetaria. All'interno dell'eurozona, tale comportamento nazionale provoca esternalità negative sugli altri paesi, i quali temono che il finanziamento del deficit avvenga attraverso il reperimento di risparmio sottratto alle loro economie. Vista in un'ottica a due paesi, un elevato debito pubblico in un paese provoca lo "spiazzamento" degli investimenti in un altro paese, a causa dell'aumento del tasso di interesse che il ricorso continuo al mercato dei capitali dell'unione provoca. Inoltre, per il paese che ricorre al finanziamento in deficit della spesa pubblica vi può essere l'incentivo a comportamenti di *moral hazard*, ovvero a continui ricorsi all'emissione di debito, grazie al venir meno del rischio svalutazione all'interno dell'unione

¹² Barro R. e Gordon D. (1983). "Rules, discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*, (12), pp.101-121.

¹³ Fantacone S., Garalova P. e Milani C. (2014). "Una previsione europea difficile da accettare", *Lavoce.info*, <http://www.lavoce.info/disoccupazione-di-equilibrio-fiscal-compact/>

monetaria. Il Trattato di Maastricht (art. 104a,b) prevede espressamente l'applicazione della clausola di *no bail-out*, che, proibendo formalmente l'intervento finanziario da parte delle istituzioni europee e da parte degli Stati membri in caso di difficoltà di uno dei membri dell'Unione, dovrebbe scongiurare tali episodi di azzardo morale.

Una volta raggiunto il requisito della convergenza del tasso di inflazione e delle politiche di bilancio, l'ulteriore problema che si pone per un'unione monetaria risiede nell'insostenibilità del debito. L'analisi convenzionale della sostenibilità del debito si basa su un'equazione dinamica (1) che descrive l'accumulazione del debito:

$$\dot{b} = (g - t) + (r - x)b - \dot{m} \quad (1)$$

A determinare l'aumento del rapporto debito/pil (\dot{b}) sono sostanzialmente due componenti: il saldo primario ($g - t$), ovvero la differenza tra spesa pubblica e gettito fiscale, esclusi gli interessi sul debito pubblico, e l'*interest-growth differential* ($r - x$), ovvero la differenza tra il tasso di interesse sul debito e il tasso di crescita del Pil¹⁴. Il terzo elemento è rappresentato dal *debt financing* (\dot{m}) attraverso la creazione di moneta, una soluzione a cui i paesi dell'Eurozona però non possono ricorrere.

Dall'equazione si evince che, ipotizzando un tasso di interesse maggiore del tasso di crescita dell'economia ($r > x$):

- i) sono necessari surplus primari sufficientemente ampi per stabilizzare il rapporto debito/Pil, quindi il rapporto deficit/Pil si deve ridurre,
- ii) paesi con elevato debito hanno bisogno di surplus ancora più ampi rispetto a quelli a basso debito, per stabilizzare o ridurre il rapporto¹⁵.

E' il caso di paesi come Grecia, Italia, Portogallo e Irlanda, che a fine del 2013 fanno registrare un rapporto debito/Pil superiore al 100%. Secondo l'equazione dell'accumulazione del debito l'Italia, con un rapporto di 133,7%, raggiungerà l'obiettivo di sostenibilità del 60% nel 2031, ipotizzando che il saldo primario sia mediamente del 4,8%¹⁶. Ciò significa che se tale risultato dovesse essere ottenuto mediante un maggior prelievo fiscale ed una minore spesa pubblica, vi saranno pesanti ricadute sulla dinamica del Pil, che ben difficilmente potrebbe mantenersi sul ritmo di crescita ipotizzato dell'1,2%. In altri termini, dato l'obiettivo del 60%, per almeno 17 anni, sotto l'ottimistica ipotesi di una crescita media dell'1,2%¹⁷, l'Italia non potrà lasciar operare liberamente gli stabilizzatori automatici a supporto della disoccupazione, essendo impegnata in un lungo percorso di consolidamento fiscale, né tanto meno effettuare politiche fiscali a sostegno della domanda. La situazione è anche peggiore per Grecia e Portogallo, che presentano un quadro macroeconomico meno favorevole al rientro del debito: i surplus necessari a ridurre entro 20 anni

¹⁴ De Grauwe P. (2007). *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino.

¹⁵ European Central Bank (2012). "Analyzing government debt sustainability in the euro area", *ECB Monthly Bulletin*.

¹⁶ Calcolo effettuato attraverso il *tool* interattivo disponibile su <http://graphics.thomsonreuters.com/14/03/ITINFLDBT.html>, basato su stime effettuate da Fmi (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/tables.pdf>) e Ce.

¹⁷ Per il 2014 la Commissione prevede uno 0,7%.

il proprio rapporto debito/Pil al 60%, come previsto dal Fiscal compact, ammonterebbero a ben oltre il 5% (tab. 1).

Tab. 1. Avanzo primario necessario per rispettare il Fiscal Compact.

Paese	b	r	x	$(g-t)?$
Grecia	177%	7,8%	3,3%	>5%
Italia	134%	2,7%	1,2%	4,3%
Portogallo	126,6%	4%	1,8%	>5%
Irlanda	120,3%	2,5%	2,5%	2,6%

Fonte: Eurostat, IMF Economic Indicators. Elaborazioni dell'autore.

Il problema della sostenibilità del debito rende impossibile utilizzare le politiche di bilancio a scopo anticiclico nel momento in cui si determina uno shock asimmetrico: esse non possono essere mantenute troppo a lungo, perché si creerebbe una dinamica insostenibile del debito. Se l'insostenibilità del debito pubblico di un paese costituisce una minaccia per il rischio di contagio all'intera area dell'euro, la ragione di tale rischio deriva dal contesto istituzionale dell'eurozona, in cui è responsabilità di ciascun paese membro perseguire finanze pubbliche sane, per contribuire alla stabilità e al buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria (Uem). Per un paese preso singolarmente, elevati debiti pubblici non costituirebbero di per sé un problema, ma all'interno di un'unione monetaria la convivenza tra paesi con diversi valori delle variabili di bilancio e preferenze eterogenee rispetto alla combinazione ottimale tra inflazione e disoccupazione porterà i paesi con elevati e crescenti debiti a beneficiare dall'appartenenza all'unione, mentre quelli che stabilizzano a un livello considerato sostenibile il loro rapporto debito/Pil subiranno svantaggi in termini di maggiore inflazione e politiche fiscali restrittive.

Quindi, la sostenibilità del debito pubblico viene minata duramente da una prospettiva di scarsa crescita. Per poter rendere sostenibile la dinamica del debito o consentirne il rientro, invece di agire sulla componente del saldo primario, con ripercussioni negative sulla crescita, bisognerebbe agire sulla componente dell'*interest-growth differential*, attraverso un aumento del tasso di crescita. Tale ipotesi non sembra compatibile con la capacità di cui dispongono attualmente i paesi più vulnerabili dell'eurozona. Il legame tra la sostenibilità del debito e la realizzazione di avanzi primari passa attraverso una graduale erosione del Pil, a causa degli effetti depressivi sulla spesa pubblica e sui consumi. Il risultato è un circolo vizioso in cui l'obiettivo iniziale della riduzione e sostenibilità del rapporto debito/Pil, viene perseguito attraverso misure che conducono in ultima analisi a un aumento del rapporto debito pubblico/Pil, a causa della riduzione del denominatore.

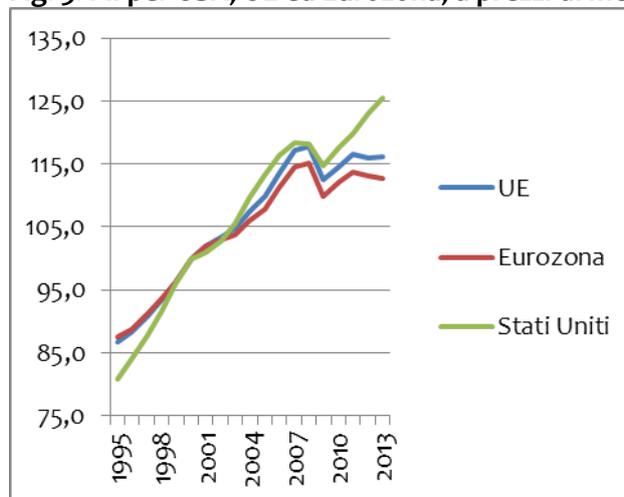
Date le regole stabilite a livello comunitario, la strada della crescita, congelata a livello nazionale dai vincoli di finanza pubblica, non può che essere una responsabilità che va oltre la competenza degli stati, i cui costi non devono ricadere sulle casse dei singoli paesi – pena lo sfioramento dei parametri fiscali – ma i cui effetti devono ripercuotersi nel dominio degli Stati, in modo da trasformare il circolo da vizioso in virtuoso. In altri termini, il dilemma dell'insostenibilità del debito si risolverebbe affidando “agli Stati il compito di ridurre il nominatore, all'Europa quello di

aumentare il denominatore”, per usare un’espressione mutuata dalle parole di Tommaso Padoa-Schioppa: “Agli Stati il rigore, all’Europa la crescita”.

3. La crescita è una delle priorità, ma non l’unica

Attraverso il rigore nazionale si sta raggiungendo la stabilità dell’Unione, ma si prosegue lungo il trend di bassa crescita che va avanti da più di un decennio. In occasione delle raccomandazioni annuali sui programmi nazionali di riforma che gli stati membri sono tenuti a presentare nell’arco del semestre europeo, l’ex presidente della Ce Barroso ha dichiarato: “Ora la sfida principale per l’Ue è di natura politica: come fare per continuare a sostenere le riforme a mano a mano che la pressione della crisi si attenua?”¹⁸. Il focus della politica del risanamento è stato assicurare che i paesi si mantenessero capaci di far fronte al loro debito e che la stabilità finanziaria venisse garantita, tralasciando completamente di sostenere la crescita. Per quanto le prime misure possano essere ritenute necessarie per la sopravvivenza di un’unione monetaria, esse non sono sufficienti a stimolare la crescita economica, soprattutto se questa arranca da molti anni, ancor prima che la crisi scoppiasse. Infatti, il trend di crescita dal 1995 ad oggi per Europa e Stati Uniti mette in mostra l’insinuarsi di un gap di performance già a partire dalla fine degli anni ’90, che si è acuitizzato con la crisi, ma che la precede di una decina d’anni, segnando un peggioramento della posizione relativa dell’Europa nel contesto internazionale (fig.3).

Fig. 3. Pil per USA, UE ed Eurozona, a prezzi di mercato (2000=100)



Fonte: Eurostat

A partire dagli anni '50 il modello produttivo in Europa si caratterizza per una serie di elementi che ne garantiscono la prosperità: la produzione standardizzata e i metodi di produzione di massa generano larghe economie di scala; la struttura delle relazioni industriali è basata sul neo-corporativismo, che riesce a limitare gli incrementi nel costo del lavoro, destinando così maggiori risorse alla formazione del capitale; la capacità di mobilitare l'intero apparato industriale necessario a innescare un processo di crescita estensiva spesso è prerogativa del governo, grazie a investimenti complementari in settori chiave dell'economia. In generale, la crescita può

¹⁸ Ce (2014). “Building growth: Country specific recommendations 2014”, IP/14/623, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-623_en.htm

beneficiare di un insieme di istituzioni economiche che operano sotto varie forme di intervento statale, come il Piano Monnet in Francia, le holding statali IRI e ENI in Italia, o l'INI in Spagna¹⁹.

Oggi il sistema economico europeo non è più supportato dalle stesse condizioni economiche di allora. Innanzitutto, la globalizzazione economica e la forte competizione dei mercati emergenti, dotati di una tecnologia ampiamente codificata, ha reso per le imprese europee più attraente trasferire la produzione nei paesi di nuova industrializzazione, che dispongono di manodopera istruita e a basso costo. In secondo luogo, le dinamiche di produzione si sono adattate ai cambiamenti nelle preferenze di consumo, soprattutto grazie a livelli di istruzione generalmente più elevati, passando da beni standardizzati a prodotti differenziati, quando non addirittura su misura. Il futuro dell'industria non risiede più nella produzione di massa, bensì nella *mass customization*, grazie alla tecnologia delle stampanti 3D che permetteranno di produrre praticamente qualunque oggetto, in qualunque parte del mondo, senza l'impiego di masse di lavoratori, ma soltanto attraverso pochi comandi a un computer²⁰. Le conseguenze di una tale rivoluzione sono da ricercare soprattutto in termini di un calo della domanda di lavoro, soppiantato dalla completezza di funzioni e prodotti che la tecnologia 3D mette a disposizione, e nella geografia della catena di approvvigionamento delle materie prime e semilavorati, che non avrà più bisogno di legarsi ai luoghi di estrazione e di produzione dei materiali.

I cambiamenti necessari alle istituzioni economiche e all'organizzazione economica non sono ancora pienamente avvenuti in Europa su larga scala e questo ritardo di adattamento conta per larga misura nel divario rispetto agli Stati Uniti. Nel dopoguerra l'espansione economica dell'Europa si è costruita lungo una traiettoria tecnologica ben nota e matura, basata sull'investimento e l'accumulazione di fattori produttivi e attraverso un processo di imitazione delle tecnologie d'avanguardia, per cui il processo innovativo avviene prevalentemente in modo incrementale, ovvero attraverso una serie di piccoli miglioramenti di prodotti preesistenti²¹. A partire dagli anni '70, le opportunità di una rapida crescita economica per l'Europa iniziano a diminuire, in concomitanza con un diffuso rallentamento della crescita della produttività: tra i periodi 1962-1973 e 1973-1982 il tasso medio di crescita della produttività crolla del 50% in Francia e Germania, del 60% in Gran Bretagna e del 70% in Italia²².

Vi sono due fattori che possono spiegare la bassa produttività dei paesi europei. Innanzitutto in Europa vi sono stati scarsi investimenti in conoscenza e scarsità di cambiamenti organizzativi per raccogliere i benefici delle nuove tecnologie informatiche. Inoltre, uno scenario di regolamentazione più rigido rispetto agli Stati Uniti sembra essere un'altra delle cause dietro la bassa produttività in Europa²³.

¹⁹ Eichengreen B. (2007). *The European economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press.

²⁰ The Economist (2012). "The third industrial revolution", <http://www.economist.com/node/21553017>

²¹ Ruta M. (2009), "Political constraints to growth in an economic union", *Journal of Public Economics*, 93 pp. 989-987.

²² Helliwell, Sturm, Salou (1985). "International Comparison of the Sources of Productivity Slowdown 1973-1982", NBER Working paper 1465.

²³ Aznar A, Saraidaris A., Vecchi M., Venturini F. (2014). "Closing the US-EU productivity gap: Knowledge assets, absorptive capacity, and institutional reforms", *Vox*, <http://www.voxeu.org/article/closing-us-eu-productivity-gap>

Secondo lo *European Competitiveness Report 2013*²⁴, uno dei canali con cui è possibile aumentare il potenziale di crescita di produttività in Europa e ridurre il gap rispetto agli Stati Uniti consiste nell'investire nei cosiddetti *intangible assets*, in senso lato, ovvero investimenti in settori quali ricerca e sviluppo, brevetti, capitale umano, perché questi a loro volta migliorano la cosiddetta "capacità di assorbimento", ovvero la capacità di avvantaggiarsi di una tecnologia sviluppata altrove. Considerando che la maggior parte delle invenzioni sono brevettate da pochi paesi leader che giacciono alla frontiera tecnologica mondiale, uno dei modi con cui potersi accaparrare i benefici di queste tecnologie risiede nel commercio internazionale. Tuttavia, per poter assimilare e sfruttare tali trasferimenti è necessario raggiungere un certo livello di competenza tecnologica. In questo senso la capacità di assorbimento è considerata essenziale per permettere ai paesi "inseguitori" di colmare il gap rispetto ai paesi leader.

Ma la capacità di assorbimento sembra non essere una condizione sufficiente per la convergenza tecnologica tra paesi. Il passaggio da un processo di imitazione verso quello di innovazione dipende dalla distanza in cui ci si trova rispetto alla frontiera tecnologica mondiale²⁵. Più un paese si avvicina a questa frontiera, più l'innovazione è importante ai fini della crescita, e quindi più è importante dotarsi di istituzioni e politiche che favoriscano l'innovazione. L'Europa ha raggiunto la frontiera a metà degli anni '90 e ora le stesse politiche che vent'anni fa si sono dimostrate efficaci per la crescita potrebbero non essere più ottimali.

Nonostante i paesi più innovativi in Europa (Paesi scandinavi, Svizzera e Germania) investano pesantemente in r&d, quasi al pari dei concorrenti Stati Uniti e Giappone, le società *leading innovators* sono soprattutto le imprese più vecchie operanti in settori a bassa intensità di innovazione. L'Europa non riesce a sviluppare società giovani e innovative nei settori chiave, come quelli dell'Ict o delle biotecnologie, ma continua a produrre le stesse tecnologie, in modo sempre più efficiente²⁶. Negli Stati Uniti le società innovatrici giovani sono circa il 35% del totale dei *leading innovators*, mentre in Europa solo il 7%²⁷. In sostanza, l'Europa innova tanto quanto gli Stati Uniti nei settori tradizionali, non specializzandosi invece in quei settori caratterizzati da innovazione e rapida crescita della produttività. L'Europa ha ormai esaurito le potenzialità legate al processo imitativo e per poter crescere deve modificare la propria strategia in senso innovativo. In poche parole, "l'insoddisfacente performance di crescita economica dell'Europa durante l'ultimo decennio è un sintomo della sua incapacità di trasformarsi in una economia basata sull'innovazione"²⁸.

La crescita economica è fondamentale per permettere ai paesi dell'eurozona una politica di bilancio conforme alle regole del Psc, ma solo una crescita di qualità può permettere all'Europa di

²⁴ Ce (2013), "European Competitiveness Report 2013. Towards knowledge-driven reindustrialization", Commission Staff Working Document SWD(2013)347 final, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/competitiveness-analysis/european-competitiveness-report/files/eu-2013-eur-comp-rep_en.pdf

²⁵ Acemoglu D, Aghion P. e Zilibotti F. (2006). "Distance to frontier, selection, and economic growth", *Journal of the European Economic Association*, 4(1), pp. 37-74.

²⁶ L'Europa, come il Giappone, sostiene attraverso la spesa in r&d imprese vecchie e tradizionali. Se vi sono vari esempi di aziende di successo come ABB, Ericsson, BMW, Mercedes Benz, BASF, o Siemens, campioni di esportazione, rare sono le compagnie europee che reggono il confronto con il dinamismo di Apple, Amazon, Google, Facebook, o Microsoft.

²⁷ Raiser M. e Gill I. (2012). "Golden Growth. Restoring the Lustre of the European Economic Model," World Bank Publications, The World Bank, number 6016.

²⁸ Sapir, A. (2004). *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*. Oxford University Press, Oxford, UK.

superare i propri limiti strutturali e porre le fondamenta per un modello di sviluppo che coniughi il futuro dell'innovazione con la tradizione dell'Europa sociale.

4. Quali obiettivi per l'Europa?

Nel 2010 l'Europa si è dotata della Strategia Europa 2020²⁹ non solo per contrastare la crisi dell'eurozona, ma anche per definire linee d'azione affinché gli obiettivi di medio periodo della politica economica non siano limitati alla sola crescita economica, bensì estesi ad alcune componenti fondamentali proprie di un nuovo modello di economia sociale di mercato. L'ambizione della Ce è quella di generare nell'Unione una crescita che sia "intelligente", cioè basata sulla conoscenza e l'innovazione, "sostenibile", prevedendo un uso più efficiente delle risorse, e "inclusiva", caratterizzata da un alto tasso di occupazione e di coesione economica, sociale e territoriale. Con questo manifesto le istituzioni europee riconoscono formalmente che concentrarsi solo sulla crescita del Pil non basta: è necessario supportare il mero dato economico con caratteristiche qualitative che lo rendano corrispondente a una realtà più giusta e sostenibile.

All'interno delle tre priorità della crescita, la Strategia si articola su due pilastri lungo la linea della partnership tra l'Ue e gli Stati membri: da una parte un approccio tematico, con cui l'attenzione si concentra su un insieme – limitato ma essenziale – di obiettivi, declinati in indicatori misurabili e tra loro interconnessi, cui corrispondono sette "iniziative-faro", valido per l'Unione nel suo insieme (tab.2); dall'altra la vigilanza a livello di singoli paesi, basata sugli obiettivi che ciascun governo si è dato in relazione al proprio quadro macroeconomico³⁰. I valori target per ciascuno dei 5 ambiti non sono quindi gli stessi per tutti, anche se ciascuno Stato deve tendere verso l'obiettivo guida dell'Unione, attraverso il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche, ovvero il Semestre europeo³¹.

²⁹ Ce (2010). "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth",

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=EN>

³⁰ L'approccio tematico si riferisce all'ambito dell'Unione, pervasa dalle interdipendenze delle economie dei paesi membri, mentre l'approccio della partnership intende mettere in relazione i macro-obiettivi di riferimento dell'Ue con la singola azione portata avanti dal paese membro nell'ambito del processo del Semestre europeo, in cui si articola il metodo del coordinamento economico europeo a partire dal 2011.

³¹ Nell'ambito del Semestre, ad aprile ogni Stato membro deve presentare alla Ce il Programma di stabilità o convergenza, contenente il piano per il risanamento delle finanze pubbliche, e il Programma nazionale di riforma, in cui sono indicate le riforme e le misure che intendono adottare per conseguire gli obiettivi della Strategia. Successivamente, tra maggio e giugno, la Commissione valuta questi programmi e rivolge a ciascun paese una serie di raccomandazioni, le quali verranno poi formalmente adottate dal Consiglio. Ciò significa che le indicazioni strategiche devono essere prese in considerazione dagli Stati prima che inizino ad ultimare i loro bilanci preventivi per l'anno successivo (vedi http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_it.htm).

Tab. 2. Strategia Europa 2020: una sintesi

5 OBIETTIVI		
1. TASSO DI OCCUPAZIONE	- Portare il tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni al 75%	
2. R&D	- Portare investimenti al 3% del Pil	
3. OBIETTIVO 20 20 20	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione del 20% emissioni gas serra - Aumento del 20% rinnovabili - Aumento del 20% efficienza energetica 	
4. ABBANDONO SCOLASTICO E LAUREATI	<ul style="list-style-type: none"> - Riduzione tasso abbandono scolastico dal 15% al 10% - Aumentare quota di laureati tra i giovani di 30-34 anni dal 31% al 40% 	
5. RIDUZIONE POVERTÀ	- Riduzione del 20% del numero di persone a rischio di povertà	
7 INIZIATIVE FARO		
CRESCITA INTELLIGENTE	CRESCITA SOSTENIBILE	CRESCITA INCLUSIVA
<ul style="list-style-type: none"> - Innovazione - Istruzione - Società digitale 	<ul style="list-style-type: none"> - Clima, energia e mobilità - Competitività 	<ul style="list-style-type: none"> - Occupazione e competenze - Lotta alla povertà

Fonte: Ce (2010)³².

La Strategia adotta una visione di lungo periodo, ritenendo ancora più importante rispetto all'azione contingente di crisi il cercare di non tornare alla precedente situazione, caratterizzata da carenze strutturali accumulate negli anni. Tuttavia, nonostante un programma di crescita lungimirante, la crisi ha mortificato le ambizioni della Strategia attraverso le politiche del rigore, non essendo state compensate da politiche espansive comunitarie. Il modello economico europeo non è mai stato ritenuto particolarmente *growth-friendly*, ma è sempre stato in grado di fornire protezione sociale ai propri cittadini. Oggi nemmeno questa prerogativa del tutto europea sembra valere più e il nuovo corso della politica economica non dovrebbe sacrificare un'istanza a favore dell'altra, ma dovrebbe tutelarle entrambe, al fine di preservare sia la sostenibilità dei conti pubblici sia la qualità della vita delle attuali giovani generazioni.

5. La dimensione sociale della crisi economica

Per rendersi conto dell'importanza di questa affermazione, è sufficiente analizzare qual è stato il ruolo del consolidamento fiscale sulle variabili sociali nel periodo della crisi. Nei paesi che hanno messo in atto i più ampi consolidamenti fiscali (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia e paesi baltici) le voci della spesa pubblica per la protezione sociale più ridimensionate sono state quelle per la famiglia e i figli (in media una riduzione del 14% nel periodo 2009-2012) e l'istruzione (-10%), mentre la spesa per le persone più anziane è stata sostanzialmente preservata, se non addirittura

³² Ce (2010). "Europe 2020. Strategy for a smart, sustainable and inclusive growth", *cit.*

aumentata (+7,5% in media)³³. Vi è forte evidenza empirica circa l’impatto delle misure di austerità sulla disoccupazione giovanile. Tra il 2009 e il 2011 essa è aumentata maggiormente per quei paesi che hanno intrapreso forti consolidamenti fiscali: la riduzione di un punto percentuale nel bilancio strutturale produce un aumento dell’1,5% del tasso di disoccupazione giovanile³⁴.

Le scelte di politica economica dell’Europa stanno producendo un divario generazionale che pone il rischio per le giovani generazioni di diventare una “*lost generation*”, con conseguenze sullo sviluppo economico di medio e lungo periodo. La disoccupazione giovanile, infatti, produce non solo effetti sulle persone direttamente colpite, come una maggiore esposizione al rischio di povertà. Essa determina anche una serie di implicazioni a danno delle generazioni future, laddove coppie senza un lavoro stabile incorrono maggiormente in un calo del tasso di fertilità e in una reale incapacità di mantenere i propri figli.

Gli effetti di lungo periodo della disoccupazione in generale passano attraverso vari canali, uno dei quali è l’indebitamento privato delle famiglie, per cui paesi con elevato debito privato tendono a essere anche quelli con un elevato livello di disuguaglianza, a riprova di una dimensione sociale del debito³⁵. Con l’aumentare della disuguaglianza nella distribuzione del reddito, le famiglie a basso reddito ricorrono al debito al fine di mantenere un livello di consumo che ritengono adeguato se confrontato con quello delle classi più ricche, le quali diventano, attraverso continue interazioni sociali, il modello di riferimento dei loro comportamenti di consumo³⁶. Negli Stati Uniti tra il 1989 e lo scoppio della crisi finanziaria nel 2007, il rapporto fra debito e reddito è duplicato per il 95% più povero della popolazione, aumentando di 71 punti percentuali, mentre per il 5% più ricco della popolazione tale rapporto è cresciuto solo di 7 punti percentuali³⁷. Ciò non ha destato particolari allarmi, perché dal punto di vista della crescita, è il consumo che conta, non il salario. E se la disuguaglianza del reddito è aumentata, quella nei livelli di consumo non ha fatto altrettanto, grazie al credito facile concesso alle famiglie che ha colmato il gap tra reddito e spesa. Diversamente, nell’eurozona, il problema si è posto sia in termini di debito privato (sia di famiglie che di imprese), sia di debito pubblico, una combinazione che produce impatti negativi sulla crescita maggiori rispetto al caso di debito in un solo settore: l’emergere di debito in più contesti rafforza un circolo vizioso che sorge tipicamente durante una crisi, quando tutti i settori sono costretti a risanare i rispettivi bilanci³⁸.

Un’ulteriore conseguenza di lungo periodo della disoccupazione consiste nei danni subiti dai figli di genitori senza un’occupazione da molto tempo o che lavorano in modo irregolare. Per queste famiglie aumentano le difficoltà di assicurare ai propri figli un’adeguata assistenza sanitaria o

³³ Darvas Z. e Wolff G. (2014). “Europe social problem and its implications for growth”, *Bruegel Policy Brief 03*, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/823-europes-social-problem-and-its-implications-for-economic-growth/>

³⁴ Matsumoto M., Hengge M. e Islam I. (2012). ‘Tackling the youth employment crisis: a macroeconomic perspective’. *ILO Working Paper No. 124*.

³⁵ Darvas Z. e Wolff G. (2014), cit.

³⁶ Cynamon B. e Fezzari S. (2008). “Households debt in the consumer age: source of growth, risk of collapse”, *Capitalism and Society*, Vol. 3, Issue 2, Article 3.

³⁷ Cynamon B. e Fezzari S. (2014). “Inequality, the Great recession and Slow recovery”, http://pages.wustl.edu/files/pages/imce/fazz/cyn-fazz_consinequ_130113.pdf

³⁸ Bornhorst F. e Ruiz-Arranz M. (2013). “Indebtedness and Deleveraging in the euro Area”, Article IV Consultation on euro Area Policies: Selected Issues Paper, Chapter 3, *IMF Country Report No. 13/206*.

l'accesso all'istruzione, con il rischio che la generazione futura sia soggetta a una disuguaglianza di opportunità rispetto ai loro coetanei figli di lavoratori³⁹.

Anche per quanto riguarda la disoccupazione giovanile, si rileva una correlazione positiva con la disuguaglianza. A luglio 2014, il tasso di disoccupazione giovanile dell'Ue era del 21,7%, mentre per l'eurozona si attestava al 23,2%, con estremi opposti del 7,8% in Germania e del 53,8% in Spagna. Si stima che durante la crisi l'aumento della disoccupazione giovanile ha determinato un incremento della disuguaglianza di reddito, misurata attraverso il coefficiente di Gini, dell'8% nei paesi della periferia dell'eurozona, ovvero Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo e Spagna⁴⁰. La disoccupazione giovanile non comporta solo la perdita di reddito attuale, ma lascia segni indelebili nell'arco dell'intera vita lavorativa della persona. In letteratura si parla di "scarring effects" quando lo stato di disoccupazione attuale lascia una "cicatrice" che aumenta la probabilità di essere disoccupati in futuro, di avere una più bassa stabilità del posto di lavoro, di subire una riduzione nel salario⁴¹.

Il processo di integrazione delle donne nel mercato del lavoro è stato particolarmente inficiato dalla crisi: il tasso di occupazione femminile nell'eurozona ha iniziato a stagnare dopo il 2008, assestandosi nel 2013 al 61,9%. La disoccupazione femminile ha accusato un maggiore impatto rispetto a quella maschile, nel momento in cui il consolidamento fiscale si è esplicato attraverso un ridimensionamento del welfare state, in particolare in quei settori maggiormente rappresentati dalle donne, quali la sanità e i servizi sociali, dove il 78,4% dei dipendenti sono donne, e l'istruzione (71,5%)⁴².

Il tema della disuguaglianza è stato molto dibattuto di recente, con nuovi studi che smentiscono molti dei luoghi comuni circa i suoi effetti sulla crescita. Secondo la teoria neoclassica, la disuguaglianza sarebbe un problema transitorio, dimostrandosi indispensabile per il funzionamento del capitalismo. La curva di Kuznet indica che la distribuzione del reddito tende a peggiorare nella fase capitalistica di accumulazione, in favore del capitale, ma che una volta raggiunto un certo grado di sviluppo e con la piena occupazione, i salari salgono e la disuguaglianza tende a diminuire. Inoltre, secondo la legge di Okun, ogni tentativo di ridurre la disuguaglianza attraverso la tassazione porta a perdite di efficienza, perché una maggiore tassazione, riducendo il reddito disponibile, genera meno risparmi e quindi meno investimenti. Uno studio del Fondo Monetario Internazionale (Fmi) ha di recente dimostrato che non è vero che la disuguaglianza serve a crescere più velocemente e più a lungo: al contrario, società egualitarie mostrano risultati migliori in termini di crescita⁴³.

³⁹ Darvas Z. e Wolff G. (2014), cit.

⁴⁰ Morsy, Hanan (2012). 'Scarred Generation'. Finance & Development, 49(1), pp. 15-17, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/03/morsy.htm>

⁴¹ Arulampalam W., Booth A.L. e Taylor M.P. (2002). "Unemployment Persistence", *Oxford Economics Papers*, (52), pp. 24-50.

⁴² European Women's Lobby (2012). "The price of Austerity: The impact on women's rights and gender equality in Europe, European Women's Lobby, <http://www.womenlobby.org/news/ewl-news/article/ewl-publishes-report-on-impact-of?lang=en>

⁴³ Ostry, J., Berg A. e Tsangarides C. (2014). "Redistribution, Inequality, and Growth", *IMF Staff Discussion Note 14/02*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

6. Quali prospettive a fronte della crisi? Un aggiornamento di Strategia 2020

Di recente la Ce ha pubblicato, a quattro anni dal varo della Strategia 2020, un aggiornamento dei risultati finora conseguiti e una previsione sul raggiungimento degli obiettivi finali⁴⁴. La tab.3 mette in evidenza, per ciascuno dei cinque target, il relativo stato di avanzamento, ponendo a confronto il livello raggiunto nel breve periodo con le stime previste per il 2020, sulla base dei primi sviluppi, segnati dalla crisi.

Tab. 3. Strategia Europa 2020 aggiornata: target e previsioni a livello europeo

OBIETTIVO	TARGET EUROPEO ¹	COMPARAZIONE ²			VALUTAZIONE ²
		2012	2020	gap	
1. TASSO DI OCCUPAZIONE	75% popolazione 20-64 anni occupata	68,4%	75%	6,6%	Negativa: “l’obiettivo non verrà raggiunto e il tasso di occupazione raggiungerà il 71,8% nel 2020”
2. INVESTIMENTI IN R&D ³	3% del Pil	2%	3%	1%	Negativa: “l’obiettivo probabilmente non verrà soddisfatto”
3. OBIETTIVO 202020	Riduzione 20% emissioni gas serra	18%	20%	2%	Positiva: “l’obiettivo sembra a portata di mano... la riduzione di emissioni di gas serra potrebbe superare il target e raggiungere il 24% nel 2020”
	Aumento 20% fonti rinnovabili	14,4%	20%	1%	Positiva: “l’obiettivo sembra a portata di mano... la porzione di fonti rinnovabili potrebbe raggiungere il 21% nel 2020”
	Aumento 20% efficienza energetica	26,3%	20%	6,3%	Negativa: “servono ulteriori sforzi per raggiungere il target”
4. ABBANDONO SCOLASTICO E LAUREATI	Ridurre tasso abbandono al 10%	12,7%	10%	2,7%	Positiva: “l’obiettivo sembra a portata di mano”
	Aumentare a 40% dei 30-34enni con laurea	35,7%	40%	4,3%	Positiva: “l’obiettivo sembra a portata di mano”
5. RIDUZIONE POVERTÀ	Ridurre di 20 mln il numero di poveri	124 mln di poveri	96,4 mln di poveri	27,6 mln di poveri	Negativa: “l’obiettivo è fuori portata e il valore potrebbe rimanere vicino ai 100 mln”

Fonti: ¹ Sulla base del report della Ce (2010); ² Sulla base dell’aggiornamento Ce (2014). ³ L’obiettivo r&d è definito come la parte di Pil (pubblico e privato) investito in r&d.

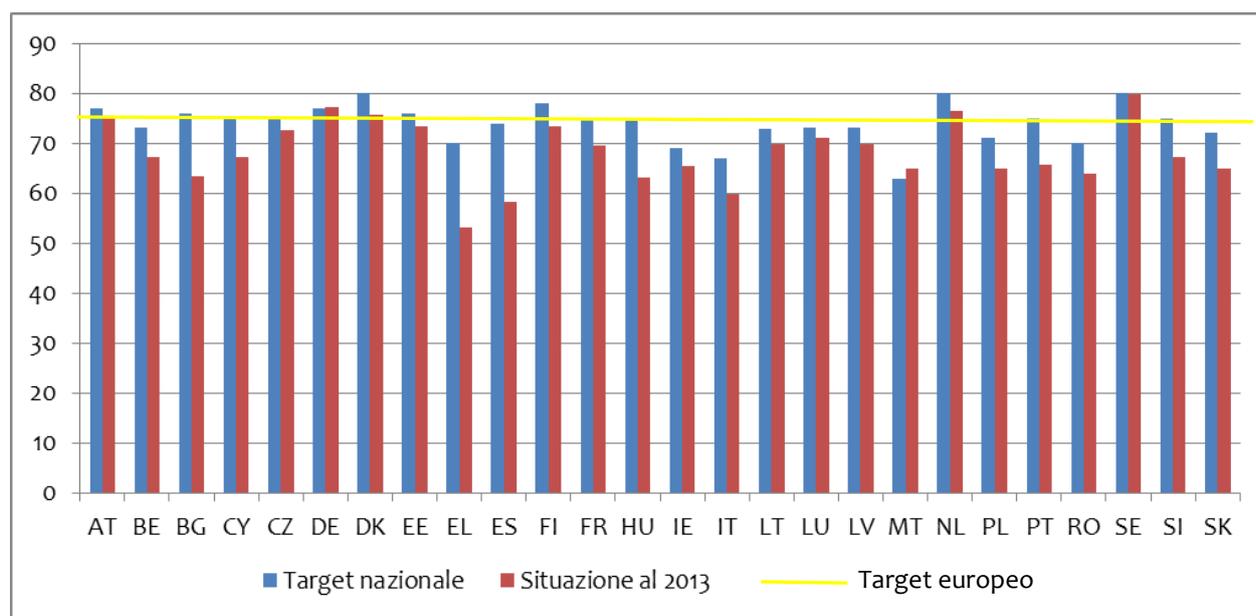
⁴⁴ Ce (2014). “Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, COM(2014) 130 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf

Mettendo a confronto target europei, target nazionali e traguardi di breve termine, emerge una situazione diversificata, sia in termini di obiettivi raggiunti o da raggiungere sia a livello di confronto tra paesi. In generale “la crisi ha avuto un chiaro impatto in particolare su occupazione e livelli di povertà”, a cui bisogna aggiungere il settore critico dell’r&d, mentre gli obiettivi inerenti la *green economy* e l’istruzione sembrano raggiungibili o comunque a portata di mano⁴⁵. La situazione a livello dei singoli paesi e dei loro target è illustrata di seguito, per i tre settori che riportano una valutazione negativa.

- **Tasso di occupazione**

Per raggiungere l’obiettivo di un tasso di occupazione del 75% nel 2020, circa 16 milioni di lavoratori dovranno ancora essere impiegati. Il problema in termini sociali si pone soprattutto per i disoccupati anziani e immigrati, che essendo generalmente le categorie meno istruite, incontreranno ancora più difficoltà ad essere assunti in un mercato del lavoro in cui la domanda predilige candidati altamente qualificati rispetto a quelli non qualificati. Molti degli stati europei sono ancora lontani dal loro target (fig.4). La peggior performance è registrata dalla Grecia, con un gap di 16,8 punti percentuali, seguita da Spagna (15,8), Bulgaria (12,5), Ungheria (11,8), Cipro (7,9) e Italia (7,2).

Fig.4 : Tasso di occupazione: target nazionale e situazione al 2013 (% su totale popolazione attiva)



Fonte: Eurostat, elaborazioni dell’autore.

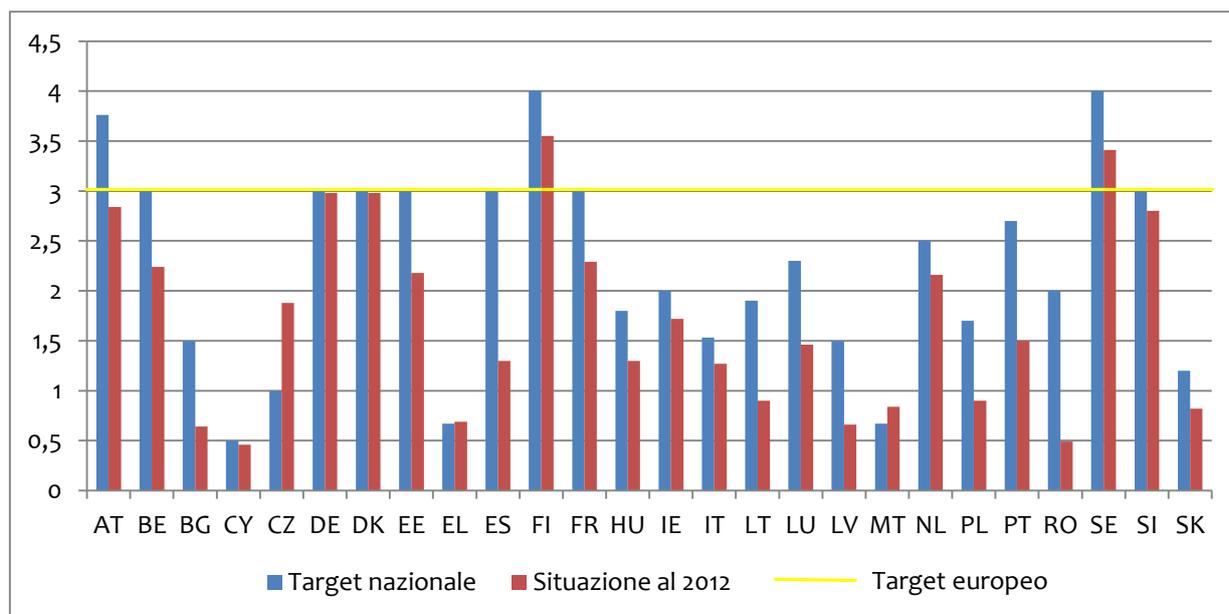
- **Investimenti in r&d**

Per quanto riguarda l’obiettivo degli investimenti in r&d, con un livello nel 2012 del 2%, la quota del 3% è improbabile che venga raggiunta, mancando ad oggi un 1% di Pil. Nonostante la spesa in r&d sia aumentata tra il 2007 e il 2012 dall’1,85% al 2,06%, essa appare ancora lontana rispetto al target europeo e inadeguata rispetto ai valori di Stati Uniti (2,6%) e Giappone (3,4%). Per raggiungere

⁴⁵ Secondo il report, tuttavia, i target inerenti l’ambiente, soprattutto quello di riduzione delle emissioni, sono stati raggiunti principalmente grazie all’effetto della crisi, che ha rallentato l’attività economica, e non a un effettivo impegno.

l'obiettivo del 3%, il tasso di crescita annuo della spesa in r&d dovrebbe duplicare rispetto al periodo 2007-2012. In termini nazionali, le ambizioni variano notevolmente: se Finlandia e Svezia mirano a un 4%, con un buono stato di avanzamento al 2012, Cipro e Grecia si limitano a uno 0,50% e 0,67% rispettivamente, obiettivi tra l'altro già raggiunti o in fase di completamento (fig.5). L'Italia presenta un gap piuttosto basso, dovuto però alla poca ambizione del proprio target nazionale (1,53%).

Fig.5 : Investimenti in r&d: target nazionale e situazione al 2012 (% sul Pil)



Fonte: Eurostat, elaborazioni dell'autore.

• **Rischio di povertà**

Si considerano a rischio di povertà le persone che rientrano in almeno una delle seguenti categorie: povertà di reddito⁴⁶, povertà materiale⁴⁷, persone che vivono in famiglie con una intensità lavorativa molto bassa⁴⁸. Il rischio di povertà sembra essere l'aspetto più drammatico di tutti, in quanto "non ci sono segni di rapidi progressi per porre rimedio alla situazione"⁴⁹. Infatti, la tendenza va nella direzione esattamente opposta rispetto al target: il numero di soggetti a rischio di povertà è passato da 114 milioni nel 2009 a 124 milioni nel 2012. Gli obiettivi nazionali sono molto differenziati e riflettono una realtà polarizzata, dove il paese meno a rischio è l'Olanda, con un tasso del 15%, e quello più esposto è la Bulgaria con 49,3% (fig.6).

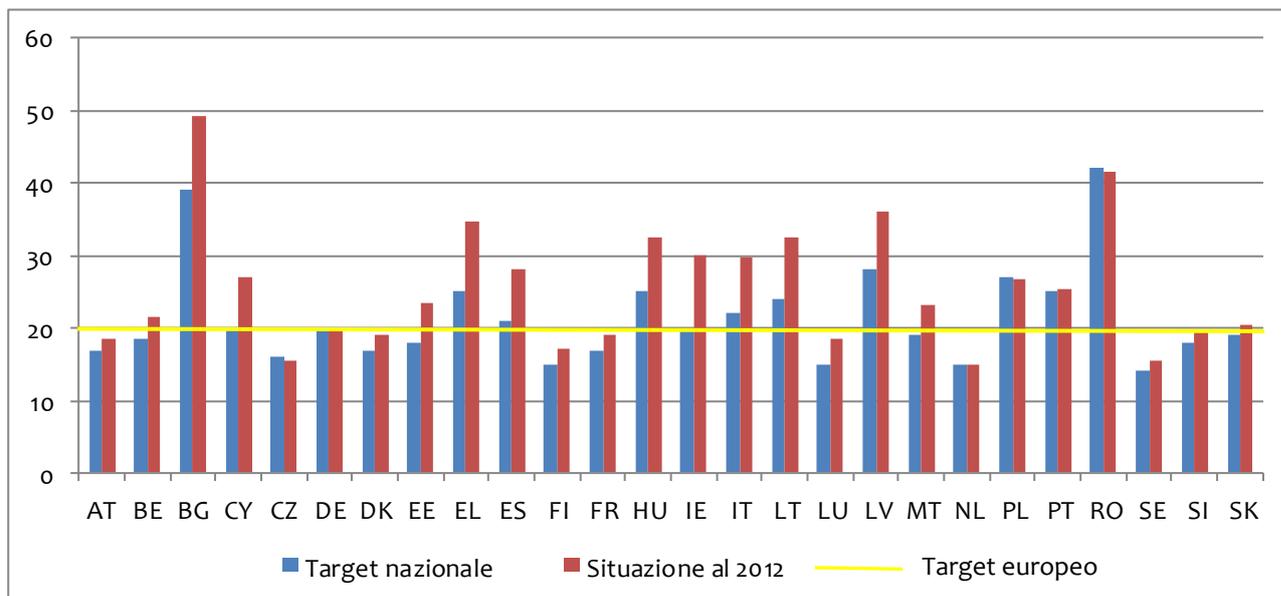
⁴⁶ Persone il cui reddito disponibile equivalente è al di sotto della soglia del rischio di povertà, che è fissato a 60% del reddito nazionale mediano equivalente dopo i trasferimenti sociali (definizione dal sito di Eurostat).

⁴⁷ Il tasso di grave deprivazione materiale, che indica la proporzione di persone che non possono permettersi almeno quattro delle seguenti nove voci: 1) pagare l'affitto o le bollette, 2) riscaldare adeguatamente la casa, 3) far fronte a spese improvvise, 4) mangiare carne, pesce o altre proteine vegetali a giorni alterni, 5) una settimana di vacanza lontano da casa, 6) una macchina, 7) una lavatrice, 8) una tv a colori, 9) un telefono (definizione dal sito di Eurostat).

⁴⁸ Sono persone di età compresa tra 0 e 59 anni non studenti che vivono in famiglie in cui gli adulti hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale totale nel corso dell'anno passato (definizione dal sito di Eurostat).

⁴⁹ Ce (2014). "Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Annexes 1 to 3", COM(2014) 130, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_annex_en.pdf

Fig. 6. Persone a rischio di povertà: target nazionale e situazione al 2012 (% popolazione totale)

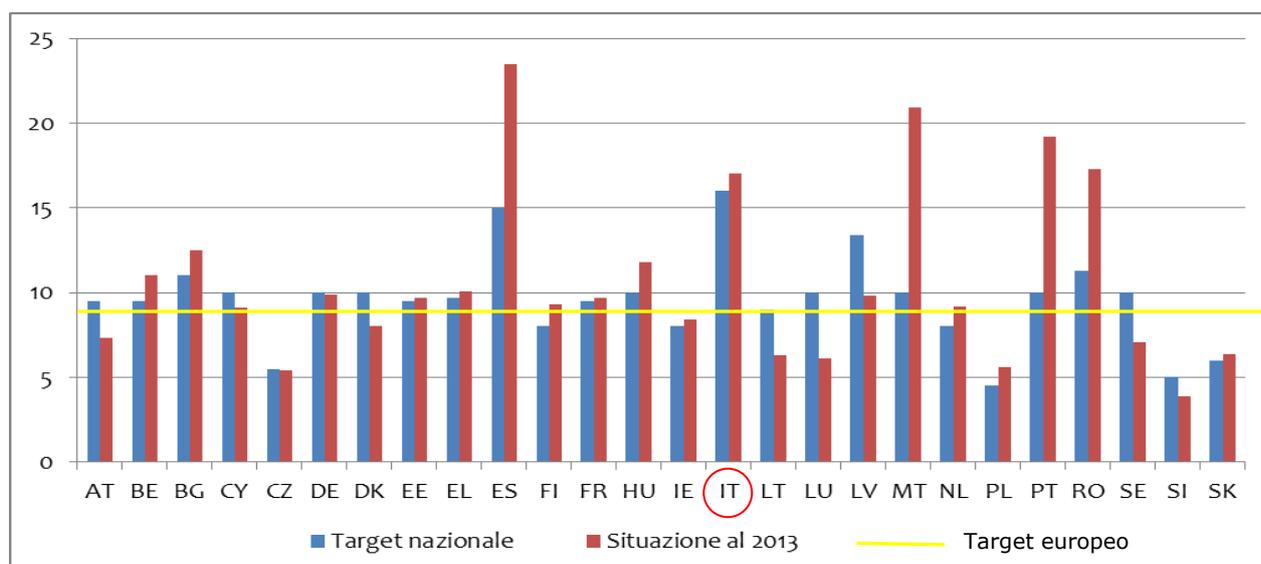


Fonte: Eurostat, elaborazioni dell'autore.

- **Abbandono scolastico e istruzione terziaria**

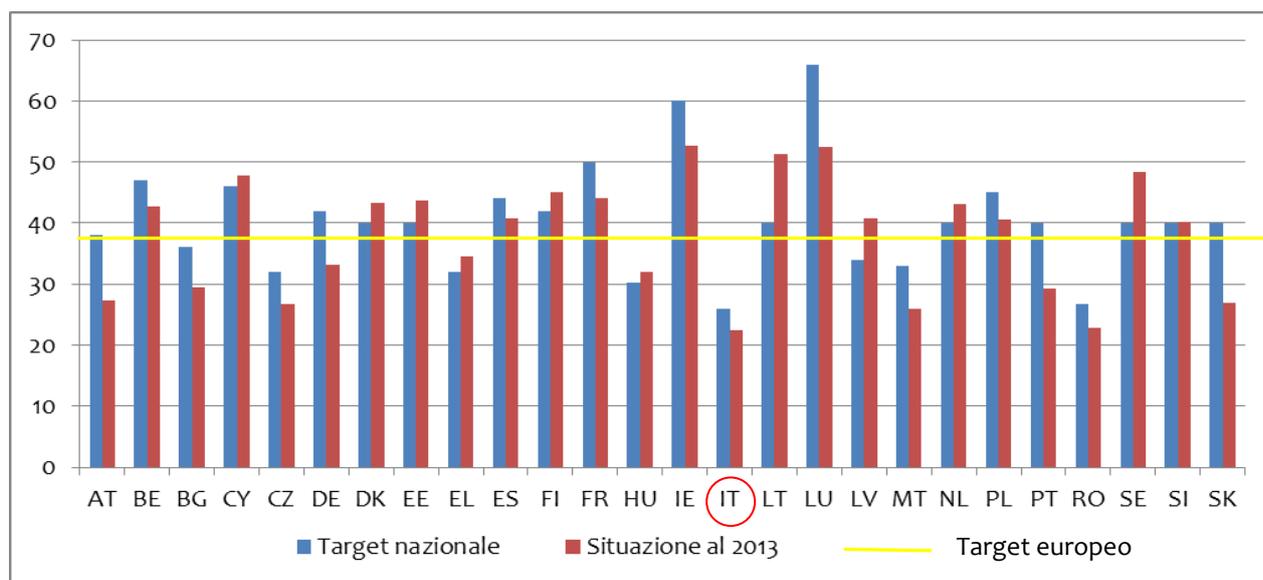
Sebbene la valutazione della Commissione sia positiva, in quanto quasi tutti i paesi hanno target nazionali in linea o al di sotto dei target del 10% per l'abbandono scolastico e del 40% per l'istruzione terziaria, è importante segnalare la posizione dell'Italia, che risulta essere la meno ambiziosa in termini di istruzione. Per quanto riguarda sia il tasso di abbandono scolastico sia il numero di laureati, gli obiettivi nazionali (rispettivamente del 16% e del 26%) sono ben al di sotto dei target europei e risultano i più scarsi in assoluto rispetto agli altri paesi (fig. 7-8).

Fig.7 : Tasso di scolastico: target nazionale e situazione al 2013 (% della popolazione 18-24 anni)



Fonte: Eurostat, elaborazioni dell'autore.

Fig.8 : Istruzione terziaria: target nazionale e situazione al 2013 (% popolazione totale)



Fonte: Eurostat, elaborazioni dell'autore.

7. Quali strumenti? Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020

Il principale strumento utilizzato dall'Ue per pianificare su base pluriennale il finanziamento delle proprie politiche è il quadro finanziario pluriennale (qfp), il cui obiettivo è quello di assicurare un ordinato andamento della spesa in un arco di 7 anni, in linea con le priorità dell'Unione ed entro i limiti delle proprie risorse.

L'approvazione del qfp 2014-2020 è avvenuta dopo una lunga negoziazione inter-istituzionale, iniziata nel giugno 2011 e conclusasi due anni dopo con la firma di un accordo politico tra la Commissione e il Parlamento, e segnata dalla difficoltà di raggiungere un giusto equilibrio tra la prevedibilità insita nella natura stessa della programmazione e la flessibilità talvolta necessaria per adattarsi a circostanze nuove che richiedono una ridefinizione delle priorità⁵⁰. In occasione dell'approvazione dell'attuale qfp, in un contesto inedito di crisi economica, l'esigenza di incorporare nel bilancio dell'Ue misure aggiuntive di stimolo alla crescita appare come una legittimo complemento rispetto alla firma nel marzo 2012 del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance (il *Fiscal Compact*), che, di contro, stabilisce rigide regole per il pareggio di bilancio.

Il qfp 2014-2020 "può servire come un motore per la crescita", così come auspicato dal Ministro danese Nicolai Wammen durante il Consiglio degli Affari Generali del 27 gennaio 2012⁵¹, e contrastare l'impatto negativo della crisi sulla dimensione economico-sociale dell'Europa? Un'analisi delle innovazioni apportate all'attuale qfp rispetto al precedente ciclo 2007-2013 mette in evidenza se non propriamente l'attribuzione di questa nuova capacità, a causa delle sue limitate

⁵⁰ Sui negoziati per il qfp 2014-2020 vedi "Il QFP 2014-2020", Briefing, European Parliamentary Research Service, <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/2014-20-Multiannual-Financial-Framework-MFF-IT.pdf>

⁵¹ <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?focusName=talks-on-long-term-eu-budget-framework-gain-momentum&lang=it>

dimensioni, quanto meno l'emergere nel dibattito attuale di un cambio di percezione circa il suo ruolo: da strumento meramente politico diretto a compensare gli stati membri per il rischio di perdita derivante dalla creazione del mercato unico, a mezzo effettivo per risolvere i problemi dell'Europa, in cui le voci di "spesa" vengono considerate voci di "investimento"⁵². In effetti, per poter contribuire in qualche modo alla crescita di lungo periodo, il bilancio deve focalizzarsi su investimenti europei che presentino elevati tassi di rendimento e che permettano la realizzazione di economie di scala in quei settori in cui l'esistenza di esternalità economiche riduce la propensione da parte di singoli paesi a intraprendere tali iniziative in modo appropriato. Tali settori sono tipicamente quelli della ricerca, sviluppo e innovazione, delle infrastrutture, del capitale umano e sociale e dell'occupazione.

Il bilancio comunitario attuale si colloca, quindi, in un momento cruciale del processo di integrazione europea, nella misura in cui, a parità di risorse finanziarie, viene ridefinita la struttura delle priorità, antepoendo gli obiettivi individuati dalla Strategia 2020 per un nuovo modello di economia sociale di mercato.

Gli elementi di novità apportati nell'ultimo bilancio sono sostanzialmente riscontrabili nell'ambito dell'accordo politico raggiunto tra il Parlamento e il Consiglio nel giugno 2013⁵³. Nel patto rientrano infatti maggiori flessibilità, quali da una parte la possibilità di anticipare spese in specifici settori, come quello dell'occupazione giovanile, della ricerca, il programma ERASMUS e delle PMI, e dall'altra la clausola di revisione, per cui al fine di "tener conto della situazione particolarmente difficile della Grecia e di altri paesi colpiti dalla crisi, nel 2016 la Commissione riesaminerà le dotazioni complessive di tutti gli Stati membri"⁵⁴ per il periodo 2017-2020.

Tab.4. Confronto tra Qfp 2007-2013 e 2014-2020 (milioni di euro, prezzi del 2011)

Stanziamenti di impegno	Qfp 2007-2013	Qfp 2014-2020	Variazione %	Peso sul totale del Qfp 2014-2020
1. Crescita Intelligente ed inclusiva	446.310	450.763	1%	47%
1.a Competitività per crescita e lavoro	91.495	125.614	37,3%	13%
di cui:				
- Connecting Europe Facility	12.783	19.299	51%	2%
- Horizon 2020	56.000	70.000	25%	7%
- Galileo, ITER e Copernicus	8.047	12.793	59%	1%

⁵² Kolling M. e Serrano Leal C. (2012). "Austerity vs Stimulus: the MMF 2014-2020's Role in Stimulating Economic Growth and Job Creation", *ARI Real Instituto Elcano*.

⁵³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-625_en.htm

⁵⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/135375.pdf

1.b Coesione economica, sociale e territoriale	354.815	325.149	-8,4%	34%
di cui: - Youth Employment Facility		3.211		0,3%
2. Crescita sostenibile: risorse naturali	420.682	373.179	-11,3%	39%
di cui: - Pac	417.476	362.787	-13,1%	38%
3. Sicurezza e cittadinanza	12.366	15.686	26,8%	2%
4. Ruolo mondiale dell'Europa	56.815	58.704	3,3%	6%
5. Amministrazione	57.082	61.629	8%	6%
6. Compensazioni	920	27	-97,1%	0
Totale	994.175	959.988	-3,4%	-
% del Rnl	1,12%	1%		

Fonte: elaborazioni dal sito www.ec.europa.eu

La tab.4 mostra innanzitutto come la disponibilità finanziaria del qfp 2014-2020 si sia ridotta del 3,4% rispetto al precedente ciclo, con un budget attuale che corrisponde all'1% del Reddito nazionale lordo (Rnl) dell'Europa, a fronte di un passato 1,12%. Ciò nonostante, la priorità viene data ai principali obiettivi di Strategia 2020: la voce "1.a Competitività per crescita e lavoro", sottocategoria della voce "Crescita intelligente e inclusiva", è aumentato del 37%. In particolare, i programmi di Horizon 2020, *Connecting Europe Facility*, e i tre programmi Galileo, ITER e Copernicus, sono aumentati del 25%, 51% e 59%, rispettivamente⁵⁵.

Di contro, si riduce il peso delle tradizionali voci di spesa, ovvero della Politica di Coesione (-8,4%) e della Politica Agricola Comune, rientrante nella categoria "2. Crescita sostenibile: risorse naturali", con una riduzione dell'11,3%.

Al problema forte della disoccupazione giovanile viene dedicata la creazione di un fondo specifico, con la *Youth Employment Initiative*, per supportare le regioni in cui il tasso di disoccupazione giovanile nel 2012 è al di sopra del 25%⁵⁶. Oltre ai 3.211 milioni di euro stanziati, altri 3 miliardi sono finanziati dal Fondo Sociale Europeo, equivalenti a un peso totale sul bilancio dello

⁵⁵ Il programma Horizon 2020 mira a rafforzare la posizione dell'Europa nei settori legati alla ricerca e all'innovazione; *Connecting Europe Facility* supporta lo sviluppo di network sostenere lo sviluppo di reti transeuropee interconnesse nel settore dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti; Galileo è un sistema di posizionamento e navigazione satellitare civile sviluppato in Europa; ITER è un progetto internazionale che si propone di realizzare un reattore sperimentale a fusione nucleare, ad opera di un consorzio composto da Unione europea, Russia, Cina, Giappone, Stati Uniti d'America, India e Corea del Sud; Copernicus è un sistema europeo di monitoraggio della Terra.

⁵⁶ Grecia (43,6%), Spagna (40,8%), Croazia (32,3%), Portogallo (27,4%), Italia (25,2%).

0,6%. Anche la Banca europea per gli investimenti (Bei) partecipa all'azione con due programmi, *Jobs for Youth* e *Investment in skills*, per cui ha stanziato nel 2013 9 miliardi di euro⁵⁷.

Da quando è stata lanciata la Strategia 2020, i fondi messi a sua disposizione dal qfp ammontavano nel 2011 al 43% del bilancio totale⁵⁸, mentre nell'attuale programmazione finanziaria le voci connesse con la finalità della crescita corrispondono al 47%. Solo nell'ambito degli investimenti in infrastrutture nei settori dell'energia, delle telecomunicazioni e dei trasporti, il fabbisogno stimato dalla Ce ammonta a un totale di 1.500 miliardi da qui al 2020⁵⁹, mentre nel qfp sono stati disposti circa 19 miliardi in totale: pur essendo state aumentate del 51% rispetto al passato, le risorse disponibili rappresentano solo l'11% del fabbisogno effettivo.

Se è difficile stimare l'esatta entità del budget finanziario per i prossimi sette anni che permetterebbe di colmare effettivamente le lacune, contingenti e strutturali, in ambito di crescita e occupazione, è tuttavia facilmente intuibile che gli attuali stanziamenti non permettono all'Ue di disporre dei mezzi necessari per far fronte alle proprie sfide, sia perché il budget attuale è stato ridotto rispetto al ciclo precedente, ovvero quando ancora la crisi non era scoppiata, sia perché a livello dei singoli paesi membri la quota sul Pil della spesa pubblica in investimenti produttivi è stata ridotta dal 4% nel 2009 all'1,5% nel 2013 per ragioni di consolidamento fiscale e a farne maggiormente le spese sono stati i settori dei trasporti, educazione, salute e protezione sociale⁶⁰.

Quindi, pur riconoscendo l'importanza strategica di aver ridefinito il qfp verso obiettivi di crescita, vi è una sostanziale mancanza di sincronizzazione dal lato delle risorse finanziarie. E' necessario estendere la discussione dal tema della ripartizione delle voci di bilancio comunitario, date le risorse disponibili, a quello dell'introduzione di nuove fonti di finanziamento che potrebbero rivelarsi cruciali per il raggiungimento degli obiettivi.

8. Un Piano Europeo di Sviluppo Sostenibile

Rispetto all'orientamento generale che l'Europa si è data, appare evidente che gli obiettivi macroeconomici di risanamento della finanza pubblica hanno prevalso nettamente su quelli sociali, nonostante l'Europa abbia incluso nella propria procedura integrata di governance economica un'agenda per la crescita. La differenza sostanziale tra i due ambiti risiede nel fatto che se gli indicatori di riferimento per la riduzione del deficit e del debito pubblico valgono

⁵⁷ La Bei ha di recente istituito con l'Italia un fondo speciale in collaborazione con il governo italiano, secondo un'iniziativa di *risk sharing* tra Stato e Bei mai sperimentato prima: per ogni euro di garanzia dello Stato, la Bei concederà un credito di 5 euro, un effetto leva da 1 a 5 che consentirà alla Banca di finanziare progetti con profili di rischio più elevati, quali tipicamente quelli in ricerca e sviluppo delle piccole e medie imprese (da *IlSole24ore* del 04.06.14, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-06-04/dalla-bei-10-miliardi-1-italia-063601.shtml?uuid=ABtENVNB>).

⁵⁸ Ce (2011). "A Budget for Europe 2020: The current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues", *Commission Staff Working Paper*, SEC(2011) 868 final, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/SEC-868_en.pdf

⁵⁹ Ce (2014). "Commission roadmap to meet the long-term financing needs of the European economy", http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-320_en.htm?locale=en

⁶⁰ Barbiero, F. e Darvas, Z. (2014). "In sickness and in health: protecting and supporting public Investment in Europe", *Bruegel Policy Contribution n. 2*, <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/812-in-sickness-and-in-health-protecting-and-supporting-public-investment-in-europe/>

uniformemente per tutti i paesi membri, con procedure sanzionatorie previste in caso di infrazione, quelli inerenti la politica sociale hanno subito, in sede di accordo finale, variazioni a seconda del contesto nazionale, determinando in alcuni casi sforzi poco ambiziosi da parte dei governi rispetto all'obiettivo dell'Unione.

Considerando poi che per poter migliorare la sfera sociale bisogna partire da un ripensamento del modello di sviluppo economico dell'Unione, che porti un livello di occupazione compatibile con una riduzione degli episodi di rischio di povertà e che sia improntato alla sostenibilità ambientale, sono due gli aspetti che vanno valutati simultaneamente.

Il primo è quello della dimensione nazionale dell'iniziativa. La natura di interdipendenza dell'integrazione europea basata sullo sviluppo del mercato unico determina l'emergere di un forte valore aggiunto europeo, basato sulle economie di scala, per cui l'esistenza di forti esternalità renderebbe più vantaggioso uno sforzo comune a livello di Unione. Infatti, quando un'unione economica si appresta a raggiungere la frontiera tecnologica, passare a un regime di integrazione politica le consentirebbe di internalizzare pienamente i benefici derivanti da una riforma, e non soltanto i costi, come invece accade in caso di un regime di separazione politica, in cui le riforme vengono intraprese dai governi nell'interesse nazionale, ma con dispersione di benefici goduti al di fuori dei propri confini⁶¹.

Il secondo riguarda la dimensione privata dell'iniziativa. Varie sono le ragioni a supporto di un intervento pubblico nell'ambito di quei settori, come quello dell'innovazione, in cui l'investimento iniziale privato presenta elevate resistenze. Possono insorgere rischi come quello finanziario, dovuto a ritorni dall'investimento che si materializzano in ritardo rispetto alle scadenze dei prestiti; quello tecnologico, derivante dal fallimento dell'innovazione; fallimenti di mercato, che si verificano quando la società non riesce a internalizzare i costi di una tecnologia esistente per via di sussidi, impedendo a una nuova tecnologia di affermarsi.

Per tutti questi motivi l'intervento a livello nazionale e privato non può realizzarsi in modo efficiente, ma sarebbe necessario un doppio cambiamento: il passaggio da un'iniziativa *privata e nazionale* a una di matrice *pubblica ed europea*, che riguarda pochi settori chiave dell'economia a forte potenziale di crescita. Tale evoluzione potrebbe avvenire attraverso l'istituzionalizzazione di un "Piano Europeo di Sviluppo Sostenibile", gestito da un'autorità indipendente che abbia come mandato il raggiungimento dei cinque target della Strategia 2020, così come la Bce è vincolata al proprio incarico di politica monetaria.

⁶¹ In un'unione economica che si appresta a raggiungere la frontiera tecnologica mondiale, un'apertura del mercato verso maggiore concorrenza apporterebbe benefici in termini di aumento di produttività. Tuttavia una riforma in questo senso, se portata avanti a livello nazionale, comporterebbe costi pienamente sostenuti all'interno del paese, ma benefici goduti anche al di fuori dei confini. Sotto un regime di integrazione invece, tutti i benefici di una politica di concorrenza verrebbero internalizzati dall'unione e i governi non sarebbero più sottoposti alla pressione di lobby di interessi monopolistici nazionali (Ruta M. (2009). "Political constraints to growth in an economic union", *Journal of Public Economics*, (93) 7-8, pp. 968-997).

9. Quali i settori strategici?

• Infrastrutture

Il settore delle infrastrutture transeuropee è uno degli ambiti di applicazione più importanti degli investimenti a livello europeo. La Ce ha proposto per la prima volta il programma *Connecting Europe Facility* nel giugno del 2011, come parte del qfp 2014-2020, che racchiude sotto un unico ombrello i tre settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni⁶². Con lo sviluppo del mercato unico, i tre ambiti sono risultati sempre più interconnessi, promotori della coesione economica e sociale, nonché importanti elementi della crescita e dell'occupazione. Per questo, si è passati a un approccio olistico, in cui trasporto, comunicazioni e infrastrutture sono aspetti distinti di una stessa struttura generale. Pur avendo diverse basi da un punto di vista legale, essi poggiano su due tipi di strutture tra loro ortogonali: una di tipo verticale, per trasporto, comunicazioni ed energie, per i quali l'Ue definisce le regole all'interno del mercato unico, e una orizzontale, in cui l'Unione si concentra sulle infrastrutture necessarie per fornire i relativi servizi, progettando e cofinanziando con gli Stati membri progetti di interesse comune⁶³.

Il mercato unico non è l'unico motivo di stimolo verso la promozione delle infrastrutture: anche la sicurezza energetica e le politiche di cambiamento climatico sottolineano l'urgenza di sviluppare un sistema di reti transeuropee improntato a una nuova strategia, caratterizzato dalla bassa emissione di carbonio. La sempre più ridotta e meno sicura disponibilità di petrolio, nonché il suo conseguente aumento del prezzo, pone per l'Ue la necessità di trovare misure per contrastare questa dipendenza, in modo da ridurre l'effetto dell'inflazione da costo sulla bilancia commerciale e sulla competitività dell'economia europea. Inoltre, l'atteggiamento di forte impegno assunto dall'Ue in ambito di contenimento del riscaldamento globale ha implicazioni anche nel settore dei trasporti: esso rappresenta una fonte significativa e crescente di emissioni di gas serra, rispetto a cui l'Europa si pone con un obiettivo di riduzione di almeno il 60% (rispetto al 1990) delle emissioni entro il 2050⁶⁴.

Il Libro Bianco dei trasporti⁶⁵ definisce un'azione articolata principalmente su tre livelli: la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti, per rimuovere ostacoli di tipo tecnico, amministrativo e giuridico che impediscono l'integrazione delle reti nazionali; l'utilizzo esteso della ricerca per approdare a nuove tecnologie verdi e nuove forme di pianificazione della mobilità; l'internalizzazione dei costi esterni legati al trasporto improntati ai principi "chi utilizza paga" e "chi inquina paga"⁶⁶.

⁶² In precedenza, a partire dagli anni '90, le reti transeuropee (TEN, Trans-European Networks) erano suddivise sotto tre diverse etichette: TEN-T per i trasporti, TEN-E per l'energia e eTEN per le infrastrutture digitali.

⁶³ Riela S. (2014). "Transport, Communications and Infrastructure in a United and Effective Europe", IAI.

⁶⁴ Ce (2011). "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050", COM (2011)112, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:it:PDF>

⁶⁵ Ce (2011). "Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system", COM(2011) 144 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN>

⁶⁶ Vi sono due tipi di costi legati all'uso dei trasporti: un costo privato, direttamente pagato dal fruitore, come carburante e assicurazione, e un costo esterno, sostenuto dalla società nel suo complesso, in termini principalmente di inquinamento acustico, congestione del traffico, emissione di gas serra. Internalizzare significa applicare un prezzo che si basi sul costo sociale, formato da costo interno ed esterno, in modo da comprendere il

Sul fronte della politica energetica, la Commissione ha auspicato una piena integrazione del mercato interno dell'energia, che assicuri la inclusione degli Stati membri nel sistema di reti europee e il contributo da parte di ognuno allo sviluppo sostenibile e alla protezione dell'ambiente⁶⁷. Nel dettaglio, vengono identificati poche ma ben definite aree di intervento, quali la razionalizzazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni e l'agevolazione di progetti di interesse comune nel campo dell'elettricità e del gas, garantendone il necessario sostegno finanziario. Anche in questo ambito, l'applicazione di un maggiore livello di innovazione nelle reti, sia in termini di trasmissione che di distribuzione, viene riconosciuta come requisito fondamentale. Le esigenze di investimento in infrastrutture energetiche importanti stimate dalla Commissione ammontano a circa 200 miliardi di euro fino al 2020, di cui 140 miliardi per sistemi di trasmissione di elettricità ad alta tensione, stoccaggio e applicazioni di *smart grid*, 70 miliardi per trasporto e stoccaggio di gas, 2,5 miliardi per le infrastrutture per il trasporto di CO₂⁶⁸.

Uno dei motori per sviluppare il modello di Europa a cui si ispira la Strategia 2020 è rappresentato poi dalle infrastrutture digitali, soprattutto per il loro carattere di trasversalità di applicazione: i benefici legati alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict) rappresentano il 50% dei guadagni di produttività avvenuti negli ultimi anni, in vari ambiti dell'economia, dal settore dell'auto e dell'energia (*smart grid*) all'accesso delle piccole e medie imprese all'economia digitale, dagli enti pubblici e l'amministrazione on-line (*e-government*), ai servizi come la sanità online (*e-health*) e il coinvolgimento delle persone disabili e anziane (*e-inclusion*)⁶⁹. L'obiettivo definito dalla Commissione è il raggiungimento del mercato unico digitale, in cui da una parte cittadini e imprese abbiano accesso ai servizi di comunicazione elettronica da qualunque parte dell'Unione, senza restrizioni transnazionali o costi addizionali, e dall'altra, le società del settore delle comunicazioni elettroniche possano operare liberamente, indipendentemente da dove sono situate. A tal fine, le priorità sono individuate nella rimozione degli ostacoli nel regime di autorizzazioni, nell'armonizzazione delle condizioni di accesso alle reti e la salvaguardia di elevati livelli di protezione ai consumatori. Passare da un mercato frammentato come è quello attuale, a un regime unitario a livello europeo, produrrebbe benefici pari fino allo 0,9% del Pil all'anno⁷⁰.

costo dell'uso effettivo e il consumo di risorse scarse (vedi Ce (2008), "Strategia per l'internalizzazione dei costi esterni", COM(2008) 435 finale.

⁶⁷ Ce (2011). "Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE", COM(2011) 658 definitivo, [http://notes9.senato.it/web/docuorc2004.nsf/0836378FBC143F97C125793E002DFB9E/\\$FILE/COM2011_0658_IT.pdf](http://notes9.senato.it/web/docuorc2004.nsf/0836378FBC143F97C125793E002DFB9E/$FILE/COM2011_0658_IT.pdf)

⁶⁸ Ce (2011). "Energy infrastructure investment needs and financing requirements", SEC(2011) 755 final, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011056%202011%20INIT>

⁶⁹ Ce (2013). "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down measures concerning the European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent, and amending Directives 2002/20/EC, 2002/21/EC and 2002/22/EC and Regulations (EC) No 1211/2009 and (EU) No 531/2012", <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0190+0+DOC+XML+V0/EN>

⁷⁰ Ecorys, TU Delft e TNO (2011). "Steps towards a truly internal market for e-communications in the run-up to 2020", <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/steps-towards-truly-internal-market>

- **Ricerca e Innovazione**

L'innovazione è il cardine della strategia dell'Unione per favorire la crescita e creare occupazione: l'obiettivo dichiarato con la Strategia 2020 è quello di creare 3,7 milioni di posti di lavoro e di realizzare un aumento annuo del Pil di circa 800 miliardi di euro.

Ciò che influenza il processo innovativo è l'interazione principalmente di tre fattori: le capacità imprenditoriali, il capitale e le idee. Circa il primo aspetto, un'indagine sulla qualità della gestione aziendale condotta su 17 paesi diversi, vede le società statunitensi collocarsi ai primi posti, mentre quelle europee comportarsi relativamente peggio. In particolare, gli Stati Uniti totalizzano una buona valutazione nella gestione delle risorse umane, attraverso l'uso di incentivi⁷¹. La maggiore disponibilità di capitale privato verso giovani imprese che fanno innovazione rappresenta una delle spiegazioni comunemente attribuite alla migliore performance degli Stati Uniti. L'assenza di una reputazione, il rischio dei progetti, la mancanza di utili deprivano le giovani imprese delle garanzie necessarie per attirare investitori. Gli Stati Uniti possiedono il mercato di *venture capital* più ampio e sviluppato al mondo, anche quando confrontato con i paesi europei che più innovano, mentre in Europa pochi investitori e imprenditori faticano a entrare in contatto a costi ragionevoli. Il terzo aspetto, le idee, ha a che fare con l'istruzione universitaria e la disponibilità di manodopera altamente qualificata. Se gli Stati Uniti hanno forti capacità di attrarre talenti da tutto il mondo, grazie a un legame continuo tra università, mondo imprenditoriale e *venture capital*, in Europa è il finanziamento pubblico a sostenere la ricerca. Ciò tuttavia si accompagna generalmente a una minore flessibilità nella gestione dei progetti, meno diversificazione dei corsi e minore capacità di attrarre e mantenere i talenti⁷².

Vi sono vari canali su cui poter agire per rendere l'Europa nel suo complesso un "paese" innovatore e non più un inseguitore. Da una parte, interventi dal lato dell'offerta attraverso una politica industriale improntata alla competizione, favorita da mercati integrati ed estesi a più livelli: nell'ambito dei brevetti, attraverso un'omogeneizzazione del sistema dei brevetti; nel mercato dei capitali privati; nel mercato del lavoro, favorendone la mobilità necessaria ad assecondare la creazione di nuovi centri di ricerca di eccellenza, capaci di attirare un tipo di immigrazione caratterizzata da alti livelli di istruzione in quelle discipline, come scienze, matematica, ingegneria, che sviluppano maggiormente creatività e spirito imprenditoriale. Dall'altro lato, l'intervento pubblico potrebbe rivestire un ruolo fondamentale nel contribuire alla nascita di nuove imprese innovatrici, che lasciate alla sola iniziativa privata non riuscirebbero a decollare. Lo Stato andrebbe ripensato come un soggetto attivo nella politica industriale, che non si palesa solo attraverso incentivi laddove il mercato fallisce, eliminando barriere alla concorrenza o detassando, ma che diventa uno "Stato innovatore", volano degli investimenti privati⁷³.

Un ruolo di questo tipo, di cui già si ha testimonianza di successo negli Stati Uniti, si può applicare al contesto europeo: con un piano di sviluppo europeo di lungo respiro, che preveda investimenti pubblici mirati ai settori tipicamente orientati alla crescita, lo "Stato innovatore europeo" può sia

⁷¹ Bloom N. e Van Reenen J. (2010). "Why do management practices differ across firms and countries?", *The Journal of Economic Perspectives*, 24 (1), pp. 203-224.

⁷² Aghion P. et al. (2005). "Exploiting State's Mistakes to identify the causal impact of higher education on growth", <http://www.russellsage.org/sites/all/files/u4/Aghion%20et%20al.pdf>

⁷³ Mazzucato M. (2013). *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.

sopperire alla carenza di investimenti pubblici a livello nazionale, che, nonostante la raccomandazione dell'Annual Growth Survey 2013 di “mantenere un adeguato consolidamento fiscale pur mantenendo gli investimenti necessari a raggiungere gli obiettivi di crescita e occupazione di Europa 2020”⁷⁴ sono stati sacrificati in tempi di consolidamento fiscale, sia stimolare per via indiretta gli investimenti privati verso progetti inizialmente finanziati dal settore pubblico. A tal proposito, va ricordato che se attualmente i governi dell'eurozona a livello aggregato spendono pressoché la stessa quota sul Pil in R&D rispetto a Stati Uniti e Giappone, forti sono le differenze negli investimenti tra settori privato e pubblico, soprattutto se si considerano i paesi più colpiti dal consolidamento fiscale (fig.9-10).

Fig.9. Spesa in R&D per settori (% sul Pil, 2011)

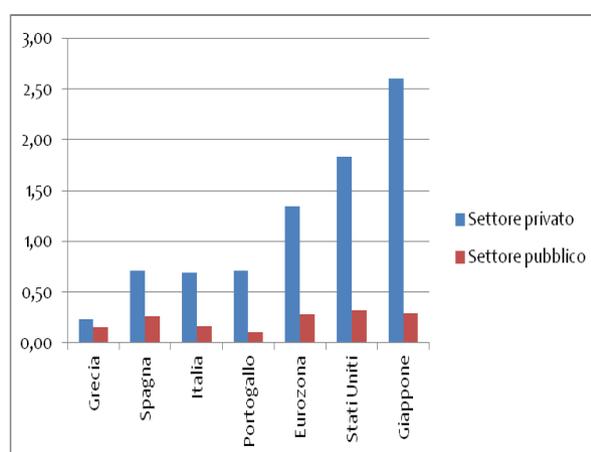
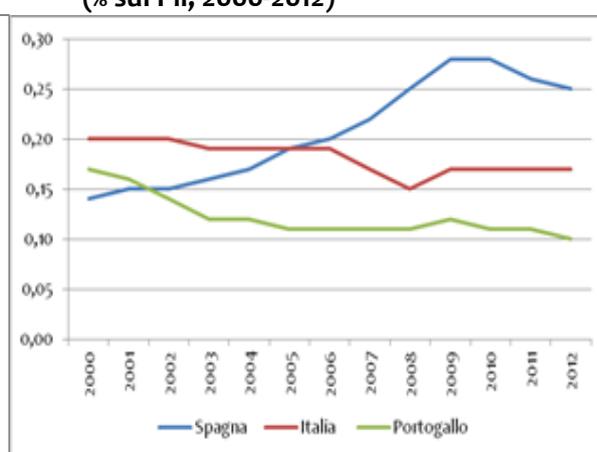


Fig.10. Spesa in R&D settore privato (% sul Pil, 2000-2012)



- **Investimenti sociali**

Alla base dello sviluppo del settore della ricerca e dell'innovazione non vi può che essere la valorizzazione del capitale umano, da intendere in senso lato. Lo ha affermato anche il presidente della Commissione Barroso, nel suo discorso sullo Stato dell'Unione nel 2012: “un sistema di protezione sociale efficace che aiuti le persone in difficoltà non è un ostacolo bensì un elemento indispensabile della prosperità. Guarda caso i paesi europei con i migliori sistemi di protezione sociale e con i partenariati sociali più sviluppati sono tra le economie più floride e competitive al mondo”⁷⁵.

Una delle funzioni assolve dai sistemi di protezione sociale è costituita dagli investimenti sociali, ovvero investimenti diretti alle persone nei settori dell'educazione, della salute e dell'occupazione, i cui obiettivi sono il rafforzamento delle loro capacità attuali e future e il loro pieno coinvolgimento alla vita sociale e al mondo del lavoro⁷⁶. Tuttavia, i sistemi di welfare devono fare i conti con pressioni che provengono da due fronti ben diversi: da una parte, le già citate esigenze di consolidamento fiscale imposte dalla crisi del debito, che hanno colpito

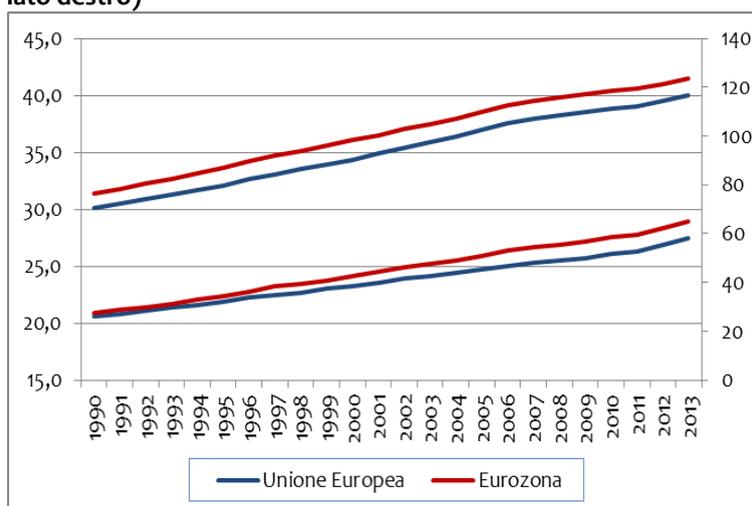
⁷⁴ Ce (2012). “Annual Growth Survey 2013”, COM(2012) 750 final, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf

⁷⁵ Ce (2012). “State of the Union 2012 Address”, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

⁷⁶ Ce (2013). “Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020”, <http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj7ctb9ls9zo>

maggiormente la spesa per la famiglia e i figli e per l'istruzione (par. 5); dall'altra, il cambiamento demografico che l'Europa sta sperimentando negli ultimi anni. Il grafico (fig. 11) mette in evidenza un aumento continuo sia del tasso di invecchiamento della popolazione europea, sia del tasso di dipendenza della popolazione anziana, il quale misura 27,5% nel 2013, a indicare che nel sistema pensionistico servono quasi 4 persone lavoratrici per mantenere ciascuna persona anziana.

Fig. 11 Tasso di dipendenza degli anziani (% numero di persone over 65 su popolazione lavorativa, lato sinistro), tasso di invecchiamento della popolazione (% numero persone over 65 rispetto a persone under 15, lato destro)



L'investimento sociale riguarda l'intera vita di una persona, ma deve soprattutto focalizzarsi sulla fase dell'infanzia: i bambini che crescono in famiglie in condizione di povertà o di esclusione sociale sono a maggior rischio di rimanere in quella condizione per il resto della loro vita rispetto alla popolazione in generale⁷⁷. L'investimento sociale va inquadrato come un settore ad alto potenziale di crescita per gli effetti di lungo periodo, in termini di migliore prospettive lavorative e di reddito da lavoro. Esso andrebbe quindi trattato in modo differente rispetto alle altre voci di spesa pubblica, essendo un investimento economicamente vantaggioso per il futuro.

Gli obiettivi perseguiti dall'investimento sociale rientrano nell'ambito della politica di coesione dell'Unione, in particolare attraverso il Fondo Sociale Europeo, che per il periodo 2014-2020 mette a disposizione circa 80 miliardi di euro per inclusione sociale, uguaglianza di genere e lotta alla disoccupazione giovanile.

10. Quali gli strumenti di finanziamento ?

Il fabbisogno di investimenti in reti transeuropee si aggira tra i 1.500 e i 2.000 miliardi di euro fino al 2020 nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni; quello in ricerca e innovazione per raggiungere investimenti nella misura del 3% del Pil, corrisponde a circa 130 miliardi di euro. Di contro, il qfp 2014-2020 mette a disposizione quasi 22 miliardi di euro a

⁷⁷ Bynner, J. (2001). "Childhood risks and protective factors in social exclusion", *Children & Society*, (15) pp. 285-301.

copertura di programmi di investimento per le infrastrutture sotto l'iniziativa *Connecting Europe Facility* e circa 70 miliardi di euro per l'iniziativa *Horizon 2020*, nonostante la Commissione avesse proposto di stanziarne rispettivamente 50 e 80 miliardi. L'effettiva somma messa a disposizione dal bilancio comunitario risulta quindi inadeguata rispetto alle esigenze finanziarie a sostegno dei programmi per le infrastrutture transeuropee e la ricerca e innovazione. Esse richiedono l'intervento di misure aggiuntive e strumenti che provvedano a reperire fonti di finanziamento e colmare il divario tra gli obiettivi di medio-lungo periodo e lo stato di avanzamento.

Innanzitutto, per poter permettere a uno "Stato innovatore europeo" di agire attivamente con una propria domanda di investimenti, è naturale pensare che tale soggetto, che si potrebbe intendere come un "Tesoro europeo"⁷⁸ di natura federale responsabile della politica economica dell'Unione, venga dotato di un proprio budget, nella fattispecie di un Fondo Europeo per lo Sviluppo e l'Occupazione⁷⁹, foraggiato da risorse proprie, come la *carbon tax*⁸⁰ e la Tassa sulle transazioni finanziarie (Ttf)⁸¹. Due misure già prese in considerazione dalla Commissione, che su contribuirebbero ad affrontare due temi cruciali della società attuale, la sostenibilità ambientale e il ruolo della finanza speculativa. Attraverso la *carbon tax*, un'imposta commisurata al contenuto di carbonio delle fonti di energia, l'Europa proseguirebbe in linea con il rispetto dei dettami di Strategia 2020, avviando processi virtuosi di *energy-saving* e di sostituzione di combustibili fossili con fonti di energia alternativa. Con la Ttf si colpirebbero quegli attori le cui attività di speculazione finanziaria hanno contribuito allo sviluppo della crisi finanziaria 2008/2009 e alla crisi dell'euro 2010/2011, lasciando indenni quegli operatori finanziari che operano a favore dell'economia reale⁸².

Con un'aliquota di 20 euro a tonnellata di CO₂ applicata a un totale di emissioni nell'Unione di circa 5 miliardi di tonnellate, il gettito fornito dalla *carbon tax* stimato dalla Commissione sarebbe intorno ai 100 miliardi di euro. L'introito generato dall'applicazione della Ttf nell'intera Ue

⁷⁸ Nel report dai quattro presidenti dell'Unione intitolato "Towards a genuine economic and monetary union" di giugno 2012, auspica che un'unione fiscale riconosciuta a pieno titolo preveda una maggiore capacità fiscale a livello europeo, nonché lo sviluppo di un organismo di bilancio a livello della zona euro, quale un ufficio del tesoro (http://ec.europa.eu/economy_finance/crisis/documents/131201_en.pdf).

⁷⁹ Majocchi A. (2014). "A European Fund for Growth and Employment: A First Step Toward a Eurozone Budget", *GMF Policy Brief*, <http://www.gmfus.org/archives/a-european-fund-for-growth-and-employment/>

⁸⁰ Ce (2011). "Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy product and electricity", http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2011_169_en.pdf

⁸¹ La Ttf è stata avviata attraverso una cooperazione rafforzata da parte di 11 paesi membri dell'Eurozona. In favore di questa iniziativa si è recentemente espressa la Corte di Giustizia dell'Unione europea, che ha respinto la richiesta avanzata dal Regno Unito di annullare la decisione del Consiglio europeo che autorizzava la cooperazione rafforzata, per motivi di incongruità tra la richiesta avanzata del Regno Unito e il contenuto della decisione del Consiglio. In sostanza, la Corte rileva che gli elementi di una futura Ttf contestati dal ricorso del Regno Unito non rappresentano il contenuto della decisione assunta dal Consiglio (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C.T.F&num=C-209/13&td=ALL>).

⁸² La Ttf viene applicata con un'aliquota molto bassa alle transazioni che riguardano la compravendita di titoli derivati e spot, sia sul mercato regolamentato che su quello *over the counter*, mentre non si applica su pagamenti dell'economia reale, come quelli legati al mercato dei beni o del lavoro, ai titoli pubblici di prima emissione, alle transazioni in valuta estera si commercio internazionale o investimenti diretti. Più transazioni di compravendita avvengono su uno stesso titolo, più la Ttf aumenta il costo di queste transazioni, mentre possedere un titolo finanziario non costituisce base imponibile (Schulmeister S. (2011). "Implementation of a General Financial Transactions Tax", *WIFO*, http://www.wifo.ac.at/publikationen/detail-view=yes&publikation_id=41992)

ammonterebbe a 57 miliardi di euro⁸³, mentre se applicata agli 11 paesi che ne hanno effettivamente richiesto l'applicazione attraverso una cooperazione rafforzata sarebbe di 30-35 miliardi l'anno⁸⁴.

L'introduzione della Ttf a livello europeo potrebbe essere accompagnata da una manovra a livello nazionale relativa al cuneo fiscale sul lavoro, inteso come la somma delle imposte che gravano sul costo del lavoro (espressa come percentuale sul costo del lavoro). Secondo i dati riportati dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse), nel 2013 il valore medio del cuneo fiscale nei paesi Ocse è di 35,9%, a fronte di una media per l'area europea del 42%, con punte registrate in Belgio (55,8%), Germania (49,3%), Austria (49,1%), Ungheria (49%), Francia (48,9%) e Italia (47,6%)⁸⁵. In presenza di una crisi da domanda aggregata, quale quella attuale, una riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, fornisce un modo efficace per riacquistare competitività delle esportazioni, aumentare il reddito percepito dalle famiglie e rendere le assunzioni meno onerose per le aziende. Come spiega Mario Deaglio, "da un lato la produzione riparte e accelera gradualmente e dall'altro i bilanci pubblici ottengono, altrettanto gradualmente, maggiori entrate da questa economia in crescita senza dover aumentare le aliquote fiscali, ma anzi con la possibilità di ridurle. Occorrerebbe probabilmente una flessibilità della finanza pubblica maggiore a quella attuale"⁸⁶. In effetti, la riduzione sul fronte delle entrate dovuto a un abbassamento del cuneo fiscale a livello nazionale verrebbe controbilanciata nel lungo periodo dagli effetti espansivi prodotti dalla realizzazione dei progetti transeuropei di interesse comune contenuti nel Piano Europeo, finanziati attraverso una tassazione che non colpisce direttamente il reddito dei cittadini europei.

Il Fondo rappresenterebbe il primo passo verso una nuova struttura finanziaria in senso federale: in un secondo momento, i paesi dell'eurozona potrebbero accordarsi sul passaggio verso l'istituzione di un vero e proprio bilancio aggiuntivo dell'Eurozona, finalizzato alla realizzazione di politiche comuni legittimamente sostenute da una condivisa capacità fiscale. Ovviamente, ciò richiederebbe nuove regole circa la riscossione delle risorse e il processo decisionale sulle voci di spesa.

L'affermazione di un'iniziativa e di un finanziamento pubblici europei legati al progetto di un Fondo Europeo richiede un iter lungo e complesso, ma costituisce sicuramente la soluzione nel medio-lungo periodo verso l'orizzonte politico di un'Ue di tipo federale. Tuttavia, una soluzione più immediata, e già sperimentata, è rappresentata dai partenariati pubblico-privati, resi possibili dai *project bonds*, attualmente previsti per progetti infrastrutturali. I *project bonds* sono obbligazioni emesse per finanziare un preciso progetto infrastrutturale e che rimborsano interessi e capitale con i proventi derivanti dal progetto stesso⁸⁷. Il loro obiettivo è quello di mobilitare

⁸³ Ce (2011). "Financial Transaction Tax: Making the financial sector pay its fair share", http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1085_en.htm

⁸⁴ Ce (2013). "Financial Transaction Tax under Enhanced Cooperation: Commission sets out the details", http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-115_en.htm

⁸⁵ <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages-tax-burden-trends-latest-year.htm>

⁸⁶ M. Deaglio (2013). "I presupposti per una nuova economia", *La Stampa*, <http://www.lastampa.it/2013/10/08/cultura/opinioni/editoriali/i-presupposti-per-una-nuova-economia-lh43mSRBnFNWxFZNn9k4ZN/pagina.html>

⁸⁷ I *project bond* non vanno confusi con gli *eurobond*, ovvero titoli emessi a livello europeo per fornire fonti di finanziamento ai governi degli Stati membri.

risparmio privato e migliorare la gamma degli strumenti finanziari per programmi in infrastrutture. Si tratta di un finanziamento in debito che coinvolge un mix di fondi pubblici e privati, dove i primi sono garantiti dalla Bei e i secondi sono forniti dagli investitori istituzionali, quali assicurazioni, fondi pensione e società di risparmio gestito⁸⁸. Una prima fase di *project bonds* è stata lanciata dalla Commissione per il periodo 2012-2013 per stimolare gli investimenti nei settori dei trasporti, energia e telecomunicazioni, anche se in precedenza uno strumento simile era costituito dai *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects* (LGTT), lanciati nel 2008 da Unione europea e Banca europea per gli investimenti, ma che non sono mai stati efficaci nell'attrarre il capitale privato e si sono limitati ai progetti per i trasporti⁸⁹.

I *project bonds* rappresentano uno strumento essenziale per lanciare la *partnership* tra pubblico e privato, a fronte della difficoltà da parte dei progetti in infrastrutture di attrarre investitori privati, a causa sia dei rischi associati ai progetti sia dei lunghi tempi di realizzazione dei rendimenti, e del calo degli investimenti che ancora devono recuperare il livello pre-crisi. Essi sono particolarmente indicati nei casi di progetti infrastrutturali ad alto valore aggiunto europeo, come quelli ritenuti di interesse comune nell'ambito del mercato unico, il cui rendimento per l'intera società, sebbene sia elevato, non viene catturato dagli investitori privati da soli. Per tali ragioni il loro utilizzo andrebbe largamente promosso, a sostegno degli investimenti in infrastrutture europee che, come suggerito anche dal Fmi nel recente rapporto indirizzato all'eurozona "Article IV", costituiscono una priorità per rilanciare la competitività, creare occupazione e passare a un modello economico sostenibile⁹⁰.

Da ultimo, va segnalata la cosiddetta "clausola sugli investimenti", tanto invocata dai governi di Italia e Francia nel recente dibattito sulla flessibilità all'interno dei trattati. Più che una vera e propria fonte di finanziamento, essa costituisce un modo per ricavare margini di manovra nei bilanci pubblici a supporto degli investimenti. Nel giugno del 2013 il Consiglio si è espresso sul fatto che "le possibilità offerte dal quadro di bilancio esistente dell'UE per equilibrare la necessità di investimenti pubblici produttivi con gli obiettivi della disciplina di bilancio potranno essere sfruttate nel braccio preventivo del patto stesso"⁹¹. Successivamente, l'allora Vice presidente della Commissione Olli Rehn ha specificato in una lettera a quali condizioni una "investment clause" che rientri nell'ambito del braccio preventivo del Psc possa essere applicata alla circostanze economiche attuali, rifacendosi al regolamento del 1997 sul "Rafforzamento della sorveglianza sulle posizioni di bilancio"⁹². Nel dettaglio della lettera, viene definito che deviazioni

⁸⁸ La *Europe 2020 project bond initiative* mira ad attrarre nuovi capitali dal mercato, migliorando la qualità del credito per i promotori di progetti infrastrutturali. Il debito viene suddiviso in due tranches: senior e subordinata. Quest'ultima prende la forma di un prestito concesso dalla Bei, col supporto della Ce, all'inizio del progetto: essa fornisce la garanzia al debito senior, che diventa quindi di qualità più sicura (dal sito www.eib.europa.eu).

⁸⁹ Ce (2014). "Ex-post evaluation of the Loan Guarantee Instrument for the Trans-European Transport Network (TEN-T) Projects", http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/studies/doc/2014_ex-post_evaluation_of_the_loan_guarantee_instrument_for_ten-t_projects.pdf

⁹⁰ Imf (2014). "Euro area policies 2014 article IV consultations", <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14198.pdf>

⁹¹ Consiglio Europeo (2013). "Conclusions", 14/15 Marzo, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/136151.pdf

⁹² Ce (2013). "Council Regulation 1466/97", <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:EN:PDF>

temporanee rispetto al processo di aggiustamento del deficit strutturale rispetto all'obiettivo di medio termine sono concesse solo in tre specifici casi:

- (1) se la crescita del Pil dello Stato membro resta negativa o al di sotto del suo potenziale;
- (2) se vengono rispettati il tetto del 3% del deficit sul Pil e la regola di riduzione del debito durante l'applicazione della clausola;
- (3) se tale deviazione si riferisce alla spesa nazionale su progetti co-finanziati dall'Unione Europea nell'ambito della politica strutturale e di coesione, dei progetti TEN e del programma *Connecting Europe Facility*, che abbiano dimostrabili effetti diretti e positivi sul bilancio.

Se combinate, le prime due condizioni configurano una circostanza piuttosto limitata: la clausola è giustamente concessa in caso di congiuntura negativa (1), ma si richiede che vengano rispettate le solite regole sul tetto del deficit e sul processo di riduzione del debito (2). Se si pensa alla mole di debito pubblico di paesi come Italia e Spagna, il secondo vincolo rende praticamente impossibile avere le carte in regola per richiedere l'applicazione della clausola. La terza condizione invece limita la casistica solo a determinati tipi di investimenti. In merito, il Parlamento europeo ha avanzato una risoluzione⁹³, la quale richiede che la spesa pubblica relativa a programmi co-finanziati dall'Unione nell'ambito degli *European Structural and Investment Funds*⁹⁴ venga completamente esclusa dalla definizione di deficit strutturale del Psc, essendo tali spese direttamente collegate al raggiungimento degli obiettivi di Strategia 2020. A tale proposta, pur essendo stata votata a larga maggioranza dal Parlamento (433 voti contro 131), la Commissione ha risposto riaffermando la validità delle tre condizioni precedentemente esposte⁹⁵.

Data la critica situazione da parte degli Stati circa il raggiungimento dei target di Strategia 2020 e l'emergenza del rilancio della competitività, la risoluzione avanzata dal Parlamento costituisce una legittima richiesta alla Commissione e andrebbe sostenuta nuovamente dall'attuale Parlamento, in virtù anche del segnale di svolta in senso democratico che la designazione di Jean-Claude Juncker, candidato del partito uscito vincitore alle ultime elezioni europee, a Presidente della Commissione ha determinato. Escludere dalle regole fiscali voci di spesa di qualità come quelle in innovazione, istruzione e capitale umano, oltre alle sole infrastrutture, significherebbe preservare quegli investimenti *growth-friendly* che consentirebbero all'Europa di essere all'altezza delle proprie ambizioni: crescere e diventare intelligente, sostenibile e inclusiva.

11. Conclusioni

Nel suo discorso di presentazione circa gli "Orientamenti politici per la prossima Commissione europea" tenutosi a luglio 2014, Juncker ha lanciato un programma di investimenti pubblici e

⁹³ Parlamento europeo (2013). "Resolution of 8 October on effects of budgetary constraints for regional and local authorities regarding the EU's Structural Funds expenditure in the Member States", (2013/2042(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0401&language=EN>

⁹⁴ Gli Structural and Investment Funds hanno una portata più ampia e comprendono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo, il Fondo di Coesione, il Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale, Il Fondo Europeo Marittimo e della Pesca.

⁹⁵ Ce (2013). "Vice-President Rehn's remarks at the ECOFIN", http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-823_en.htm?locale=FR

privati da 300 miliardi di euro per i prossimi tre anni a partire da febbraio 2015. Si tratta di risorse da destinare ai settori chiave dell'energia, delle infrastrutture e dell'economia digitale, ma anche dell'istruzione, della ricerca e innovazione, delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, in linea con quell'esigenza di reindustrializzazione "intelligente e sostenibile" già espressa dalla precedente Ce con la strategia "Europa 2020". Una sorta di Piano Marshall per l'Europa, espressione della volontà di promuovere progetti nuovi che creino occupazione e che rilancino la competitività, mantenendo però il pieno rispetto delle rigide regole su deficit e debito pubblico. Sul fronte degli strumenti finanziari, Juncker ha accennato a un uso più proficuo del bilancio dell'Unione e della Bei. In effetti, rispetto al precedente ciclo, l'attuale qfp è stato ristrutturato per renderlo più aderente alle nuove sfide della crescita, mentre per quanto riguarda l'intervento della Bei ciò a cui si fa esplicito riferimento sono i *project bonds*.

Utilizzare i *project bonds* quale fonte di finanziamento del programma di rilancio lascerebbe però le risorse in mano alla creazione di debito e all'iniziativa privata e non contribuirebbe a segnare il passaggio verso un'iniziativa pubblica a livello europeo e l'introduzione di risorse comunitarie realmente proprie, neutrali rispetto alle finanze pubbliche nazionali. L'unica soluzione verso un nuovo modello di sviluppo europeo è rappresentata dal Piano Europeo di Sviluppo sostenibile per progetti caratterizzati da un alto valore aggiunto europeo, che non verrebbero altrimenti perseguiti a livello nazionale. Il Piano andrebbe finanziato, come detto, attraverso la costituzione di un Fondo alimentato da imposte da ricercare in quelle basi imponibili, quali le transazioni finanziarie e le emissioni di carbonio, allo stesso tempo "sensibili" per l'opinione pubblica e per il modello di sviluppo a cui l'Europa del 2020 vuole ambire.

Tale Fondo costituirebbe la fase intermedia verso un budget aggiuntivo rispetto all'attuale bilancio comunitario, arricchendolo, ma soprattutto aprendo la strada verso il federalismo fiscale, di cui inizialmente potrebbero fare parte i paesi dell'eurozona, già legati tra loro da un federalismo monetario. Sia a monte, ovvero sul fronte del finanziamento del Fondo, sia a valle, ovvero sull'attuazione dei progetti del Piano, un assetto così definito sarebbe più accettabile da parte dei paesi membri, che ne trarrebbero beneficio proprio in quanto membri di un'Unione che gestisce fonti e impieghi a livello centrale. Invece di portare avanti uno sforzo unitario verso una maggiore flessibilità sul parametro del deficit pubblico, Italia e Francia, i due paesi maggiormente impegnati sul fronte del rilancio degli investimenti pubblici, dovrebbero premere l'acceleratore sulla proposta del Piano unita al Fondo, cercando di federare intorno a questa iniziativa quanti più paesi possibile, in modo da poterla presentare come una valida alternativa all'ostinata difesa da parte della Germania del rigore fiscale.

Va poi sottolineata l'emergenza sociale presente attualmente nell'Unione, resa palese non solo se si considerano i dati in termini assoluti su variabili quali la disoccupazione giovanile o il rischio di povertà, ma anche dal confronto tra i veri paesi membri, tanto da far parlare di eccessivi squilibri sociali all'interno dell'Unione. Teoricamente, introdurre esplicitamente una dimensione sociale nel contesto dell'Uem contribuirebbe alla sostenibilità di lungo periodo della Uem stessa⁹⁶. All'interno di un'unione monetaria esiste infatti un *trade-off* tra simmetria economica e flessibilità:

⁹⁶ Fernandes S. e Maslauskaitė K. (2013). "A social dimension for the Emu: why and how?", *Notre Europe - Jacques Delors Institute policy paper 98*, <http://www.notre-europe.eu/media/socialdimensionsforeumfernandesmaslauskaitene-jdissept2013.pdf?pdf=ok>

maggiori sono gli squilibri economici tra i paesi dell'unione, maggiore è la necessità di un aggiustamento interno da parte dei paesi "non allineati" per adeguarsi ai valori tendenziali, in direzione di una qualche convergenza macroeconomica. Introdurre una dimensione sociale nell'Uem dovrebbe, da un punto di vista funzionale, aumentare la simmetria nei cicli economici fra i paesi senza che vengano intrapresi aggiustamenti interni socialmente dolorosi per la popolazione. Da un punto di vista politico, un'attenzione maggiore verso la dinamica sociale all'interno dell'eurozona potrebbe servire a evitare tra gli stati membri il verificarsi di episodi di *dumping* sociale, a cui spesso si fa ricorso per sopperire alla mancanza dell'arma della svalutazione.

E' tuttavia azzardato affermare che si debba andare verso un federalismo sociale. Piuttosto, va identificata la modalità di inclusione della dimensione sociale all'interno dell'attuale struttura comunitaria, che già prevede un'unione economica, politica, fiscale e bancaria. Infatti, se è vero che in ambito di politica sociale prevale il principio di sussidiarietà, per cui le misure di welfare devono restare una competenza nazionale sulla base di preferenze diverse, è tuttavia necessario ripensare l'assetto in cui la dimensione economica e quella sociale convivono. I recenti sviluppi della governance europea hanno finito per relegare la dimensione sociale a una mera variabile residuale, che si aggiusta rispetto alla dinamica principale, ovvero quella di riequilibrio dei divari macroeconomici fra paesi. Identificare le modalità di inclusione dell'unione sociale nell'Uem, nonché impegnarsi formalmente affinché essa venga rispettata al pari di come vengono fatti rispettare i parametri di bilancio nell'ambito del Semestre europeo, costituisce il primo passo verso la tutela delle condizioni di vita presenti e future di milioni di persone, su cui si sono scaricate le conseguenze delle varie crisi – finanziaria, bancaria e del debito sovrano – che hanno attraversato negli ultimi anni il vecchio continente.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it