



ASSOLOMBARDA

ro

Il valore  
dell'Europa

uro

## Steering Committee

**HU** HUMANITAS  
UNIVERSITY

  
**POLITECNICO**  
MILANO 1863

  
UNIVERSITÀ  
CATTOLICA  
del Sacro Cuore

  
Università  
Bocconi  
MILANO

  
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

UNIVERSITY  
DEGLI STUDI  
BICOCCA  
UNIVERSITÀ

  
UNIVERSITÀ  
DI PAVIA

  
UNIVERSITÀ  
IULM

  
UniSR  
UNIVERSITÀ DI SALUTE SANITÀ  
SALUTE

pa

# IL VALORE DELL'EUROPA



ASSOLOMBARDA

## **STEERING COMMITTEE**

### **Coordinamento**

Enrico Cereda, Vice Presidente Internazionalizzazione ed Europa - Assolombarda

Franco Anelli, Rettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Gianni Canova, Rettore dell'Università IULM

Elio Franzini, Rettore dell'Università degli Studi di Milano

Enrico Felice Gherlone, Rettore dell'Università Vita-Salute San Raffaele

Maria Cristina Messa, Rettore dell'Università degli Studi di Milano Bicocca

Marco Montorsi, Rettore Humanitas University

Ferruccio Resta, Rettore del Politecnico di Milano

Fabio Rugge, Rettore dell'Università di Pavia

Gianmario Verona, Rettore dell'Università Commerciale L. Bocconi

### **GRUPPO DI LAVORO**

Andrea Agresti, Assolombarda

Carlo Altomonte, Università Commerciale L. Bocconi

Davide Ballabio, Assolombarda

Francesco Bestagno, Università Cattolica del Sacro Cuore

Vittorio Biondi, Assolombarda

Stefano Caselli, Università Commerciale L. Bocconi

Arturo Chiti, Humanitas University

Matteo Colleoni, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Emilio Colombo, Università Cattolica del Sacro Cuore

Luca Da Gama Malcher, IBM Italia

Maurizio Decollanz, IBM Italia

Chiara Fanali, Assolombarda

Paolo Guazzotti, Assolombarda

Massimo Labra, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Chiara Manfreda, Assolombarda

Alberto Mantovani, Humanitas University

Roberto Mordacci, Università Vita-Salute San Raffaele

Valeria Negri, Assolombarda

Marco Orlandi, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Paolo Palamiti, Assolombarda

Gabriella Pasi, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Federica Poli, Università Cattolica del Sacro Cuore

Stefania Saini, Assolombarda

Pietro Sala, Assolombarda

Alessandra Santacroce, IBM Italia

Lucia Visconti Parisio, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Alessandro Volpe, Università Vita-Salute San Raffaele

Pubblicato: maggio 2019

## Introduzione

Abbiamo deciso come Assolombarda di dover offrire un contributo di riflessione in vista delle prossime elezioni europee.

È un appuntamento troppo essenziale perché le imprese rinuncino a ricordare nel confronto pubblico il patrimonio straordinario di idee e valori che la dimensione europea per noi rappresenta.

E che vale ancor più nella realtà in cui operano le imprese che insistono intorno alla Grande Milano, cioè l'area a maggior interdipendenza, proiettività e connettività dell'intera Italia.

In questi ultimi anni l'atteggiamento degli italiani verso l'Europa ha drasticamente cambiato segno. Dacché eravamo il Paese membro Ue con le più alte percentuali di favore all'Europa, l'euroscetticismo è molto avanzato nell'opinione pubblica italiana.

Non è stato il mero effetto meccanico della perdita di reddito pro capite tra le più intense in area OCSE, visto che come Italia siamo oggi al di sotto del livello del 2000 mentre da allora la media OCSE è salita del 22%.

Il punto essenziale è che le persistenti difficoltà italiane sono figlie di un complesso di scelte ed errori di lungo periodo, e che per venirne a capo occorrerebbe appunto una coerente e conseguente visione di lungo periodo incentrata sulla crescita della produttività delle imprese, sull'innovazione tecnologica, sul capitale umano e su quello infrastrutturale.

Mentre è il difetto di queste scelte coerenti da parte dell'Italia, e la prevalenza di logiche e dividendi elettorali di breve periodo, ad aver spinto potentemente verso una narrazione che fa dell'Europa una pretesa considerevole ragione dei nostri mali.

Molto oltre i difetti, gli errori e le delusioni che pure alla costruzione Europa vanno giustamente imputati.

Ecco perché avvertiamo la necessità di una contro narrazione che rimetta al centro ciò che l'Europa è stata ed è davvero. Che ne

ricordi il valore aggiunto per noi tutti nel mondo globale. E che indichi alcune soluzioni ai suoi più gravi ritardi.

Proprio per questo abbiamo però scelto per il nostro contributo una modalità che è coerente al modello “ambrosiano” del nostro successo economico territoriale nel mondo.

Un modello costruito e vivificato da una costante scelta di cooperazione e convergenza pubblico-privato, in nome dell’interesse collettivo alla crescita del lavoro, del reddito, della sostenibilità e dell’attrattività.

Ecco perché abbiamo chiesto ai rettori delle otto Università milanesi e di quella di Pavia di essere loro a incardinare in nove capitoli essenziali ciò che oggi l’Europa rappresenta per noi tutti, e ciò che ci adopereremo tutti a fare insieme perché essa cambi in meglio.

Siamo convinti che non solo coloro che saranno eletti al Parlamento europeo nei nostri territori, ma tutti i cittadini in campagna elettorale, troveranno qui utilissimi punti di riferimento per approfondire il complesso quadro di scelte che è davanti a noi tutti.

Seguendo un criterio che è quello dell’interesse nazionale e continentale, a prescindere dalle legittime preferenze e scelte politiche di ciascuno.

**Enrico Cereda**

Vice Presidente Assolombarda  
Internazionalizzazione ed Europa

## Prefazione

Nel rafforzare le riflessioni sull'Europa contenute in questo libro desidero aggiungere alcune mie convinzioni.

Proprio perché, da imprenditore, non posso accettare la stasi.

Mentre a ispirarmi ogni giorno è la passione per l'ottimismo costruttivo, basato su analisi, dati e punti di forza dimostrati oggettivamente da imprese e economia del nostro Paese. Malgrado ogni difficoltà.

Sono fortemente convinto che non sia giusto accettare la prospettiva che l'Europa, da grande speranza che fu, diventi una mera disillusione.

La domanda da cui partire è purtroppo assai semplice.

Che cosa si è rotto?

Ma la risposta è molto complessa.

Per quanto mi riguarda, i cinque anni che abbiamo alle spalle dovevano rappresentare la svolta in avanti della governance europea. Chiamata a mettere a frutto le esperienze della crisi scatenatasi in Europa nel post 2011, sul debito sovrano.

Si prefigurava un grande dibattito intorno a un'evoluzione a tre stadi.

Il primo riguardava l'evoluzione verso nuovi livelli di attribuzione di sovranità condivisa, in materia di coordinamento delle politiche economiche, sociali e di bilancio, tra un gruppo almeno di Paesi che ne avesse condiviso lo spirito e le regole. Senza per questo far venir meno i Trattati esistenti.

Un secondo riguardava invece il potenziamento strutturale degli strumenti di cooperazione mutualistica anti crisi, lungo un percorso che dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) attraverso il Meccanismo europeo di stabilità (ESM) poteva sfociare in un vero e proprio Fondo Monetario Internazionale di tipo europeo.

Il terzo: l'ampliamento della cornice e di strumenti operativi

comuni in materia di politica estera, sicurezza e immigrazione.

Purtroppo, le attese sono rimaste in gran parte deluse.

La crisi sull'immigrazione dell'estate 2015, a seguito della non concordata apertura tedesca verso i rifugiati siriani, ha fatto esplodere i sovranismi.

La riforma istituzionale è stata accantonata.

L'affinamento degli strumenti di sostegno cooperativo a banche, crescita e reddito, in difficoltà nei Paesi più divergenti, si è fermato a mezza strada.

L'elezione di Trump negli USA ha accentuato la contraddizione del ritardo europeo. Lo strappo verso il ritorno a rapporti di potenza regolati da strumenti bilaterali tra USA, Cina e Russia, spinge potentemente ad aggravare incertezze e divisioni europee.

Non è dunque un quadro facile, quello che ci troviamo ad affrontare.

Ma la risposta non è meno Europa e il ritorno nel nostro continente agli Stati Nazionali, come se il secondo conflitto mondiale e la guerra fredda fossero trascorsi invano.

Bisogna invece far tesoro di quanto è avvenuto. E ripartire dal ricordare che l'Europa malgrado i suoi errori non è una costrizione o un ostacolo, ma è il miglior rappresentante sullo scacchiere mondiale delle nostre idee e di ciò che sappiamo fare, perché ha quel peso che nessuno potrebbe vantare giocando la partita da solo.

L'Unione è e resta un valore maggiore della somma dei singoli Stati: è un valore aggiunto.

Per questo come imprenditore voglio ricordare alcune realtà dell'Europa che c'è, e che tendono a essere troppo spesso dimenticate.

Il primo è la nostra interdipendenza. Le 11 regioni italiane che presentano oggi un tasso di interdipendenza a catene transfrontaliere del valore superiore al 20% della loro manifattura - e

ovviamente in posizioni di punta sono Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna - valgono da sole l'80% del valore aggiunto industriale italiano. E i dati ci dicono che le nostre medie e piccole imprese internazionalizzate, a parità di classe dimensionale, negli ultimi anni hanno fatto meglio delle corrispondenti francesi e tedesche.

Il ritorno al sovranismo non è un errore: se guardiamo a questa realtà che rappresenta la parte trainante del Paese, è un delitto.

Il secondo aspetto è proprio una delle materie di competenza principe dell'Unione: il commercio. Una materia vitale per l'Italia, vista la nostra natura di economia di trasformazione a fortissima specializzazione in numerosi settori e prodotti della manifattura.

In un mondo che torna a trattare di commercio bilateralmente tra grandi potenze, il commercio frena. Come dimostrano gli ultimi anni alle nostre spalle.

Di questa frenata noi siamo vittime. E non avremmo nessuna possibilità di far meglio, se ci cullassimo nell'idea di dimenticare l'elevata interdipendenza europea delle nostre produzioni e forniture, e pensassimo di tornare a fare da soli.

Troppe volte dimentichiamo innanzitutto che cosa abbia rappresentato l'abbattimento dei dazi interni e dei vincoli quantitativi ai flussi commerciali tra gli allora Paesi prima del Mercato europeo comune poi della Comunità economica europea nel decennio degli anni Sessanta dello scorso secolo, con il completamento dell'Unione doganale, presupposto del mercato unico e delle quattro libertà fondamentali di libera circolazione - delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali - che hanno finito per diventare la prima vera "formula" dell'idea stessa di Unione europea.

Lo scambio intra Ue è divenuto il 20% del commercio mondiale e in media il 60% degli scambi dei Paesi membri dell'Unione.

Tutto ciò ha rappresentato un formidabile moltiplicatore della crescita comune e la condizione stessa per accrescere l'interdipendenza delle catene produttive.

Ci ha spinto all'adozione di norme armonizzate in materia di

standard tecnici e produttivi che sono diventati benchmark mondiali in materie come la sicurezza dei lavoratori e dei consumatori, la tutela della salute alimentare e livelli sempre crescenti di protezione dell'ambiente e di economia circolare.

E ha consentito nei decenni l'aumento rilevantissimo degli IDE intra europei, che in Germania e Francia rappresentano più del 70% dello stock totale, e in Italia addirittura quasi il 90%.

Il Regno Unito si è dovuto rendere amaramente conto a sue spese, negli ultimi tre anni, di quanto sia autolesionista il proposito di farne a meno.

La realtà è che l'Europa a voce unica nel commercio mondiale è stata il traino fondamentale nei decenni per far evolvere il sistema regolatorio del commercio mondiale prima dall'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio (GATT) poi all'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

E da questi successivi passi avanti della globalizzazione e della liberalizzazione commerciale multilaterale siamo stati noi europei a trarre il maggior vantaggio.

Mentre la frenata in corso che vuole sostituire al WTO i grandi patti bilaterali tra potenze è un vero attacco all'Europa, alla nostra industria, alla nostra manifattura, alla nostra proiezione nel mondo e al nostro benessere.

Chi crede di trarre vantaggio trattando al ribasso posizioni nazionali di benevolenza da parte della Cina, o della Russia, mostra di non aver capito molto di quanto sta avvenendo e di come l'interesse convergente delle grandi potenze, tra cui anche gli USA di Trump, è rivolto all'indebolimento e al frazionamento dell'Occidente.

Il terzo aspetto che le imprese considerano positivo e da difendere dell'Europa che c'è, è la moneta comune, l'euro.

La moneta unica è stata ed è per le imprese internazionalizzate una decisiva garanzia contro il rischio di cambio, una volta terminata l'era aurea della stabilità della lira per effetto di anni di errate politiche economiche e di bilancio pubblico.

Crede, come molti tornano a fare oggi, nella svalutazione monetaria come arma per ristabilire i margini erosi di competitività, significa dimenticare la dura lezione di quegli anni.

Quando proprio la lira debole erose i margini di investimento privati, si manifestò con inflazione crescente come la più iniqua delle tasse sui poveri, e spinse sempre più la finanza pubblica a praticare l'indebitamento galoppante, nella convinzione che l'inflazione sempre più elevata ne avrebbe contenuto nel tempo il valore reale.

Per questo l'euro va difeso. E per la sua difesa va ripreso il cammino di tutto ciò che ancora manca per una sua organica e completa dotazione di strumenti. A cominciare dal compimento dell'Unione bancaria, capitolo purtroppo rimasto anch'esso ancora aperto e incompiuto in questi ultimi anni.

Aggiungo: nell'Europa da difendere che c'è già non sussistono solo i fattori economici comuni che ci hanno rafforzato. C'è l'Europa della scienza, della ricerca e delle tecnologie più avanzate.

In un'Italia che stenta a destinare l'1% del PIL alla ricerca pubblica, senza Horizon 2020 e i programmi straordinari realizzati anche grazie al Piano Juncker la nostra capacità di attrattività di fondi aggiuntivi europei verrebbe meno, ed è invece esattamente ciò che le aree più avanzate del Paese a cominciare dalla Lombardia in questi anni si sono attrezzate a fare.

Sfide come quelle delle Life Sciences e della Precision Medicine che si afferma grazie al sequenziamento del genoma per ogni paziente, settori come l'aerospaziale e l'avionica, tecnologie in via di rapidissima accelerazione come quella del full electric e del self driving nell'automotive, della cyber security come nel complesso quelle dei maggiori fattori abilitanti di Industria 4.0, non sarebbero alla nostra portata come Paese isolato dall'Europa.

Senza contare che nella grande gara mondiale all'Intelligenza Artificiale assistiamo a una lotta senza esclusione di colpi che vede

ormai USA, Cina e Russia ciascuna tecnologicamente autonoma e votata all'utilizzo dual use di queste possibilità al servizio di disegni geopolitici e geoeconomici di supremazia e controllo globale.

Una sfida anch'essa che mobilita investimenti dichiarati e riservati di centinaia di miliardi di dollari, e che può avere solo una risposta comune europea, non certo nazionale.

Ma se sin qui c'è l'Europa che come imprenditori dobbiamo difendere, c'è poi l'Europa di cui abbiamo ancora bisogno. Perché resta da costruire.

La prima dimensione è ancora economica.

Voglio dirlo chiaro.

Preferisco insistere sull'economia, più che auspicare più Europa politica comune o l'armonizzazione delle politiche fiscali, le due parole d'ordine ripetute ormai a vuoto dal fronte europeista.

Non credo infatti sia agevolmente superabile nel breve la pressione che spinge partiti e governi a ricentrarsi sulla propria sovranità politica nazionale.

Si è determinata nelle opinioni pubbliche una frattura che chiede tempo, per essere risolta.

I ritardi e le divisioni europee sul fronte dei migranti e rifugiati hanno finito infatti per consegnare al sovranismo non solo i vecchi nostalgici dell'Europa delle frontiere – quella in cui già Bismarck diceva arcigno “le questioni commerciali di maggior rilievo in Europa non si risolvono con arbitrati mercantili, ma sulla punta delle baionette” – ma vasta parte di coloro che nei Paesi non convergenti hanno visto peggiorare radicalmente il proprio reddito e la propria occupazione, e sarà una battaglia difficile di persuasione quella volta a recuperare la fiducia.

Non saranno i sovranisti ad avere la maggioranza, nel nuovo Parlamento europeo. Ma già partecipano al governo in 11 Paesi europei. E la loro voce si rafforzerà.

Per questo preferisco dire che, intanto, poiché è la crescita la

miglior via per recuperare la fiducia dei disillusi e degli impoveriti, allora la via preferenziale è quella di estendere il mercato unico nelle vastissime aree dell'economia italiana ed europea che gli sono ancora di fatto sottratte.

E il settore in cui siamo più indietro nel mercato unico resta quello, decisivo, della prestazione e scambio dei servizi. Decisivo perché i servizi rappresentano circa il 66% del PIL e il 72% dell'occupazione in Europa. Tuttavia, solo 1 servizio su 5 viene scambiato e il commercio di servizi rappresenta solo il 5% del PIL europeo a fronte del 20% nel caso del commercio di beni.

La rimozione degli ostacoli ai processi regolatori di liberalizzazione domestica e alla libera circolazione dei servizi si è rivelata molto più ostica di quella delle merci.

Per l'Italia è un enorme problema.

Perché è proprio nei settori no traded dei servizi che si annida la bassa produttività multifattoriale del Paese, che spinge verso il basso la media produttività nazionale rispetto agli ottimi risultati conseguiti invece dalla manifattura, che partecipa alle catene del valore internazionali e che è per questo naturalmente e costitutivamente esposta al morso della concorrenza.

Solo un grande passo europeo che renda evidente le conseguenze di maggior crescita, reddito, occupazione e attrattività internazionale che discendano da una vera liberalizzazione europea dei servizi può spezzare il legame improprio venutosi a creare tra la difesa di mercati non competitivi e chiusi a innovazione e concorrenza a livello domestico e l'interesse della politica a tutelarli lucrandone i consensi.

L'Europa di cui abbiamo bisogno deve sviluppare una seria riflessione sulla strada di diritti sociali davvero comuni: non voglio entrare qui nel merito di un tema che è oggettivamente complesso, poiché reddito e potere d'acquisto restano diversi da Paese a Paese membro, e la regolazione domestica dei diritti universali di welfare e sostegno al reddito è ancora totalmente disomogenea; penso però che la questione vada affrontata.

Diceva l'Avvocato Agnelli che, per essere ottimi europei nel mondo, bisogna essere buoni europei in Italia.

Questo motto ha una declinazione primaria: per volgere al meglio tutto ciò che l'Europa ci offre e rappresenta, andrebbe riequilibrata energicamente la nostra finanza pubblica.

Non perché ce lo chiede l'Europa.

Ma perché conviene a noi.

Dovrebbero essere le classi dirigenti italiane, ad aver capito che decenni di politiche di bilancio basate sulla spesa corrente - negli anni dal 4 al 6% di PIL superiore a quella tedesca se anche la consideriamo al netto degli interessi sul debito - e sui tagli agli investimenti pubblici non producono affatto la crescita miracolosa che viene promessa, in base a spregiudicati moltiplicatori regolarmente poi smentiti dai fatti.

Come imprese, noi lo sappiamo bene che questa via, prima di allontanarci dall'Europa, è nemica di una crescita solida ed equilibrata, è un freno all'export e all'innovazione che in questi anni abbiamo dimostrato di saper realizzare.

La consapevolezza piena della difficoltà ma anche della possibilità straordinaria che tutto questo ci impone come italiani in Europa vive da decenni in noi imprenditori.

Per questo ci battiamo ogni giorno perché faccia un nuovo forte passo avanti.

E per questo è nato questo nostro contributo.

**Carlo Bonomi**

Presidente Assolombarda



## **Indice**

<b>Parte 1 – Solo ora che divide, l'Europa può unire davvero</b> di Fabio Rugge, Rettore dell'Università di Pavia	18
<b>Parte 2 – Europa come modello formativo</b> di Elio Franzini, Rettore dell'Università degli Studi di Milano	32
<b>Parte 3 – In principio fu l'Erasmus</b> di Gianni Canova, Rettore dell'Università IULM	44
<b>Parte 4 – Infrastrutture e mobilità: al di là delle distanze</b> di Ferruccio Resta, Rettore del Politecnico di Milano	58
<b>Parte 5 – Economia e Finanza per una completa integrazione</b> a cura di Gianmario Verona, Rettore dell'Università Commerciale L. Bocconi	72
<b>Parte 6 – Scambi e relazioni internazionali</b> a cura di Franco Anelli, Rettore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore	90
<b>Parte 7 – Etica, Responsabilità e Intelligenza artificiale</b> a cura di Enrico Felice Gherlone, Rettore dell'Università Vita-Salute San Raffaele	114

<b>Parte 8 – Ricerca Scientifica: nuove sfide e competizione europea</b>	128
a cura di Marco Montorsi, Rettore Humanitas University	
<b>Parte 9 – Innovazione e Sostenibilità. Per un nuovo rinascimento</b>	142
a cura di Maria Cristina Messa, Rettore dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca	
<b>Parte 10 – Conclusioni e raccomandazioni. L'Europa che vogliamo</b>	154
di Enrico Cereda, Vice Presidente Assolombarda Internazionalizzazione ed Europa	
<b>Glossario</b>	164

**Solo ora che  
divide, l'Europa  
può unire davvero**

**1**

**Di Fabio Rugge**  
**Università di Pavia**

### **Inquadramento**

L'impresa lanciata nel 1957 dai sei Paesi fondatori dell'odierna Unione europea ha mostrato per oltre mezzo secolo un'evidente forza espansiva.

Neanche ventenne, ha legato a sé, verso nord, Danimarca, Irlanda e Regno Unito (1973). Si è estesa poi verso sud con l'adesione di Grecia (1981), Portogallo e Spagna (1986). L'Austria, la Finlandia e la Svezia hanno aderito nel 1995; Cipro e Malta nel 2004. In quello stesso anno, reagendo con un certo ardimento alla caduta della cortina di ferro, la Ue ha accolto quelli che erano stati territori di confine dell'impero sovietico: Cechia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Ungheria. Nel 2007 si sono aggiunte Bulgaria e Romania; nel 2013 la Croazia.

In poco più di mezzo secolo, si è così realizzata un'esperienza modello di ciò che gli studiosi di relazioni internazionali chiamano "regionalismo", ossia un'aggregazione di stati-nazione, caratterizzata da una forte connessione e da un grado elevato d'identità istituzionale e protagonismo politico. Questa realtà ha trovato un suo spazio significativo dapprima nel contesto del bipolarismo globale, poi nella fase del suo declino e infine nella riconfigurazione recente degli equilibri mondiali.

Un passo sostanziale in questo processo fu l'introduzione dell'elezione diretta del Parlamento europeo. Le prime votazioni si ebbero nel 1979. Ma con l'Atto unico europeo (1987) e con i trattati di Maastricht (1993), Amsterdam (1999), Nizza (2003) e Lisbona (2009) si realizzò la vera e propria Unione europea, quale oggi la conosciamo. Come si vede, siamo in presenza di un'attività pattizia incalzante. Ed essa è tuttora in corso, giacché Paesi come l'Albania e il Montenegro vanno intanto nego-

## Parte 1 – Solo ora che divide, l'Europa può unire davvero

ziando la loro accessione all'Ue.

Altro tornante cruciale è stata, nel 1999, l'adozione dell'euro. Si trattò di una sfida al futuro lanciata dai governi dei Paesi fondatori, insieme a quelli di Austria, Finlandia, Irlanda, Portogallo e Spagna (cui presto, nel 2001, si unì la Grecia). La più grande conversione monetaria della storia era, al tempo stesso, un enorme, forse azzardato esperimento di fiducia collettiva. Ma a esso non tardarono ad aderire altri Paesi. Si comincia nel 2007 con la Slovenia. Seguono nel 2008 Malta e Cipro, nel 2009 la Slovacchia, nel 2011 l'Estonia, nel 2014 la Lettonia, nel 2015 la Lituania. Nel frattempo adottano unilateralmente l'euro il Kosovo e il Montenegro.

Si tratta appunto di una sfida ardita che non può non essere pure controversa e travagliata. La "crisi greca", ufficialmente aperta nel novembre 2009, a soli sette anni dal battesimo dell'euro, crea tensioni. Molti temono la fine della moneta unica; non pochi, soprattutto al di là dell'Oceano, la salutano con un pizzico di *Schadenfreude* (così i tedeschi chiamano il compiacimento per le disgrazie altrui). Si rafforzano le posizioni che vedono nella scelta dell'unificazione monetaria un errore e persino un fallimento annunciato.

Eppure, la minaccia rappresentata dalla crisi greca sarà superata. Ed è un fatto che la nuova valuta ha vinto non solo le incertezze degli inizi, ma anche la prova di una recessione economica tra le più severe. Dopo tutto, un euro di oggi vale, in dollari, ben più di quanto valeva allorché entrò nelle nostre tasche. E comunque i tre quarti delle popolazioni che usano l'euro, continuano a essere favorevoli alla moneta unica europea. Anzi; questo apprezzamento positivo, che ha toccato il livello più basso all'inizio del 2013, è in continua crescita da allora e ha raggiunto nel novembre del 2018 il suo picco più alto.

Questa storia di successo conosce, nondimeno, i suoi momenti e i suoi profili difficili. A cominciare dal fatto che i cittadini, interpellati dai governi, non sempre hanno aderito al percorso unitario.

Nel 2000 la Danimarca e nel 2003 la Svezia dicono no all'euro. La Svizzera si pronuncia due volte – e con maggioranze vicine ai tre quarti – contro l'idea stessa di aprire negoziati per accedere all'Unione. La piccola Islanda chiede di farlo, ma poi ci ripensa.

A una vera battuta d'arresto del processo istituzionale in corso si giunge invece nel 2005. In quell'anno due Paesi fondatori, Francia e Paesi Bassi, si rifiutano con un referendum di ratificare il trattato di Lisbona. Si tratta della convenzione che doveva introdurre la c.d. "costituzione europea". L'esito delle consultazioni popolari consiglia maggiore cautela ai governi che avevano voluto compiere un passo, forse prematuro, verso l'edificazione di una casa comune. Il trattato sarà in seguito accolto dagli stati in una forma modificata.

D'altra parte, è anche vero che l'Unione nasce come Comunità economica. È su questo terreno quindi che l'esito del percorso di molti decenni va per prima cosa misurato.

Ebbene, l'Unione europea è oggi una porzione di territorio terracqueo tra le più ricche del pianeta. Nel 2018 il suo prodotto interno lordo è stato tra i più alti al mondo. Calcolato in termini di potere di acquisto, esso è vicino ai 22.000 miliardi di dollari e si colloca dunque tra quello cinese (circa 23.000) e quello statunitense (circa 20.000). Ma poiché questo indicatore può non essere conclusivo, se ne possono individuare altri.

Si può, ad esempio, utilizzare l'indice di sviluppo umano, un algoritmo sviluppato dall'ONU, che sintetizza anche dimensioni come l'istruzione e l'aspettativa di vita. Facendo uso di questa metrica, tutti i Paesi dell'Unione si collocano tra quelli ad "altissimo" livello di sviluppo, che sono 59 su un totale di 189. In questa classifica, gli Stati Uniti si piazzano al 13° posto, la Russia al 49° (precedendo solo due Paesi Ue), il Brasile al 79°, la Cina all'86°, l'India al 130°.

A proposito di istruzione e di economia, del resto, un fattore cruciale può essere considerata la ricerca. Qui, i nostri 28 Stati totalizzano quasi un terzo della ricerca mondiale: il 30%, con gli Sta-

## Parte 1 – Solo ora che divide, l'Europa può unire davvero

ti Uniti al 22% e la Cina al 16%. Per gli estimatori di entità più solide, si può invece aggiungere che le riserve auree delle banche centrali dei Paesi Ue (e della Banca centrale europea) ammontano, se assommate, a circa 11.500 tonnellate, contro le 8.100 degli USA e le 2.000 della Russia.

Al tempo stesso, la Ue è la comunità politica meno colpita dalla diseguaglianza sociale. Negli ultimi vent'anni, l'Europa a 28 vede in continua decrescita la diseguaglianza sociale. L'indice di Gini (che la misura) è sceso da 35,82 nel 1994 a 32,99 nel 2016. In quegli stessi anni, l'indice invece cresceva negli Stati Uniti da 36,01 a 38,17.

Qualcuno potrebbe obiettare che questi dati aggregati sono, appunto, la somma delle performance individuali dei singoli stati europei. Ma risponderci che esse riflettono valori prodotti da Paesi i quali ormai condividono da decenni la vicenda delle loro economie. Sicché i tragitti dei singoli stati non sono più pensabili né valutabili a prescindere da un collettivo, che si è progressivamente allargato e 'affiatato'.

Si pensi solo quale apporto alle economie dei Paesi membri abbia dato l'accesso a un mercato unico composto oggi da mezzo miliardo di persone. I dati dicono che per nessuno stato dei 28 (ad eccezione di UK e Cipro) le esportazioni verso i partner europei hanno rappresentato, nel 2017, meno del 50% del proprio export. Per 14 Paesi quei partner assorbono più dei due terzi dei loro prodotti.

Né sono solo le merci a viaggiare liberamente e intensamente in questo spazio. Il capitale umano vi si muove e vi si rigenera. Il grande programma Erasmus, avviato dall'Unione europea nel 1987, ha rappresentato un impressionante successo. Nelle sue varie articolazioni ha consentito la circolazione di molti milioni di giovani persone, che, formandosi all'estero, hanno anche favorito un meticciamiento culturale di larghissimo impatto.

## Prospettive

L'Unione procede dunque a gonfie vele? La risposta è no. Anzi; se badiamo soprattutto ai profili economici e all'anno che si è chiuso, le risultanze non appaiono delle più incoraggianti. Sicché, se i dati e gli scorci offerti sin qui servono senz'altro a fare barriera contro il facile pessimismo sulla sorte dell'Unione, non consentono però di abbandonarsi all'ottimismo. Ci sono problemi strutturali e questioni recenti con cui fare i conti.

Perciò le nove elezioni del Parlamento europeo, quelle di maggio, avranno indubbiamente un significato diverso dalle precedenti.

Mentre scrivo queste righe, uno dei membri più importanti dell'Ue, il Regno Unito, va decidendo i termini in cui sciogliere il patto stretto con gli altri ventisette Paesi. Quali che siano questi termini, è la decisione britannica di uscire dall'Unione a preoccupare. Pochi immaginavano che una simile decisione potesse essere presa. Poi, il 16 giugno 2016, con un referendum che l'ha divisa in due (52 contro 48%), la Gran Bretagna ha deciso di 'lasciare'. E alcuni ora temono che altri cittadini e altri Paesi possano essere tentati di imitare i britannici.

Frattanto, sono nati in questi anni, nei singoli Paesi membri, partiti e movimenti molto critici o molto tiepidi rispetto alla Ue. Se nelle prossime votazioni gli elettori dessero numeri e forza a parlamentari di questo orientamento, il progresso dell'Unione ne sarebbe minato dall'interno.

In effetti, non sono pochi gli analisti che vedono uscire dalle urne di maggio una sorta di 'internazionale' euroscettica. Del resto, ci sono Paesi in cui una critica più o meno radicale all'Unione è dottrina di governo. Parliamo del *Freiheitliche Partei*, che fa parte della maggioranza in Austria, dove conta 51 seggi sui 183 del Nationalrat. Parliamo di *Prawo i Sprawiedliwość*, il partito polacco che, nel 2015, ha conseguito la maggioranza sia alla camera bassa (237 seggi su 460) sia alla camera alta (63 seggi su 100). Par-

## Parte 1 – Solo ora che divide, l'Europa può unire davvero

liamo infine – e soprattutto – di *Fidesz*, che in Ungheria dispone di 117 mandati su 199 nella Országgyűlés, l'Assemblea nazionale.

Ma non basta: un'insidia non trascurabile sta anche nel tasso di partecipazione alle elezioni europee: in costante calo. La percentuale dei votanti è passata dal 62% delle prime 'europee' al 43-42% delle ultime due tornate. Certo, questa diminuzione dell'affluenza alle urne non è un fatto che riguardi unicamente le elezioni per il parlamento dell'Unione (e peraltro questo calo è, in ampia parte, attribuibile all'inclusione dei Paesi dell'Est, in cui la partecipazione è più bassa). Ma ciò non rende meno minacciosa l'eventualità di una crescente disaffezione al voto europeo. La Ue ha bisogno di una partecipazione tonica e di essere animata da un'adeguata dialettica, anche parlamentare.

Quest'ultima considerazione mi offre lo spunto per spostare lo sguardo dagli aspetti elettorali (come tali, tutto sommato, congiunturali) a quelle che sopra ho definito questioni strutturali. Si tratta di fattori critici, più robusti e non ciclici, che forse possiamo limitare a tre.

Il primo fattore problematico ha a che fare proprio con le elezioni – ma, attenzione, non con i loro esiti partitici. Il problema è, in realtà, più radicale e va introdotto con una premessa.

L'Unione è un aggregato di democrazie. Anzi, dei diciannove Paesi riconosciuti come "democrazie piene" dalla Economist Intelligence Unit quattordici sono Paesi europei. Viceversa, tra questi ultimi ci sono solo due regimi autoritari, entrambi fuori dai confini della Ue: Russia e Bielorussia.

Non solo: quelli dell'Unione sono Stati liberali basati su una solida piattaforma di diritti, legalmente riconosciuti, ma anche decentemente garantiti. Una fonte attenta, Freedom House, produce una valutazione numerica del grado di libertà politica e dei diritti civili raggiunto da ciascun Paese. Per il 2018, il valore medio registrato dai Ventotto è pari a 91,50 su 100. Quello raggiunto dagli altri Paesi e Territori del pianeta (se si esclude la Ue) è di 52,38 su 100. Questa valutazione è fatta in base a una misurazione che

può essere discussa. La sua sostanza però corrisponde a una realtà che ciascuno di noi facilmente constata.

Senonché, questi assetti costituzionali, con i quali l'Europa si è storicamente identificata, vanno, da ultimo, sinistramente scricchiolando. Per un verso, registriamo una crescente difficoltà a tradurre la volontà popolare in governo. Una misura di questo malfunzionamento la possono offrire i tempi, clamorosamente lunghi, che sono occorsi a numerosi parlamenti europei per formare un governo. Ciò non vale solo per l'Italia. In molti altri Paesi europei il tempo di gestazione dei governi oggi in carica è stato misurato in mesi. Peggio di noi hanno fatto, negli ultimi tre anni, la Spagna, la Germania, i Paesi Bassi e persino la Svezia.

Per altro verso, in molti percepiscono, classificandola come "populismo", una nuova temperie dello spirito pubblico. Il rispetto e l'apprezzamento per le élite di governo sono spesso bassi; crescono invece l'insoddisfazione e, a volte, il risentimento per gli assetti istituzionali vigenti; monta una certa smania di protagonismo delle folle; il confronto tra le opinioni si fa meno documentato e più rissoso.

Ora, tanto la crisi di governabilità che l'esacerbazione dello spirito pubblico sembrano erodere la base stessa di quel modello di democrazia liberale di cui l'Europa è stata culla e di cui si è fatta alfiere planetario. Non è problema da poco, in un mondo in cui – come si è detto – l'affermazione di istituzioni democratiche è ben lungi dal costituire un obbiettivo condiviso. Anzi, sono lontani i tempi in cui quelle istituzioni sembravano meta obbligata dello sviluppo politico per gli stati di ogni latitudine e per l'umanità intera. Ed è facile vedere come questo stato di cose indebolisca la capacità egemonica o comunque competitiva del "modello europeo".

Un secondo fattore critico è altrettanto evidente, ma meno notato. Si tratta del progressivo invecchiamento dell'Europa a 28. A illustrarlo bastano pochi numeri. Nel 1950, in questi Paesi, gli ultra-sessantacinquenni costituivano il 15% circa della popolazione tra i 20 e i 64 anni. Nel 2015, questa quota si è raddoppiata.

## Parte 1 – Solo ora che divide, l'Europa può unire davvero

Le previsioni per il 2050 ci dicono che oltre la metà dei cittadini Ue di più di 14 anni avrà 65 anni o più. Sono dati impressionanti che suggeriscono più di un interrogativo.

Su quali forze potrà contare il sistema produttivo largamente inteso? Come sarà sostenuta la spesa pensionistica per così tanti cittadini non produttivi? Come occorrerà riorganizzarci a fronte della vera e propria emergenza sanitaria prodotta da una popolazione così anziana? E, sotto il profilo sociale, quali saranno la capacità di innovazione, la disponibilità al cambiamento, l'apertura a idee nuove di quella popolazione?

A fronte di queste domande e del problema che le genera, ci si domanda, tra l'altro, se la visione del tema migratorio non avrebbe da essere completamente diversa da quella corrente. La quale andrebbe anzitutto più ancorata a dati che a impressioni.

Nel suo ultimo World Factbook, la CIA fornisce una quantificazione stimata del "tasso netto di migrazione". Questo consiste nel saldo tra popolazione che entra in uno stato e popolazione che ne esce, rapportato a mille cittadini. Si noti che la stima non distingue tra migranti economici e rifugiati né tra migranti ufficiali o clandestini. Ma ciò rende i risultati forse più interessanti. Tra i Paesi non Ue con il tasso positivo più alto si trovano quelli che, in fondo, ci saremmo aspettati di trovare: Canada 5,7; Australia 5,5; Stati Uniti 3,9. L'Unione presenta un valore complessivo pari a 2,4.

Per sé preso, questo dato non ci dice molto. Certamente, non può servire a minimizzare il problema dell'immigrazione. È chiaro che il trasferimento (frequentemente illegale) di masse sociali consistenti, spesso caratterizzate da povertà economica e basso livello di istruzione, non avviene senza frizioni e veri e propri traumi. Quel dato tuttavia ci dice che ci troviamo di fronte – e in versione ridotta – a un problema che altri Paesi stanno già affrontando. Esso può essere gestito efficacemente tanto più quanto meno viene reso terreno di un duello ideologico inconcludente.

Un terzo fattore di sofferenza della Ue riguarda i temi della politica estera e quelli, a essa collegati, della difesa e degli arma-

menti. Si tratta di un'incognita che pesa in modo grave sul futuro dell'Unione. Qualunque siano gli scenari e le strategie che immaginiamo, la mancanza di orientamenti coerenti e incisivi in questo ambito lascia l'esperienza europea sospesa a un filo.

La Politica estera e di sicurezza comune (PESC) ha fatto importanti passi avanti, sotto la guida di un alto rappresentante capace. Ma il grado di integrazione raggiunta tra i partner europei non è ancora all'altezza né del ruolo economico e culturale dell'Unione, né delle sfide presenti e ricorrenti. L'atteggiamento dell'attuale amministrazione americana rende, ad esempio, chiaro l'invito a "fare da soli". Né sono mancate, anche di recente, occasioni per verificare che il confine est dell'Unione è tutt'altro che pacifico. L'Europa, del resto, non è una vera potenza nucleare. Può contare su 300 testate francesi contro le circa 7.000 ciascuno di Russia e USA.

D'accordo; non bisogna cadere nel materialismo di chi chiese: "Ma in fondo quante divisioni ha il Papa?". In politica – anche in quella internazionale – il potere e la potenza, la strategia e la tattica si compongono di molti elementi. Però, in mancanza di testate (e, se si vogliono battere altre strade per affermare la propria influenza), c'è bisogno di una forte, lungimirante, sagace strategia *unitaria*. E da questa siamo ancora troppo distanti.

Dunque: modello democratico; sviluppo demografico; politica internazionale – sono sicuramente questi alcuni dei fattori critici strutturali con cui l'Unione deve fare i conti. E allora: la scia di dubbi che questi problemi macroscopici portano con sé ci consente ancora di credere nel sogno europeo?

### **Raccomandazioni**

Ritengo di sì. Credo infatti che la piattaforma europea, di cui ho nell'inquadramento tracciato le fondamenta, abbia solidità. Essa è sufficiente a resistere all'aggressione di fattori congiunturali e può offrire la base per affrontare quelli strutturali.

## Parte 1 – Solo ora che divide, l'Europa può unire davvero

Dei tre che abbiamo individuato, nessuno sembra insuperabile. La crisi della democrazia ci chiede di ripensare i termini della partecipazione, di modulare la rappresentanza dei territori, di ingaggiare una forte battaglia civile sui meccanismi formativi dell'opinione pubblica. Con riferimento all'Unione europea, bisogna anche lavorare di squadra e compasso istituzionali. Chi il 26 maggio voterà per l'Europa voterà anche perché le autorità responsabili del governo dell'Unione siano più vicine agli elettori. La lontananza dai cittadini dei luoghi in cui le decisioni sono prese è uno dei difetti maggiori che vengono imputati alla Ue. La critica non è senza fondamento e impone risposte efficaci.

Anzitutto, però, si devono e si possono mobilitare, in questa battaglia, le forze che da secoli costituiscono la nervatura dell'Europa: il ceto dei commerci e quello del sapere; le università e le imprese. Esse hanno un'inclinazione insopprimibile e una vocazione sincera alla costruzione di una comunità europea larga, aperta, percorribile, cooperante. Il bilancio eccellente del programma Erasmus è, in proposito, una lezione eloquente.

Anche sulla crisi demografica è possibile incidere, se a definire le strategie concorrono un'intelligenza e una volontà corali. E proprio a partire dai temi su quali adesso registriamo zuffe e meschine diatribe, potremmo segnare i primi successi. Perché una politica migratoria europea realistica, rigorosa, solidale, potrebbe, per esempio, dare un non piccolo contributo al contrasto dell'invecchiamento della nostra popolazione. E potrebbe corrispondere a un nostro vitale interesse europeo nella sfera africana.

Altrettanto coraggio occorre nel campo della politica estera comune. Abbiamo qui bisogno non di un arretramento, ma dell'opposto. L'Europa ha molte frecce al suo arco. La scoperta di una "diplomazia pubblica", basata non sulla deterrenza, ma sull'egemonia – non sulla forza, ma sulla convenienza reciproca, può portarci lontano. Il Vecchio Continente ha qualche titolo per intestarsi alcune "buone cause" globali: dalla difesa dell'ambiente, alla lotta contro la pena di morte, dalla tutela del lavoro a

quella della libertà religiosa. E tuttavia, non dovremmo neanche esitare a dare organicità a una spesa militare che, nel complesso, non è affatto modesta.

Cito questi ambiti di necessario, indispensabile sviluppo. È evidente però che, alla radice di ogni possibile avanzamento, vi è oggi la risposta chiara a un'alternativa.

Il cammino dei 28 Paesi verso il successo dell'Unione è infatti giunto a un punto critico. Da qui deve avanzare sì con prudenza, ma anche con determinazione. Rischia altrimenti di subire tutte le critiche o lo scetticismo degli oppositori, senza trovare l'appoggio cordiale e manifesto dei sostenitori. È il momento perciò di rendere chiare l'offerta dell'Unione e la posta in gioco.

Da una parte stanno quanti vogliono dare un futuro alla Ue. Si badi: questi non accettano l'offerta dell'Unione a scatola chiusa. Al contrario. Sono avvertiti dei limiti esistenti nel percorso compiuto e vogliono correggerli. Proprio per questo, però, non considerano che il disimpegno sia una scelta plausibile. Dall'altra parte, stanno coloro per i quali gli errori dell'Unione sono emendabili solo arretrando. Per costoro, è indispensabile una ripresa di sovranità degli stati membri. Questi concittadini europei non prendono in considerazione la prospettiva di una maggiore integrazione. Né sono consapevoli del fatto che, una volta allentati i legami comunitari, gli stati orfani della Ue tornerebbero titolari di nient'altro che di una pseudo-sovranità.

Insomma, l'alternativa di fondo è netta. Su questa, è normale che si registrino contrapposizioni. Ed è bene che esse emergano. Ciò di cui abbiamo bisogno non è un europeismo di maniera; non andiamo in cerca di una casa europea che cresca, in maniera incrementale, un localino dietro l'altro. Abbiamo bisogno di scelte impegnative, fossero anche divisive. Paradossalmente, infatti, solo nel momento in cui l'Unione comincia a dividere, può veramente unire. L'unanimità, venato al tempo stesso di diffidenza e indifferenza, non serve più.

Serve aver ben presente che, dal dopoguerra a oggi, i Paesi

## **Parte 1 – Solo ora che divide, l'Europa può unire davvero**

europei, devastati dal conflitto mondiale, sfidati da nuove potenze economiche, hanno saputo mantenere la loro rilevanza anche grazie alla loro integrazione. Serve constatare che è interesse di ciascuno, dalle amministrazioni comunali alle imprese, dai turisti agli scienziati, potersi muovere in uno spazio ricco di diversità, ma privo di resistenze. Oggi, il nostro spazio esistenziale si è infatti allargato. Sempre più numerosi sono coloro i cui parenti o i cui partner d'affari abitano Paesi europei oltre una qualche frontiera, ma sono raggiungibili in un paio d'ore d'aeroplano o di treno veloce.

Lo 'spazio europeo' peraltro non si identifica solo con un ambito di mercato o con un'area di comune e alta protezione giuridica. Quello spazio è anche culturale e spirituale.

I Paesi europei hanno infatti alle spalle storie millenarie, intessute di divergenze e convergenze, collaborazioni e conflitti, ma sempre caratterizzate da reciproca attenzione. Uomini e donne nati in questo lembo della Terra hanno prodotto una buona parte delle invenzioni e scoperte all'origine della civilizzazione moderna. Qui sono nate molte delle idee che, nel bene e nel male, hanno dato al pianeta il suo volto odierno. Invenzioni, scoperte, idee sono state partorite in un contesto fecondo di interlocuzioni, che nel tempo hanno costituito una comunità. Essa supera i confini dell'attuale Ue, ma l'Unione vi ritrova la propria matrice.

Nei tempi più vicini a noi, siamo stati ammaestrati dalle sofferenze e dai lutti causati, nel XX secolo, da due guerre, nelle quali l'Europa ha coinvolto il globo intero. Abbiamo sperimentato l'illibertà e l'ingiustizia prodotte dai regimi totalitari che noi stessi abbiamo edificati. Abbiamo generato nel nostro seno gli orrori del razzismo e appreso a detestarli. Abbiamo imparato a riconoscere – e ci sono stati messi dinnanzi agli occhi – i torti e i crimini dell'imperialismo e del colonialismo. Tutte queste sono altrettante lezioni apprese. Sono consapevolezza che oggi desideriamo proporre alle genti di tutto il mondo, resi umili dai nostri errori, ma anche orgogliosi dall'averli superati.

La nostra casa comune comprende un alto livello di benessere in regimi politici discretamente efficienti e certamente non oppressivi. Si tratta di un'Unione nella quale a nessuna nazione è stato chiesto di rinunciare alla propria bandiera. Nessuno stato, quali che siano la sua estensione, la sua popolazione, il suo prodotto interno lordo ha mai dovuto sentirsi egemonizzato e tanto meno vassallo. La diversità delle culture è accolta come ricchezza, gli stereotipi sono benevolmente sdrammatizzati.

Verso i popoli di tutto il pianeta, d'altra parte, si leva, da quella piattaforma una richiesta di pace nella sicurezza, di dialogo nel rispetto, di scambi nell'equità. I patti che legano i Paesi europei permetteranno che venga ascoltata e considerata con riguardo, nel consesso globale, la proposta di un ordine mondiale imperniato su valori condivisi, proficua cooperazione, rigetto della guerra. È questa l'offerta che l'Unione deve rivolgere ai suoi popoli e ai popoli del mondo tramite le donne e gli uomini che eleggeremo al Parlamento europeo.

# **Europa come modello formativo**

# **2**

**Di Elio Franzini**  
**Università degli Studi di Milano**

L'Europa è un modello formativo perché nella sua storia ha posto il dialogo come dimensione di sviluppo. È almeno da trecento anni che si è compreso che l'Europa non è il raggiungimento della pienezza dello spirito, bensì quell'insieme di differenze culturali che, nel loro movimento costante verso l'identità, e svariate forme di unità, indicano la direzione del progetto, la sua teleologia, che si sviluppa a partire da quell'atteggiamento spirituale che l'Europa stessa è stata in grado di costruire nella sua storia, pur tra fasi assolutamente drammatiche, superate le quali si tende, anche e sempre più attraverso gli scambi universitari, a riscoprire le radici di una comunanza concettuale.

Tuttavia – ed è qui un ulteriore orizzonte di intervento dell'Università come portatrice di cultura – la familiarità conquistata non annulla del tutto il pericolo della estraneità. Motivo per cui l'obiettivo che ci si deve porre è quello di colmare le differenze, in una direzione che deve essere “progettuale”, mai dimenticando, come scriveva il filosofo Edmund Husserl, che l'appartenenza all'Europa è qualcosa di estremamente peculiare, qualcosa di sensibile anche per gli altri gruppi umani i quali, nella costante volontà di preservazione spirituale e a prescindere dal calcolo dell'utilità, possono sentirsi indotti al tentativo di europeizzarsi.

Per rendere possibile un'integrazione, il compito della cultura si realizza incarnando l'esigenza di interpretare le differenze in direzione dialogica, non rimanendo rinchiusi in una visione univoca del mondo. Ciò che l'Europa deve perseguire è la costruzione di un principio dialogico. Questa espressione si ispira al pensiero di Michail Bachtin, dove dialogo è, in primo luogo, un processo di comprensione rispondente che si verifica tra soggetti spirituali, abbiano essi una valenza oggettiva, come i testi o le opere, o siano invece persone. La forza del dialogo è in grado di

## Parte 2 – Europa come modello formativo

mostrare il carattere eterogeneo, non eteronomo, di ogni essere umano o oggetto culturale complesso, che esistono dunque solo nell'incontro con l'altro, appunto nella dimensione dialogica.

Quando Bachtin parla di persona non tende a una “soggettivizzazione”, bensì, al contrario, a dimostrare che si ha io personale, io dialogico, solo nel rapporto con l'altro, nello scambio io-tu all'interno di una relazione in cui l'empatia, il sentimento di affinità con l'altro, è sempre connesso non a una forma di omologazione, bensì a una sorta di sentimento della differenza, considerata come un elemento produttivo. Il valore dell'Università, ed è una prima conclusione, non è dunque, nei suoi sempre più articolati progetti europei, scientifici e didattici, quello di appiattire e uniformare: al contrario, si tratta di fare emergere le differenze per poterle porre in dialogo, innestando una interazione costitutiva, in cui un atteggiamento (metodico) risulti connesso a sfere (oggettive, esperienziali) qualitativamente orientate in senso culturale e formativo.

La comprensione dialogica che il rapporto tra europei deve mettere in atto non è allora un rispecchiamento passivo, ma un atteggiamento che costruisce nuovi orizzonti di valore, il “trasferimento dell'esperienza vissuta su un piano completamente diverso di valore, in una nuova categoria di valutazione e di forma”<sup>1</sup>.

Si tratta di evitare ogni “retorica” – in qualsiasi direzione – connessa all'idea di Europa e al suo significato. L'Europa non è né una mera espressione geografica, né un'entità già costituita in base a trattati. È invece, in primo luogo, un essenziale orizzonte simbolico. Un simbolo non si costituisce una volta per tutte, rimanendo identico a se stesso. È invece una realtà che cambia, che cerca nuove forme di unificazione e comunicazione, rinnovando il proprio senso nello scambio, nel quadro di ciò che si è chiamato dialogo: la dialogicità è la sua stessa essenza costitutiva, un piano comunitario, dove nessun partecipante svolge un ruolo passivo,

1 – M. Bachtin, *L'autore e l'eroe. Teoria letteraria e scienze umane*, a cura di C. Strada Janovic, Torino, Einaudi, 1988, p. 92.

dove l'esserci personale, moltiplicato dalle sue intrinseche specificità culturali, costituisce un substrato storico e sociale per la costruzione di orizzonti nuovi.

L'Europa, ed è un altro motivo che sottolinea il suo significato formativo, non è allora un insieme di valori che mira all'uniformazione. Nel suo formarsi culturale, i caratteri dei popoli che la compongono, che si sono generati attraverso storie affini, ma spesso nei secoli tra loro in contrasto, se non in conflitto, mantengono una differenza. Ma è propriamente tale differenza, come già si è accennato, a costituire il carattere produttivo del dialogo: non si tratta di tollerare l'altro assimilandolo a se stesso, ma di instaurare uno scambio comunicativo concreto, in cui sono le differenze a mantenere viva la specificità assiologica del dialogo. Quando le differenze non suscitano dialogo, cioè non sono costitutive di valore, di senso, di espressione, di comunicazione, quando non agisce alcuna funzione capace di costruire analogie, si genera un piano di intolleranza che non ammette dialogo o che induce una parte a rifiutarlo. Dialogare significa allora rendere produttive (espressive, simboliche, ecc.) le differenze, facendole sussistere come tali, riconoscendo loro un'autonomia, un senso, una specificità culturale.

Il dialogo deve rendere produttivo, rendere evento, ogni incontro con l'altro: tale produttività non si pone in una mera fusione, ma nella consapevolezza delle tensioni che le differenze generano.

Il pericolo di un'unità artefatta, che assuma modelli univoci, che trasformi i valori dell'Europa in semplice valore economico o monetario, deve essere evitato, evidenziando che l'Europa potrà avere sviluppo solo se i suoi protagonisti sapranno mettere in atto una sorta di comprensione creativa, che "non rinuncia a sé, al proprio posto nel tempo, alla propria cultura, e non dimentica nulla"<sup>2</sup>. L'università, in virtù delle funzioni formative che esercita sulle fasce più giovani della popolazione, può essere, e in parte è già stata, uno dei principali centri focali di tale comprensione. Per tale motivo è bene precisare che il dialogo tra europei, per nulla

concluso, e per certi versi ancora embrionale, non va inteso come un orizzonte generico, bensì come una prospettiva che deve rinnovarsi attraverso esperienze. Un'esperienza che non vuole fissare dogmaticamente perché il suo senso, determinandosi soltanto in quanto esperienza di un dialogo, passa attraverso il costituirsi di valori concreti, i quali possono, sempre di nuovo, venire posti su nuovi piani dialogici, oggetto di rinnovata comprensione creativa. Una lunga frase di Bachtin può così ben stabilire il carattere anche etico, senza dubbio formativo e innovativo, ma concretamente mobile, di un principio dialogico che manifesta la sua validità, in primo luogo, nell'incontro con la cultura altrà, quell'incontro che sempre più coinvolge i popoli europei: "Non ci sono né la prima, né l'ultima parola e non ci sono confini al contesto dialogico (esso si perde nello sconfinato passato e nello sconfinato futuro). Persino i sensi passati, nati cioè nel dialogo dei secoli trascorsi, non possono mai essere stabiliti (compiuti, definiti una volta per sempre), ma muteranno sempre (rinnovandosi) nel corso del successivo, futuro sviluppo del dialogo. In ogni momento dello sviluppo del dialogo esistono enormi, illimitate moltitudini di sensi dimenticati, ma, in determinati momenti dell'ulteriore sviluppo del dialogo, nel suo corso, essi di nuovo saranno ricordati e rinasceranno in forma rinnovata (in un nuovo contesto). Non c'è nulla di assolutamente morto: ogni senso festeggerà la sua resurrezione. Il problema del tempo grande"<sup>3</sup>.

Si può dunque giungere a un'ulteriore conclusione. La logica del dialogo, che è compito dei popoli europei instaurare, mette in atto uno scambio continuo tra distanza e relazione: principio che regola i rapporti fra persone e fra culture, ma dove la distanza non è frattura o intolleranza, imponendo sempre, al contrario, una relazione, in cui l'io e l'altro, pur non certo coincidendo, entrano tuttavia in un rapporto di reciproca comprensione creativa, finalizzata a costruire piani di analogia e di un'opposizione non conciliativa né assoluta.

Il principio dialogico che l'Europa deve sempre più imparare

e insegnare non costituisce dunque né regole causali, né è un punto archimedeo per costruire un mondo privo di contraddizioni: non ha al suo interno una stringente necessità storica, né risolve le parti in un tutto tollerante, più o meno definito. D'altra parte, neppure è il trionfo di un esasperato relativismo poiché manifesta una forte esigenza per nuovi piani di valore, per nuove esperienze, per contenuti spirituali, culturali, sociali, che sviluppino sempre più nuovi percorsi comuni di organizzazione del sapere e delle strutture sociali.

Sono dunque i contenuti stessi, gli scambi tra europei, e non un astratto formalismo etico, o qualche imposizione retorica o politica, a determinare una logica della comunicazione spirituale che non annulla le singole culture dei paesi e dei popoli europei, ma che pone le basi per un loro confronto intorno a principi ispiratori comuni, che si sono formati nel tempo, a partire da nuclei anche diversamente coniugati, ma sempre, appunto, messi in dialogo.

Si entra così nel punto forse centrale, come cioè questo dialogo, che sta impegnando l'Europa da secoli, e di cui l'Europa stessa è autocosciente solo da pochi decenni, possa diventare un "modello" di sviluppo. Un modello che l'Europa possa "esportare" dal momento che essa, sempre più, è abitata da non europei, da portatori di altre culture, a volte radicalmente altre. Il modello attraverso il quale l'Europa si è (faticosamente) costruita, senza ancora essersi stabilizzata, può essere utile nelle contraddizioni che si trova a vivere? La domanda, come è noto, è sempre più viva nei dibattiti, interni ed esterni, del nostro Continente.

Seguendo questa strada, e cercando di rispondere alla domanda, si vorrebbero evitare le banalizzazioni edificanti o le ideologie estremistiche che i discorsi sulle relazioni interculturali corrono sempre il rischio di generare. Perché lo sforzo che l'Europa deve perseguire è duplice: dialogare senza dubbio al proprio interno, riscoprendo sia le radici comuni sia le differenze storiche, ma anche rendersi conto che non è più, come si riteneva sino a

## Parte 2 – Europa come modello formativo

cent'anni fa, il cuore spirituale (ed economico) del pianeta, dovendo dunque imparare a dialogare anche fuori di sé, e in quella differenza che ha al proprio interno, cercando non solo di avere una voce comune, ma anche, e soprattutto, di mettere nuovamente in atto il modello che ha presieduto alla sua secolare “formazione”, cioè quell'attitudine al dialogo che ha permesso, dopo tanti travagli, una tormentata unità.

Non è possibile, né sarebbe corretto, offrire una “ricetta” pragmatica capace di insegnare all'Europa il dialogo con le altre culture. Se invece si coglie la trama essenziale della cultura europea come capacità e potenzialità del dialogo, dialogo che sorge ovunque si sia alla ricerca di un'identità e quindi, sul piano delle interazioni culturali, là dove le differenze sono costitutive di uno “spirito”, di una comunità delle persone come unità spirituale attraversata da differenze, bisogna individuare, come pressante e ineliminabile compito del prossimo futuro, la costruzione di nuove identità multiple. Il contatto fra culture si è storicamente sviluppato secondo linee fra loro molto diverse e in costante modificazione. Todorov, con ottima generalizzazione, osserva che la massima ignoranza dell'altro salva le culture in contatto, che tendono a chiudersi in sé. Salvezza che manca là dove, ed è il caso per esempio delle popolazioni autoctone d'America, una parte tende a distruggere fisicamente l'altra, eliminandone così la cultura.

Fra questi due estremi, che in verità non appartengono pienamente alla cultura europea, si pone un'ampia varietà di rapporti, anche se si deve notare, ancora con Todorov, che la reciprocità è l'eccezione ben più che la regola. Perché la sua forma di sviluppo dialogico si trasformi dunque in modello formativo, l'Europa deve essere in grado di sperimentare e attuare pratiche di interazione sociale e culturale, che presentino nuove griglie di valore, che siano autentica accettazione dell'altro. Uno dei padri del moderno spirito europeo, Goethe, sosteneva che il senso formativo di una “nuova umanità” deve passare attraverso uno spirito crea-

tivo capace di formarsi e ritrasformarsi.

La conclusione che si può trarre, anche attraverso Goethe, non è quella di una “confusione” spirituale, in cui si è posti di fronte alla falsa antinomia tra una “ghettizzazione” dell’altro e un’assoluta pariteticità, su qualsiasi territorio e in qualsiasi tradizione ci si trovi a convivere. Bisogna al contrario cercare di costruire, in Europa, e attraverso un esame della sua storia, un percorso che si renda conto del carattere sempre più non europeo del nostro futuro, che già iniziamo a vivere. Deve venire in primo piano un’idea di universalità culturale in virtù della quale, come scrive Todorov, “bisogna che vi sia integrazione perché si possa parlare di una cultura (complessa), e non della coesistenza di due tradizioni autonome (da questo punto di vista, l’emigrazione è preferibile alla migrazione); ma la cultura integrante (e dunque dominante) dovrebbe, pur mantenendo la propria identità, arricchirsi attraverso l’apporto della cultura integrata, e scoprire il funzionamento, e non la piatta evidenza”<sup>4</sup>.

L’Europa, ricordiamolo ancora una volta, è un insieme di straordinarie differenze e identità, che nella sua storia si sono variamente bilanciate, costruendo sia periodi dialogici sia violente rotture delle sue unità fondative. Il modello che l’Europa può fornire non è dunque unitario, proprio perché tale modello non è nel suo patrimonio costitutivo: come si è già ripetuto, anche oggi l’Europa è ricca di cultura perché mantiene intatte le sue differenze, non le vuole assorbire in unità artificiali, in monologismi dialettici: sa che formare significa sempre costruire universi di valore sostenibili e condivisibili, ma non appiattenti.

In questi suoi percorsi culturali ha però indicato una vera e propria necessità - una legge - del principio dialogico: perché il dialogo si instauri, perché la possibilità di comprendersi non sia fondata soltanto sulla buona volontà dei singoli, ma radicata nei contenuti stessi, sono necessarie delle basi comuni, dei fondamenti di senso culturale. È ovvio che il problema si complica nel momento in cui le differenze culturali appaiono così assolute da

4 - T. Todorov, *Les morales de l’histoire*, Paris, Grasset, 1991, p. 124-125.

## Parte 2 – Europa come modello formativo

non presentare alcun punto comune, al di fuori di quello generissimo della animalità “razionale”: se allora è diverso il concetto di sapere, la tradizione del diritto, la religione, oltre che la lingua, l’etnia, ecc., è forse impossibile il dialogo ed è giusto esercitare esclusivamente la tolleranza? Non è possibile un comune sviluppo con le umanità nuove che attraversano l’Europa?

È evidente che molte politiche di illuministica ghettizzazione, caratteristiche spesso presenti fuori Europa, ma sempre più anche al suo interno, risponderebbero in modo negativo a quest’ultima domanda: le differenze sono incolmabili, sosterebbero, e dunque il valore autentico è quello che impone di preservare la propria identità, all’interno di un quadro di differenze ben regolate. La generalità del fatto che siamo tutti esseri umani (con tutte le giustificazioni possibili, che vanno dalla razionalità comune alla fratellanza in un unico Dio) deve garantire, per un buon senso comune etico, la sola tolleranza della differenza, accompagnata dalla buona coscienza, spesso falsa coscienza, del rifiuto del razzismo.

Tuttavia, se non si accetta questo minimalismo etico, che è peraltro estraneo alle culture profonde, costitutive, dell’Europa, e ai loro rapporti “interni”, è possibile trovare una sorta di precategoriale della cultura - dello spirito - un carattere originario che possa rendere meno generica l’identità, costruendo al tempo stesso uno spazio dialogico per le differenze. Si è detto “precategoriale della cultura”, e non è soltanto un’espressione difficile. Si intende invece un processo di integrazione che risalga alle proprie stesse origini, alle origini della propria civiltà, al tentativo costante di individuare alcune sfere di senso che siano propria “appartenenza”, ma che siano anche in grado di estendere all’altro. Questa capacità di estendere un rapporto analogico anche a coloro che sono portatori di una storia diversa è chiamata dal già ricordato Husserl, filosofo che all’Europa ha dedicato, in anni drammatici, la sua ultima e straordinaria opera, rappresentazione: non è un ragionamento né un atto di pensiero, né soltanto

un'espressione filosofica. È invece un atto originario, l'esplicitazione di una ragione che agisce come base, quale tratto distintivo di una cultura europea nella quale, duemilacinquecento anni fa, è nato il concetto stesso di ragione. Non dimentichiamo mai che è in Europa che è sorto quel logos a partire dal quale sono nate la filosofia e la scienza, da qui estendendosi al pianeta. Questa condizione di possibilità originaria è allora il senso comunitario - e comunicativo - di ogni personalità spirituale collettiva, in virtù della quale si implica un'esistenza reciproca dell'uno per l'altro: sono questi atti sociali a costituire la base comune per fondare qualsiasi comunicazione possibile fra persone.

Sappiamo bene, anche senza essere filosofi, che è sempre difficile il rapporto con la cultura altra: difficile comprenderla e difficile comunicare. Siamo ben consapevoli che l'approccio alle differenze culturali è sempre, per essenza, condizionato. È tuttavia da tali consapevolezze che deve prendere avvio, in un europeo consapevole della sua storia e dei valori che l'hanno costruita, valori molteplici e inclusivi, la necessità di operare uno sforzo di comprensione, di far agire quella "comunanza comunicante" che fonda sempre la dimensione della ragione. Nel mondo-ambiente di ogni uomo vi è in primo luogo spazio per la propria cultura, per la struttura sociale che lo ha storicamente formato: può accedere con una certa immediatezza al passato della sua cultura e delle culture vicine e, di conseguenza, sentirsi parte di una tradizione che possiede una sua propria organicità. Per esempio, appunto, la tradizione europea. Questa immediatezza del rapporto con il passato, con una storia che, pur spesso conflittuale, è comune, è impossibile per le persone di altra tradizione culturale, o per l'europeo di fronte all'alterità culturale. Il dialogo, così come lo si è inteso sino a questo punto, è allora, di fronte alla cultura altra, davanti alle radicali differenze culturali, una costituzione mediata dell'alterità: la sua autenticità implica una serie di strati che non sono "naturali", che bisogna costruire con uno sforzo comune, consapevoli che costruire è sempre un lavoro faticoso, di

## Parte 2 – Europa come modello formativo

cui le nuove generazioni, e le Università in primo luogo, dovranno essere protagoniste. Si potrà allora dire che, in prima istanza, andranno compresi gli uomini del mondo “altro”, in generale, in quanto uomini di un certo, specifico mondo di cultura. È a partire da questa embrionale, ma essenziale, forma di riconoscimento della differenza che si dovranno cercare di comprendere, cioè di individuare e descrivere, il più ampio numero possibile degli strati di senso culturale del presente della cultura altra, per poter poi accedere agli strati del passato, che verranno a loro volta utilizzati per accedere nuovamente al presente.

Todorov molto opportunamente nota (ispirandosi peraltro a un altro padre dell'integrazione europea, che ne fuse in sé le anime, cioè Baruch Spinoza, capace di concepire un pensiero che integri, senza dogmatiche esclusioni) che il dogmatismo e il relativismo conducono a posizioni che sono comunque all'interno di un orizzonte monologico. Si può quindi aggiungere che il migliore dei relativismi tolleranti altro non è se non l'accettabile opposto di un dogma, non uscendo quindi da un alone definitorio “in negativo”. Lo stesso pluralismo puro e semplice rischia di risolversi nella somma aritmetica delle voci, che può rivelarsi come una sostanziale assenza di ascolto: “numerosi soggetti si esprimono, ma nessuno tiene conto delle proprie divergenze con gli altri”<sup>5</sup>.

L'Europa ha già proposto questi modelli di relazione (o di assenza di relazione) con le altre culture, e probabilmente già ha colto il loro fallimento spirituale, nell'incapacità di costruire una relazione comprendente, che arricchisca il senso delle proprie reciproche identità. Il passo decisivo si pone forse, allora, nella capacità di applicare un modello nuovo, cioè il senso razionale della costituzione della cultura “altra”, come momento di nuova costituzione di una Europa che riconosca i propri doveri spirituali, guardando al destino di coesistenza che le appartiene. Coesistenza che non è un vuoto essere insieme, ma un esserci a me ‘comune’, capace di costruire esperienze comuni, che rendano il dialogo non un'asettica cornice che si cimenta in incontri politici di verti-

5 – T. Todorov, *Critica della critica*, Torino, Einaudi, 1986, p. 184.

ce, bensì una rete di esperienze di riconoscimento - concrete, storiche, spirituali - fondate sulla costituzione di un comune orizzonte, di un comune sentire.

**In principio  
fu l'Erasmus**

**3**

Di **Gianni Canova**  
**Università IULM**

Quando ancora la Comunità Economica Europea era poco più di un accordo tra Stati per la condivisione di materie prime come il carbone e l'acciaio.

Quando ancora il Parlamento europeo si trovava solo al suo secondo mandato, eletto a suffragio universale da appena una dozzina di Paesi.

Quando la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali muoveva ancora i suoi primi timidi passi da Schengen a Maastricht e l'adozione di una moneta unica europea manteneva ancora i contorni dell'utopia, al pari della visione federalista di Churchill, Hirschmann e Spinelli.

Quando ancora un muro divideva in due Berlino, la Germania e l'Europa: allora fu l'Erasmus e un'intera generazione iniziò finalmente a sentirsi europea.

Non è un caso che il sentimento dell'Europa si incarni innanzitutto in un programma di mobilità studentesca, giacché il dispositivo ideato dalla pedagogista della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, Sofia Corradi, affonda le proprie radici nella realtà storica che ha dato origine all'Europa moderna e al suo Rinascimento, tanto artistico e culturale quanto economico: simboleggiato dalla figura di Erasmo da Rotterdam, l'intellettuale umanista che volle conoscere tutti i maggiori centri del sapere europeo dei suoi tempi dai Paesi Bassi alla Francia, all'Inghilterra, alla Svizzera e all'Italia, il programma Erasmus infatti riproduce – istituzionalizzandola e adattandola alle esigenze della contemporaneità – nient'altro che la pratica della *peregrinatio academica*, inaugurata nel Basso Medioevo dai *clerici vagantes*, studenti e docenti mossi tanto da sete di libertà e conoscenza quanto da urgenti necessità pratiche e di sostentamento.

È in questa peregrinazione, in questa mobilità *ante litteram*,

### Parte 3 – In principio fu l'Erasmus

in questo spostarsi da un centro di potere e cultura all'altro alla ricerca di stimoli spirituali e al tempo stesso di conforto materiale, che si fondano le basi della collaborazione intellettuale e dell'identità comune europea, una sorta di araba fenice - «che ci sia ognun lo dice, dove sia nessun lo sa» - che può essere rintracciata quasi senza soluzione di continuità, al netto delle grandi cesure determinate dai conflitti storici, nei cortili e nelle osterie in cui risuonavano i *Carmina burana* dei goliardi come nei *meme* che rimbalzano sulle bacheche social della generazione del millennio, nelle corporazioni o *nationes* che raccoglievano docenti e studenti fuori sede già a partire dal XII secolo fino al *pastiche* culturale e linguistico ritratto ne *l'Appartamento spagnolo* di Cédric Klapisch.

Oggi, l'intuizione di una comunità scientifica senza frontiere, alla base del sogno europeo multilinguista e multiculturale, si traduce in una realtà dai numeri eloquenti: dal 1987 ad oggi sono milioni, centinaia di migliaia ogni anno, i giovani europei che hanno trascorso un periodo di formazione all'estero, e un milione i bambini nati con doppia nazionalità come frutto, non secondario, dello scambio accademico. Se limitiamo l'analisi alla sola prospettiva lombarda, poi, la tendenza sembra essere inarrestabile: nell'ultimo decennio la partecipazione a programmi di mobilità studentesca è aumentata del 59% in uscita e del 57% in entrata; gli studenti internazionali rappresentano quasi il 5% degli iscritti ai corsi di laurea, mentre i visiting professor provenienti da istituzioni universitarie e centri di ricerca di tutto il mondo costituiscono ormai quasi il 10% del corpo docente in forza nei nostri Atenei; gli accordi e i partenariati con Università di altri paesi sono aumentati di circa il 100%, facendo crescere contestualmente l'incidenza di doppi titoli e corsi in inglese fino a quasi il doppio della media nazionale e rinforzando l'attrattività del nostro sistema regionale di istruzione superiore, che cresce tanto nel posizionamento entro le classifiche internazionali quanto nel numero delle immatricolazioni.

*Fino a qui tutto bene, si potrebbe osservare. Ma se spostiamo*

il nostro punto di vista dal momento della caduta a quello dell'impatto, dalla giovinezza alla maturità, dal tempo della formazione a quello della produzione, ecco che la percezione muta radicalmente: all'improvviso, la straordinaria esperienza intellettuale e umana dello scambio accademico diviene "fuga di cervelli" e l'attrattiva esercitata dal nostro Paese su giovani talenti stranieri è rappresentata come un odioso attentato alle opportunità occupazionali dei laureati italiani.

È un cortocircuito la cui origine sta senza ombra di dubbio nel profondo scollamento tra sistema formativo e mercato del lavoro che affligge la società italiana, rendendole difficile, se non impossibile, sentirsi parte attiva, partecipe e produttiva di una economia e società europea della conoscenza. Uno scollamento che si manifesta innanzitutto nel tasso di disoccupazione dei giovani, che in Italia, con il 33,0%, è più del doppio della media dei paesi europei (14,9%), ma non solo: esiste una disoccupazione non giovanile, che in termini numerici assoluti la supera del 30%, direttamente collegata all'obsolescenza delle professionalità e alle difficoltà di riqualificarsi in uno scenario in costante trasformazione; esiste una riluttanza delle aziende ad assumere personale qualificato, che vede il tasso di laureati impiegati nelle imprese lombarde fermo al 24% circa, ponendo una seria ipoteca sulla capacità di tali imprese di innovare processi e produzioni; esiste infine una mancata corrispondenza tra le figure professionali ricercate dalle aziende, in primo luogo tecnici e professionisti altamente specializzati, e i profili in uscita dai percorsi formativi proposti nelle Università.

Nasce da questo divario tra studi superiori e condizione occupazionale una progressiva perdita di fiducia nei confronti della necessità - o addirittura dell'utilità - dell'istruzione universitaria da parte degli studenti e delle loro famiglie, e al tempo stesso una crisi del senso e della vocazione dell'istituzione accademica, che si vede percepita sempre più come un centro di avviamento al lavoro anziché come una comunità di docenti e discenti dediti al

### Parte 3 – In principio fu l’Erasmus

progresso dei saperi e delle conoscenze, e appare sempre più affannosamente dedita a giustificare il proprio ruolo e la propria stessa esistenza di fronte alla freddezza delle istituzioni e allo scetticismo dell’opinione pubblica, che ne invocano un ripensamento radicale.

Eppure, la modificazione dell’economia in chiave postindustriale, lo sviluppo del terziario avanzato e delle professioni creative, la digitalizzazione dei sistemi produttivi e di comunicazione concorrono tutti a rivendicare per le Università un ruolo da protagonista, tanto nella previsione quanto nella gestione del cambiamento.

Dal punto di vista della formazione, in particolare, la sfida che attende il nostro sistema di istruzione superiore si sdoppia in due diversi filoni, affiancando alla prima missione dell’Università – la didattica intesa come trasmissione dei saperi diretta principalmente alle nuove generazioni, o **formazione iniziale** – la nuova necessità di formazione lungo tutto il corso della vita, o **formazione continua**, che emerge con forza crescente come conseguenza dell’avvento della società e dell’economia digitali. Le possibilità di crescita insite nell’inserimento della formazione continua tra gli obiettivi di sviluppo strategico dei nostri Atenei appaiono così numerose e di tale ampiezza e pervasività che non sembra eccessivo ricondurle a parte integrante se non preponderante della cosiddetta “terza missione” dell’Università: quella della “propensione delle strutture all’apertura verso il contesto socio-economico, esercitata mediante la valorizzazione e il trasferimento delle conoscenze”, nel caso specifico attraverso la riqualificazione del capitale umano adulto e del traghettamento del sistema produttivo italiano attraverso la quarta rivoluzione industriale.

Affinché l’Università possa abbracciare proficuamente tale missione – dalla quale dipendono in gran parte la possibilità di arginare la crescita della disoccupazione in età adulta e la capacità delle imprese italiane di rilanciare la propria competitività internazionale – è necessario in primo luogo istituire **un’alleanza**

**strategica e capillare tra l'accademia, il mondo dell'impresa e le articolazioni territoriali dello Stato** (innanzitutto le Regioni cui è demandata dal Titolo V della Costituzione, recentemente riformato, la competenza sulla formazione professionale e sulla promozione dello sviluppo economico locale, anche attraverso l'organizzazione dei servizi alle imprese): non si tratta per le Università, non solo, di erogare un servizio; non si tratta per le imprese, non solo, di incoraggiare forme di aggiornamento professionale su base più o meno volontaristica; e non si tratta affatto, per lo Stato, di sostituirsi paternalisticamente all'iniziativa privata e alla vocazione individuale; si tratta oggi, ed è cosa ben diversa, di rendere il sistema accademico e imprenditoriale davvero permeabili l'uno all'altro, a partire dal momento della individuazione delle esigenze formative fino all'ideazione di modalità condivise di formazione.

Ad oggi, lo abbiamo visto, i lavoratori delle imprese italiane – anche di quelle lombarde – sono tra i meno qualificati in Europa: bassi titoli di studio, limitate competenze di lettura, scrittura e calcolo, analfabetismo digitale (nel 2017 un adulto su tre non aveva mai svolto un'operazione al computer). Di fronte a questa debolezza di capitale umano, secondo i dati Eurostat riportati dal Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi nel suo rapporto su *La formazione continua in Italia e in prospettiva comparata*, nel 2016 solo l'8,5% dei lavoratori italiani ha partecipato a corsi di formazione, di fronte ad una media tra i 28 Paesi che compongono l'Unione europea pari al 10,8%, e paesi come la Svezia e la Danimarca che si avvicinano al 30%. Ma le cause di questo ritardo non sono imputabili, se non in piccola parte, alle imprese, le quali di fatto costituiscono oggi il maggiore fornitore di corsi di formazione continua nel nostro Paese.

Esiste intanto certamente un problema strutturale legato alla peculiarità del sistema imprenditoriale italiano, caratterizzato da una preponderante presenza di micro e piccole imprese, che non possono sostenere i costi – economici e produttivi – legati alla for-

mazione e che al tempo stesso non possiedono una sufficiente cultura dell’innovazione. Nei loro confronti si rende necessario di conseguenza un doppio tipo di intervento: da una parte pubblico, di incoraggiamento e sostegno, anche finanziario, all’introduzione della formazione continua anche presso aziende con meno di dieci dipendenti; dall’altra parte, un’azione sinergica pubblico-privata di *moral suasion* che renda i piccoli imprenditori consapevoli delle difficoltà che li attendono, che guidi le realtà produttive minori verso l’individuazione delle proprie possibilità espansive e il riconoscimento delle competenze e professionalità necessarie per realizzarle: in altre parole, **la specificità del tessuto produttivo italiano impone di affiancare alla riqualificazione dei dipendenti e dei non occupati, anche una formazione specifica rivolta a piccoli e medi imprenditori sia in chiave manageriale specifica che in senso culturale più ampio**. Non mancano in Europa modelli cui guardare: in particolare, in Germania e Danimarca tale compito è demandato a specifici Centri di ricerca e formazione (nel caso tedesco frutto di partenariati pubblico/privati, mentre nel caso danese essenzialmente pubblici) con la funzione cardine di sostenere le piccole imprese nell’adattamento alla “rivoluzione 4.0” attraverso l’ampia diffusione di competenze individuate come strategiche in specifici distretti produttivi.

Esiste poi una lentezza delle Università nell’adottare e proporre soluzioni didattiche funzionali per il nuovo pubblico adulto della formazione continua. Non mi riferisco qui tanto, e certamente non solo, all’introduzione della didattica digitale, o a distanza. La grande euforia inizialmente generata dall’introduzione dei MOOC (Massive Open Online Courses; in italiano, Corsi online aperti su larga scala), che promettevano di rendere la formazione di eccellenza delle grandi istituzioni accademiche mondiali, e le americane in particolare, alla portata di tutti, appare oggi per lo più esaurita. La principale misura del fallimento sembra essere data dal numero di studenti che portano a termine i corsi online: appena 1 su 20, con un tasso di abbandono del 95%. Attribuendo

la responsabilità di tali risultati all'impianto largamente generalista dei corsi online su larga scala, le Università si sono quindi indirizzate verso la digitalizzazione di corsi dall'impianto maggiormente specialistico (SPOC, Small Private Online Courses) e rivolti a una comunità ristretta di studenti, ma neanche questo è parso funzionare del tutto: di conseguenza, le ultime tendenze vedono l'affermarsi di un approccio cosiddetto *blended learning*, in italiano apprendimento misto o ibrido, che pone l'accento sulla necessità di integrare le attività online con la presenza in aula, quest'ultima il più possibile arricchita dall'utilizzo di supporti digitali. Da parte mia, non credo che la sfida della formazione continua sia costituita dalla mera seppur comprensibile difficoltà di conciliare l'attività lavorativa con i tempi della presenza in aula; ritengo, diversamente, che la maggiore urgenza sia quella di riattivare curiosità sopite, di risvegliare attitudini e passioni, di motivare lo studente adulto a uscire dalla propria zona di sicurezza per rimettere in discussione automatismi e routine, di invogliarlo ad approfondire le proprie conoscenze e sperimentare le proprie competenze anche fuori dall'aula, nel tempo di lavoro come nel tempo libero. E credo, ne sono convinto, che un simile risultato si ottenga in primo luogo attraverso un rapporto diretto con il docente, il quale a sua volta dovrà essere in grado di modulare e personalizzare l'approccio con la classe, largamente utilizzando – questo sì – tutte le strategie e gli ausili didattici che ritenga opportuni ed efficaci, dalla teoria dei giochi alle simulazioni e al role playing, agli strumenti dell'audiovisivo, dell'arte e della creatività.

Se la didattica esclusivamente digitale si è dimostrata largamente insufficiente, se la centralità della presenza in aula è ormai ampiamente riconosciuta anche nel frangente complesso della formazione continua, **il rapporto diretto tra docente e discente, tra maestro e allievo, è addirittura imprescindibile nel caso della formazione iniziale.**

Esso si trova alla base dell'intera cultura occidentale, nella maieutica socratica come tramandata dai dialoghi platonici: rifiu-

to di ogni atteggiamento dogmatico, scambio dialettico tra maestro e allievo, ricerca continua della verità attraverso la conoscenza di sé e dell'altro, attraverso una relazione comunicativa basata su fiducia e rispetto reciproci. È la ricerca di questo tipo di relazione che spingeva, già nel Medioevo, gli studenti a viaggiare nel tentativo di trovare il proprio maestro, e che si è almeno simbolicamente rinnovata attraverso il programma Erasmus, per quasi quindici anni doppiamente intitolato Socrates-Erasmus; è questo stesso tipo di relazione che ha nutrito anche il sapere tecnico nelle botteghe artistiche e artigianali rinascimentali, in cui l'allievo apprendeva dall'esempio diretto del maestro; è sul valore unico e insostituibile di questa relazione che, nel bene e nel male, si fonda l'esperienza didattica, non a caso entrata a pieno titolo nell'immaginario collettivo, quando non per esperienza diretta, almeno attraverso il racconto letterario e cinematografico.

**Ed è questa relazione, infine, che deve tornare prepotentemente al centro dell'azione formativa dell'Università, attraverso una profonda revisione dell'esperienza didattica e una innovazione delle forme dell'insegnamento che trasformino l'aula in una comunità e l'ora di lezione in uno spazio vitale in cui il sapere circoli e si generi dal confronto dialettico, invece che da una sterile erogazione verticale.**

**L'innovazione della didattica costituisce la forma più radicale di trasformazione dell'Accademia:** significa ripensare gli spazi fisici, dismettendo aulæ magnæ e anfiteatri in favore di laboratori e aule multifunzionali; significa promuovere la formazione continua innanzitutto dei docenti universitari, la cui capacità di trasmettere conoscenza - e passione per la conoscenza - non potrà più essere lasciata esclusivamente alla naturale predisposizione individuale; significa persuadere anche i più restii tra gli accademici di vecchio stampo, e certamente le nuove leve, a seguire corsi di pedagogia e andragogia, di psicologia e sociologia, di comunicazione efficace; significa selezionare i docenti in ingresso non solo sulla base dell'eccellenza scientifica ma anche delle

competenze relazionali; significa, infine, introdurre forme non astratte e generaliste di valutazione della didattica, affiancando ai pur necessari questionari forme di presenza in aula del valutatore e un confronto *ex post* tra questo e il docente, un confronto se possibile non immediatamente e non necessariamente legato a forme di premiazione o squalifica dell'insegnante, la cui prospettiva tende inevitabilmente ad attivare chiusure e sospetti più che il desiderio di mettersi in discussione e di migliorarsi.

L'innovazione della didattica significa, infine, un ripensamento profondo dei corsi di studi, **inaugurando un modello di formazione che sappia resistere alla tentazione del nozionismo specialistico e valorizzi invece competenze e attitudini** come la creatività individuale e la capacità di lavorare in gruppo, il pensiero di rottura e il gusto per la sperimentazione, in particolare attraverso **la creazione di percorsi multi e interdisciplinari**.

Per molto, troppo tempo, la scuola e l'accademia italiane hanno portato avanti una separazione artificiosa tra cultura umanistica e scientifica che, se già nel secolo scorso costituiva una visione limitante dell'articolazione dei saperi, nel nuovo millennio della rivoluzione digitale rappresenta una prospettiva addirittura dannosa.

Leggiamo in un rapporto del prestigioso *think tank* francese *Institut Montaigne* datato giugno 2017 (la traduzione è di chi scrive):

→ *La sfida è ambiziosa ma tutt'altro che irraggiungibile. In un mondo che si interroga di fronte alle questioni poste dalle piattaforme digitali, su tutte le GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon), ma anche dalla robotizzazione, dalla realtà aumentata, dall'intelligenza artificiale ecc., l'Europa, che ha sempre preferito i valori umanistici al transumanesimo ha oggi una carta da giocare: quella di un insegnamento che non sia esclusivamente utile o utilitaristico, ma che accompagni i discenti, che li introduca al pensiero complesso,*

*che li inviti alla riflessione etica. Non è in alcun modo paradossale affermare che la formazione teorica di base erogata dall'Università rappresenti un vantaggio competitivo nel mondo dell'conomy, in cui l'apprendimento della complessità e la creatività sono indispensabili. Più i cicli di innovazione si abbreviano, più è grande il rischio di insuccesso di un'innovazione, per quanto ben programmata essa sia, più si rende necessario coltivare elementi di stabilità che mettano l'individuo al sicuro lungo la sua intera vita professionale: solidità della cultura generale, della cultura scientifica e tecnica di base, della consapevolezza del «fattore umano» ecc. Nel mondo digitalizzato che ci attende bisognerà permettere agli individui, alle imprese, agli Stati di pensare i «sistemi digitali» che governano ormai ogni attività umana, per non subirli passivamente bensì esserne protagonisti e co-produttori. La nozione stessa di «sistema digitale» non si riferisce solo all'evoluzione delle tecnologie digitali ma all'insieme delle relazioni tra «virtuale» et «reale», tra l'essere umano e gli oggetti ai quali è sempre più connesso. Nell'approccio che preconizziamo sono chiamate in causa tutte le discipline, le scienze umane e sociali al pari di ogni altra scienza.*

In altre parole, per governare il cambiamento – della società come dei sistemi produttivi, della propria carriera come delle proprie relazioni umane – è oggi preferibile acquisire competenze critiche di lunga durata piuttosto che conoscenze tecniche presto obsolete: è necessario studiare filologia ed essere in grado di comparare le fonti e riconoscere una *fake news*; analizzare il linguaggio delle immagini e dell'audiovisivo e saper riconoscere un dispositivo di propaganda; interpretare i testi letterari e imparare a comprendere la varietà e complessità delle motivazioni del

comportamento umano; conoscere la storia dell'arte e della scienza per intuire i meccanismi che innescano il pensiero creativo; leggere i testi dei filosofi per anticipare le grandi questioni etiche poste dalla contemporaneità.

Allo stesso tempo, d'altra parte, la cultura scientifica e la preparazione tecnica sono indispensabili per attuare davvero l'innovazione, per operare concretamente nel sistema delle nuove tecnologie, per orientarne lo sviluppo e l'utilizzo, per immaginarne le evoluzioni.

Ne era certamente consapevole uno dei pochissimi grandi innovatori e industriali che l'Italia abbia potuto vantare nell'ultimo secolo: Adriano Olivetti. Nella sua azienda l'assunzione del personale soggiaceva al "principio delle terne", secondo cui per ogni nuovo tecnico o ingegnere che entrava in azienda si assumeva anche una persona di formazione economico-legale e una di formazione umanistica: ed ecco che la Olivetti era in grado di coniugare scoperta scientifica (la Programma 101 fu il primo personal computer mai realizzato), eleganza del design (non a caso Steve Jobs tentò a lungo di assumere il designer della Olivetti, Mario Bellini) e attenzione alla qualità della vita dei lavoratori (pensiamo alla costruzione del visionario quartiere operaio di Ivrea, o all'estensione della maternità per le lavoratrici fino a nove mesi a carico esclusivo dell'azienda).

Adriano Olivetti aveva individuato nella molteplicità delle culture, delle tecniche e dei saper-fare, nella trasversalità delle competenze, nell'ampiezza dello sguardo, la chiave dell'innovazione. Come lui, moltissimi imprenditori – soprattutto internazionali – cercano oggi nei loro dipendenti qualità e attitudini non strettamente collegate alla preparazione disciplinare.

I dati di uno studio condotto nel 2016 dalla Commissione europea sull'impatto del programma Erasmus sull'occupazione, ad esempio, rivelano come il tasso di disoccupazione a lungo termine degli ex allievi Erasmus si fermi alla metà esatta di quello registrato fra gli studenti che non hanno partecipato al programma.

### Parte 3 – In principio fu l'Erasmus

Non solo: gli studenti Erasmus fanno carriera più velocemente (la quota di partecipanti al programma in posizioni di management è pari al 64%) e vengono mediamente pagati di più (fino al 40% in alcuni Paesi europei): quel che viene premiato, nel caso degli studenti Erasmus dal cui sogno europeo abbiamo preso le mosse, non è una maggiore solidità o preparazione nelle discipline: sono invece la curiosità, l'apertura mentale, la predisposizione al confronto, la spiccata autonomia del perseguire gli obiettivi aziendali.

Si tratta di capacità che si traducono anche nello spirito imprenditoriale: in Italia il 32% degli studenti con esperienza di tirocinio Erasmus è intenzionata ad avviare una start-up e il 9% l'ha già realizzata.

Si tratta di competenze – le ripeto: curiosità, passione per la conoscenza, pensiero critico, autonomia, attitudine creativa, apertura mentale, capacità di interpretare la complessità, visione strategica – indispensabili tanto per l'espansione del sistema produttivo e la crescita della ricchezza, quanto per il rinnovamento della classe dirigente del nostro Paese, da tempo attraversata da una crisi profonda, che vede sempre più dileggiare l'eccellenza e il merito ed esaltare mediocrità e conformismo.

Si tratta, soprattutto, dell'unico antidoto alla catastrofica assenza di democrazia culturale che affligge l'Italia, lasciando i suoi cittadini sempre più in balia di forze economiche e politiche che agiscono al di sopra e al di fuori del controllo popolare.

Non è, me ne rendo conto, una ricetta facile né immediata. Ed esiste effettivamente, non posso nascondere, una contraddizione tra i tempi lunghi delle azioni proposte e la rapidità convulsa delle trasformazioni della società e del mercato. D'altra parte, l'istituzione universitaria opera da sempre nel tempo lungo della ricerca di base, ne conosce il sacrificio e i risultati di lunga durata; la lungimiranza è sempre stata e deve continuare ad essere il suo tratto distintivo, anche qualora ciò comporti disattendere nel brevissimo termine le richieste del mercato. È certamente questa una lezione che possiamo trarre da quella che oggi è la più florida

economia del mondo, quella cinese, abituata a programmare le proprie politiche economiche e di sviluppo con decenni di anticipo, poggiando sulla sapienza di Confucio, il quale ammoniva:

*Se pensi in termini di anni, coltiva riso.*

*Se pensi in termini di decenni, pianta un frutteto.*

*Se pensi in termini di secoli, insegna.*

Se pensiamo in termini di secoli dobbiamo rivolgerci a Erasmo da Rotterdam e a quelli che, come lui, ancora oggi calcano le strade del nostro continente mossi dal sogno di una grande Europa della diversità e della conoscenza: e dobbiamo dar loro gli strumenti per proseguire il cammino.

# **Infrastrutture e mobilità: al di là delle distanze**

**4**

**Di Ferruccio Resta**  
**Politecnico di Milano**

Ogni cinque anni i cittadini dell'Unione europea, circa 400 milioni secondo gli ultimi dati, si recano alle urne per eleggere chi rappresenterà i loro interessi al Parlamento di Strasburgo. Non solo un appuntamento politico, ma un momento di riflessione sulle nostre priorità e sulle nostre ambizioni come Paese Italia che riconosce nell'Europa un valore, un'opportunità e un punto di riferimento.

Per farlo, partiamo dall'identificare alcuni dei nostri fattori di debolezza e alcuni dei nostri elementi di forza. Caratterizzato da un cronico campanilismo e da una sistematica incapacità di fare squadra, da un lato, e unito dalla continua ricerca di qualità e bellezza, dall'altro, siamo un Paese che si distingue per l'elevato tenore di vita. Un Paese che valorizza e premia il ruolo della persona nei contesti lavorativi; che è ricco di imprese che puntano sul valore del prodotto; che ospita città le cui dimensioni consentono servizi e tecnologie a misura d'uomo; che offre un giusto equilibrio tra cultura, natura e tempo libero; che conta su un ottimo sistema sanitario e su un cibo unico al mondo.

Capisco che oggi sia difficile immaginarlo, ma questo è forse l'unico vero asset per il quale potremmo eccellere nel quadro internazionale: la qualità della vita potrà essere il nuovo "Made in Italy" per promuovere il Paese e attrarre capitale umano, giovani e risorse. In una visione del futuro dominata dall'intelligenza artificiale, la persona verrà rimessa al centro, le verrà restituita una maggiore consapevolezza del valore del proprio tempo e della propria vita.

Se condividiamo, anche solo in parte, questa visione capiamo immediatamente che molto di ciò che accadrà nei prossimi anni dipenderà dalla nostra capacità di mantenere alta la qualità degli ambienti di vita, degli spazi e delle nostre città, e, non ulti-

#### Parte 4 – Infrastrutture e mobilità: al di là delle distanze

mo, delle infrastrutture di collegamento, fisiche e virtuali. Non possiamo affrontare questi temi come se fossero la risposta ad esigenze di oggi, ma dobbiamo prendere coscienza che sono lo strumento per disegnare il domani. Grandi opere, come la Tav Torino-Lione, non possono e non devono limitarsi a un'analisi costi benefici per rispondere a scenari più o meno ottimisti di volumi di traffico atteso, ma è giusto interpretarle come strumenti per modificare tali scenari, per cambiare lo status quo, per rispondere a esigenze che si presenteranno da qui ai prossimi trenta anni.

Per questo dobbiamo pensare a un sistema di connessione della mobilità come a un mezzo per realizzare la nostra immagine di futuro. Dobbiamo essere consapevoli che la rete di infrastrutture di mobilità è lo strumento per rendere non solo raggiungibili, ma soprattutto accessibili e attrattivi i luoghi che abitiamo e quelli che abiteremo, con tutto ciò che ne deriva a livello socio-economico. Una linea ferroviaria con una fermata dell'alta velocità, un aeroporto o un nodo logistico o portuale sono attrezzi per disegnare il domani di intere aree.

Esiste poi un aspetto, in queste evoluzioni, che è strettamente legato ai cambiamenti comportamentali e alla qualità dei servizi, che saranno sempre più precisi e ideati in base alle esigenze del singolo utente. In alcuni settori, come quello dell'energia, è già una realtà e lo sarà ancora di più in ambiti legati alla salute e alla medicina di precisione. Nessuno escluso, a partire dalla mobilità...

## Lo scenario: dalla smart city ai sistemi di mobilità extra urbana, vincono strategia e governance

Da dieci anni a questa parte, abbiamo assistito a una crescita costante del tessuto urbano. Dal 2008 le città, nel loro complesso, hanno accolto circa un miliardo di abitanti. Ospitano oltre il 50% della popolazione mondiale, accentrano il 70% del Pil, utilizzano il 75% delle risorse naturali e producono circa il 70% delle emissioni di gas serra. Non possiamo che partire da qui per tracciare un quadro di scenario. Le principali città d'Europa presto ci metteranno di fronte a trasformazioni che richiederanno attente politiche ambientali, sociali, economiche. Il verde, la pulizia, la sicurezza dei luoghi pubblici, la connettività, la digitalizzazione dei servizi, la sanità sono solo alcune delle dimensioni che dovranno essere sviluppate con attenzione.

In questa direzione, gli ingredienti fondamentali per dar vita a una **smart city** saranno i dati. Una città realmente intelligente sarà in grado di reperire informazioni; di connetterle e di trasmetterle ad alta velocità; di utilizzarle per sviluppare servizi di precisione. Esiste cioè un forte legame tra il concetto di smart city e l'applicazione di tecnologie che consentono di generare, raccogliere, integrare e analizzare i dati. Come indicato da alcuni esperti<sup>1</sup> alla base stanno le "3 I": *Instrumented*, ossia la capacità di raccogliere dati in tempo reale da sensori e personal devices; *Interconnected*, cioè la capacità di integrare i dati raccolti in un'unica piattaforma accessibile ai vari fornitori di servizi urbani; *Intelligent*, in riferimento alla capacità di analizzare e visualizzare i dati al fine di ottimizzare il processo decisionale. Sensori, IoT e telefonia mobile forniranno le informazioni necessarie a capire cosa serve, quando e dove. Energia, cibo, sicurezza, medicina, pulizia dovranno, per rimanere sostenibili ed efficienti, fare un uso intensivo e intelligente di tali informazioni.

1 - C. Harrison, B. Eckman, R. Hamilton, P. Hartswick, J. Kalagnam, J. Paraszczak, P. Williams, *Foundations for Smarter Cities*, p. 2.

#### Parte 4 – Infrastrutture e mobilità: al di là delle distanze

Per apportare un cambiamento duraturo, l'Europa sarà chiamata a mettere in campo azioni dedicate, in primis, alle città metropolitane. Dovrà fare in modo che queste possano esercitare la loro funzione di centri propulsori dell'innovazione e dei servizi digitali per favorire una mobilità sostenibile e intelligente, per far fronte a un uso efficiente delle risorse naturali, per mitigare le tensioni e i rischi sociali ed informatici. Per questo sarà fondamentale promuovere obiettivi strategici e incentivare strumenti che promuovano l'interazione tra attori pubblici e privati.

Nel contesto della smart city, la mobilità, come elemento abilitante, merita un capitolo a sé. Il tasso di mobilità della popolazione italiana, ossia le persone che si spostano giornalmente, è aumentato dal 75,4% all'88,5% nei soli ultimi cinque anni, con una forte concentrazione nelle città. A Milano quasi il 50% degli spostamenti avviene con mezzi individuali e a Palermo arriva al 78%. A Londra, al contrario, solo un cittadino su tre usa un mezzo di proprietà. Le vere città intelligenti, saranno quelle che avranno risolto per prime i problemi di congestione e di collegamento.

In questo scenario, assisteremo a grandi trasformazioni tecnologiche e di servizio. Norvegia e Olanda si sono date il 2025 come traguardo per fermare le auto tradizionali, seguite dalla Germania nel 2030, da Francia, Regno Unito e Italia che vedono nel 2040 il termine ultimo. Un cambiamento che non riguarderà tanto la trasformazione del veicolo in sé, quanto quella del servizio. È evidente come le variazioni tecnologiche del mezzo siano andate di pari passo con le nuove abitudini introdotte dal car sharing o dal car pooling, impensabili fino a qualche anno fa.

Condiviso il passaggio verso l'**elettrico**, il trasporto pubblico si volgerà per primo ai veicoli elettrici con sistemi di ricarica in depositi, lungo il tragitto o anche in continua. I mezzi commerciali e privati, sulla scia delle politiche ambientali, seguiranno questo trend, come già annunciato dalle principali industrie dell'automotive. Un trend che vedrà una riduzione dei mezzi in aerea urbana, con soluzioni condivise, che si baserà su informazioni

precise e accessibili, che potenzierà il trasporto pubblico e di massa, anche personalizzato. Tale trasformazione verso l'elettrico permetterà una maggiore integrazione con le smart grid, flotte di batterie che offriranno possibilità di storage a sistemi di produzione di energia rinnovabile e non.

A questo, si aggiungeranno sistemi di mobilità alternativi: biciclette, motocicli e veicoli innovativi. L'auspicio in questo caso che si governi la presenza di questi veicoli, gestendo in modo equilibrato la capillarità del servizio con l'abbandono irresponsabile.

Due però saranno le vere sfide dei prossimi anni per la mobilità nella città: la guida autonoma e la logistica dell'ultimo miglio. Il mercato globale dell'**auto a guida autonoma**, da solo, si aggira attorno ai 40 miliardi di euro, con un potenziale di 44 milioni di veicoli nel 2030 e un valore di circa 7 trilioni di dollari nel 2050, di cui 4 provenienti da servizi di mobilità on-demand (ride-hailing) e 3 da logistica e delivery. Una trasformazione dalla quale Europa e Italia non possono rimanere escluse.

L'auto a guida autonoma rappresenterà una grande opportunità per ridurre i veicoli in circolazione, per potenziarne un utilizzo condiviso sia pubblico che privato, per ottimizzare i luoghi di sosta, per aumentare accessibilità sociale ad anziani e non abili alla guida, per sviluppare nuovi servizi. Una grid connessa e autonoma potrà veramente disegnare nuove opportunità economiche per gli operatori automotive, ma soprattutto per un comparto completamente nuovo e potenzialmente senza confini, primo fra tutti quello del trasporto pubblico locale.

L'altra direzione, che potrà avvalersi in modo significativo di soluzioni elettriche connesse e autonome, è la **logistica dell'ultimo miglio**, oggi tra le principali cause di congestione nelle città. La crescita dell'e-commerce, che ha rivoluzionato il trasferimento delle merci in maniera significativa negli anni scorsi, fa dell'ultimo miglio l'elemento meno efficiente della maggior parte delle catene di approvvigionamento e comporta una spesa che incide fino a quasi un terzo sul costo totale del trasporto del prodotto. Le

nuove tecnologie, quali camion, robot e droni a guida autonoma o remota, sono destinati a rivoluzionare ancora una volta l'industria dei trasporti.

All'aumento della popolazione urbana e all'intensificarsi del traffico merci, si aggiungono poi fenomeni strumentali al funzionamento della sfera urbana, che contribuiscono ad allargare ulteriormente i confini delle città. La smart city non è solamente un ambiente in cui la presenza congiunta genera scambio, ma un punto di accesso aperto a nuove comunità. Le città sono sempre più estese e interconnesse, sia per mezzo di collegamenti fisici (ferroviari e aerei) sia attraverso quelli virtuali (le reti digitali).

Partiamo dal **collegamento ferroviario**. È paradossale trovarci, come spesso accade, in situazioni in cui la produzione di treni non soddisfa la domanda e, contemporaneamente, i produttori fanno fatica a rimanere sul mercato. Il sistema ferroviario, inteso come sistema capillare di collegamento di massa dovrà profondamente trasformarsi. Un mutamento “disruptive”, con nuovi treni non convenzionali, con navette e capsule che viaggiano offrendo servizi dedicati. Non più una rete ferroviaria capillare che serve i territori, indipendentemente dai volumi, come siamo abituati a vederla oggi, ma un sistema pubblico che garantisce il servizio e non il trasporto. Prevediamo scenari in cui il servizio sarà disegnato con maggiore precisione e più vicino alla domanda: treni metropolitani leggeri e tramvie potranno viaggiare sulle linee ferroviarie in modalità promiscua e intermodale. Le stazioni ferroviarie si trasformeranno in hub multimodali intelligenti con impianti di stoccaggio e ricarica per veicoli elettrici di ogni dimensione e tipo.

Per quanto riguarda il trasporto su strada, sono già in corso le prime sperimentazioni di **autostrade elettriche** che porteranno vantaggi sia nell'ambito della mobilità elettrica così come in quello della sicurezza del trasporto di merci e persone. Si potenzia dunque il concetto di strada digitale che, attraverso una rete capillare di sensori, comunica direttamente con il veicolo e intervie-

ne rapidamente in caso di emergenza. Fattori fondamentali per le smart road diventeranno quindi la manutenzione e la gestione delle infrastrutture, effettuate tramite tecniche e tecnologie innovative improntate su una diagnostica continua.

Alta velocità e alta capacità saranno le soluzioni per i **collegamenti a lungo raggio**, fondamentali per rendere accessibili, in modo efficace e rapido, le nostre città d'arte, i nostri luoghi di cultura, le Alpi, le isole e i beni culturali a chi viene da oltre confine. Dobbiamo scongiurare che, al pari della discussione sul ponte sullo stretto di Messina, anche la TAV si trasformi in una querelle politica. L'alta velocità, così come gli aeroporti, sono lo strumento necessario per esprimere una volontà chiara di apertura e di potenziamento dei collegamenti internazionali. Strumenti necessari per una mobilità di persone e merci senza la quale il nostro Paese rimarrebbe escluso da qualunque futuro.

In questo contesto, la **governance** del sistema della mobilità assume un'importanza cruciale. Qui si gioca la competitività degli spazi urbani, e ancora di più quella di grandi aree regionali, così come la loro capacità di attrarre capitali e talenti. L'area che comprende Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia ha tutte le carte in regola per diventare un hub in grado di far da traino alle economie regionali e nazionali. Ma per farlo, è di vitale importanza disporre di sistemi di trasporto competitivi che favoriscano la crescita economica, creino occupazione e migliorino la qualità della vita delle persone.

Occorrono quindi politiche pubbliche mirate, che ragionino non per sottosistemi ristretti, ma secondo un disegno più ampio. Serve un modello di governance distribuito su più livelli, dotato di meccanismi regolamentari che siano capaci di rendere le scelte infrastrutturali immuni dai cicli economici e politici, lontane da ripensamenti e rallentamenti. Una sorta di commissione bipartisan che stabilisce i progetti infrastrutturali di medio periodo, alla scorta di quanto accade in Australia e in Francia.

## Le priorità: interventi immediati e nuove prospettive

Non c'è ombra di dubbio sul fatto che la prima azione da intraprendere sia quella di **dare continuità e attuazione** a quanto già stabilito e in alcuni casi finanziato.

Mettendo in conto l'elenco delle opere attualmente bloccate, l'Ance (Associazione dei costruttori) ha recentemente contato 600 interventi bloccati, nonostante i fondi già stanziati, per un valore di 36 miliardi di euro. Una situazione di stallo che impone un cambio di passo, che rende necessario un rilancio delle opere pubbliche accompagnato da un piano straordinario di manutenzione. Una prospettiva dalla quale, per il momento, restano escluse opere importanti come la Torino-Lione, la Gronda di Genova, l'alta velocità Brescia-Padova, il raddoppio dell'autostrada Cremona-Mantova, l'alta velocità Napoli-Bari, la Statale Jonica 106, l'autostrada Sassari Olbia... Sono state rimesse in discussione opere cantierizzate e in procinto di essere avviate: dei 45 progetti monitorati da OTI Nordovest<sup>2</sup> nel 2018 solamente 3 hanno avuto un avanzamento conforme alle aspettative, 22 hanno avuto un progresso inferiore ai programmi e ben 20 sono fermi. Rimane poi critica la situazione dei grandi assi ferroviari, il cui stato di avanzamento dei lavori è sostanzialmente immobile.

Rimettere in discussione decisioni già prese non significa soltanto fermare cantieri avviati e rinunciare ad una crescita economica vitale per un Paese inchiodato a prospettive di crescita dello 0,2% del PIL (il dato peggiore di tutta l'eurozona), ma spezzare la continuità di interi assi infrastrutturali europei, negando l'esistenza stessa del concetto di un'Europa inclusiva. Significa minare lo sviluppo dei porti italiani a favore di quelli del Nord Europa e impedire l'aumento dell'attrattività dei nostri aeroporti. Significa ridurre la capacità di crescita del sistema degli interporti, fondamentale per la crescita dell'intermodalità ferro-gomma, che vale oltre il 70% del traffico internazionale merci italiano, con benefici in termini di riduzione della congestione stradale, dell'inquina-

mento e dei costi di trasporto connessi anche alle politiche adottate dagli Stati europei confinanti.

Il divario in termini di qualità della logistica costa all'Italia circa 70 miliardi di euro di export perduto. Se consideriamo poi che il 60% dell'interscambio economico italiano avviene con il resto d'Europa, pari a 500 miliardi sugli 850 totali, è evidente l'importanza che hanno i corridoi europei e le infrastrutture di accesso ai valichi alpini e al sistema portuale ligure per il trasporto merci.

Pertanto, nell'elenco della priorità, la prima è certamente l'adozione di tutte le misure e di tutti gli investimenti necessari a dare luce a quanto già ampiamente analizzato, superare il pensiero fallace secondo il quale attuare quanto avviato da altri sminuisca il nostro operato: ha lo stesso merito chi porta a compimento grandi opere rispetto a chi ne immagina di nuove. Sto pensando ai corridoi internazionali, a un piano importante di elettrificazione per le città, a investimenti per la sensorizzazione delle strade, alle infrastrutture di trasmissione dati e connettività. Sono interventi che utilizzano tecnologie consolidate e che possono restituire benefici immediati. Ma andiamo con ordine...

### ***Corridoi europei***

La macroregione alpina è interessata da ben otto (di cui quattro nel nord Italia) dei nove principali corridoi europei della Trans European Transport Network. È fin troppo chiaro che garantire una migliore accessibilità all'Europa significa realizzare le tratte delle reti TEN-T, completare quelle mancanti e realizzare le opere di adduzione ai valichi alpini attraverso il fondo europeo EFSI (Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici), di cui la Penisola è al secondo posto tra i Paesi che più ne beneficiano.

### ***Digitalizzazione e infrastrutture e sistemi di trasporto pubblico e privato (elettrico e smart road)***

La necessità di ripensare il sistema stradale in ottica smart è da tempo nell'agenda dei policy maker nazionali ed europei, consa-

pevoli di come la tecnologia possa essere utilmente impiegata in tutte le fasi di vita dell'infrastruttura. Permette di migliorare l'analisi dei fabbisogni e la valutazione delle opere; rende più efficaci la pianificazione e la programmazione degli interventi di manutenzione e degli investimenti in nuove infrastrutture; garantisce la realizzazione di opere di maggiore qualità, più durevoli, più sostenibili e più sicure. È poi sinonimo di una maggiore sicurezza del trasporto, di uno snellimento degli oneri amministrativi e della possibilità di accesso a soluzioni personalizzate lungo tutta la catena del valore, nonché di un terreno fertile per l'innovazione e lo sviluppo di nuove soluzioni per il mercato.

Tuttavia, l'estrema frammentazione del settore dei trasporti e della logistica, unita alla pluralità di strumenti normativi e programmatici, allontana gli obiettivi fissati a livello comunitario. Tra le proposte che possiamo avanzare in questo ambito, oltre all'adozione di specifiche sugli standard tecnologici, credo sia utile passare da un approccio reattivo ad uno proattivo. Il che significa metter in atto interventi importanti di strumentazione che consentano di passare a una manutenzione attiva, ordinaria e straordinaria, delle infrastrutture. Significa dotare le nostre arterie (ponti, viadotti e gallerie) di un insieme di sistemi e servizi per la mobilità, di strumenti per la diagnostica e la conservazione.

#### ***Trasporto intermodale ferro-gomma***

I trasporti ferroviari e le aree intermodali ferro-gomma sono uno dei pilastri del processo di integrazione europea, tra i primi settori della politica comune dell'Unione europea essenziali nel garantire la libera circolazione di persone, servizi e beni (Trattato di Roma, 1957). Perché si continui in questa direzione, occorre favorire il riequilibrio modale e proporre soluzioni tecnologiche che consentano l'uso ottimale e integrato delle diverse modalità di trasporto, potenziando nuove soluzioni su ferro per merci e persone. L'Europa deve cioè combinare meglio tutti i nodi e le reti disponibili, ottimizzandone l'utilizzo e la capacità. L'Italia, dove si

concentrano molti dei principali player del settore dei trasporti e delle telecomunicazioni, può dare un contributo significativo per una riforma dei servizi di mobilità di merci e persone che coinvolga tutta la macroregione alpina.

I suggerimenti vanno quindi nella direzione di investire nell'innovazione tecnologica, per migliorare l'efficienza delle infrastrutture ferroviarie e del materiale rotabile lungo alcuni itinerari di alta velocità/alta capacità. A questo si aggiunge la necessità di individuare e adeguare, non solo dal punto di vista tecnologico, ma anche dimensionale e dell'accessibilità, gli snodi strategici, al fine di specializzare i flussi merci e favorire il riequilibrio modale. Va tenuto poi in conto la sostituzione del materiale rotabile obsoleto.

### ***Porti e aeroporti: il retroportuale***

La Commissione europea prevede, entro il 2030, un aumento del 50% della merce gestita nei porti dell'Unione europea: un'occasione di crescita economica e di creazione di posti di lavoro (tra i 110.000 e i 165.000 quelli stimati). Parallelamente, si prevede che, entro la stessa data, il traffico aereo europeo raddoppierà. Siamo certi di poter far fronte a questi fenomeni? Da un lato sarà necessario adeguare i porti per gestire l'aumento del traffico e accogliere la nuova generazione di navi portacontainer. Dall'altro, l'Europa dovrà adeguare il numero di piste di volo e di infrastrutture di terra, per lo più nei principali hub aeroportuali.

Non c'è dubbio che il completamento delle infrastrutture retroportuali sia una priorità. Parliamo quindi del completamento di infrastrutture ferroviarie e stradali di accesso ai porti e aeroporti e di piani regolatori studiati per creare infrastrutture di sistema.

### **Qualche raccomandazione: il tempo di scegliere, il coraggio di fare**

Se passiamo dalle priorità alle raccomandazioni, ritengo fondamentale, per affrontare gli scenari tracciati, dare spazio a luoghi e a momenti in cui fare crescere l'innovazione tecnologica, in cui sperimentare. Prendere tempo, stare alla finestra a guardare, non è una buona strategia in un momento storico in cui l'evoluzione della tecnologia e del digitale rischia di travolgere chi non riesce a starle al passo.

Parallelamente agli interventi elencati, ritengo fondamentale che l'Europa muova, con maggiore decisione, verso **sperimentazioni e progetti pilota** che aiutino a sviluppare nuove soluzioni rispetto agli scenari illustrati e, in particolare, a quelli che ancora non riusciamo ad immaginare. Ipotizzare corsie autostradali elettrificate e con potenzialità tali da venir utilizzate anche per il trasporto pubblico locale elettrico e di massa non è poi così lontano dal vero. Così come presto dovremo fare i conti con nuovi sistemi di distanziamento ferroviario e nuovi mezzi ferroviari, con la possibilità di avviare progetti pilota per innovare il trasporto su ferro, semplificando il veicolo e il suo processo di produzione e omologazione. In tutto questo, la tecnologia è un fattore abilitante che ha un ruolo di primo piano e che non possiamo trascurare.

Per questo ritengo che l'Europa debba lanciare un forte programma di sperimentazione dedicato alla **mobilità autonoma**, stabilendo i presupposti per la crescita del comparto in vista di un mercato globale in forte espansione. È questa una condizione fondamentale per la trasformazione delle nostre città in smart city. Mi riferisco a circuiti urbani che a regime permetteranno la sperimentazione di veicoli elettrici e autonomi, di componenti, di algoritmi e protocolli. Circuiti-laboratori che rendano possibile non solo lo sviluppo tecnologico, ma la validazione necessaria ad affrontare il quadro normativo e assicurativo, nonché a creare il dovuto consenso pubblico.

Credo poi che l'Europa debba **lanciare un grande piano per la trasformazione delle infrastrutture in infrastrutture smart**: penso alla strumentazione di ponti, viadotti e gallerie che monitorano lo stato della struttura e ne guidano la manutenzione. Penso a una rete viaria strumentata e connessa, aperta da un punto di vista informatico, capace di garantire un efficiente sistema di gestione del traffico e delle emergenze.

In ultimo, una raccomandazione per tutte è il **tempo di esecuzione**: dobbiamo essere rapidi per risultare concorrenziali e capaci di attirare risorse ed investimenti. Oggi la velocità di trasformazione tecnologica è aumentata e dobbiamo prendere consapevolezza che a questa vanno adeguati i tempi di decisione delle istituzioni centrali, siano esse nazionali o europee. Serve il **coraggio** di capire che siamo di fronte a un'opportunità storica, che i tempi e i modi della burocrazia e della politica, che le prese di posizione ideologiche e i ritmi dei decreti normativi non possono e non devono condizionare lo sviluppo dell'Europa, pena la perdita di occupazione, di competitività e soprattutto di attrattività.

**Economia  
e Finanza per  
una completa  
integrazione**

**5**

**Di Carlo Altomonte, Stefano Caselli, Gianmario Verona  
Università Commerciale L. Bocconi**

## **Introduzione**

Quest'anno l'euro compie venti anni, essendo stato creato nel 1999 come valuta sui mercati finanziari, per poi entrare tre anni dopo nelle tasche dei cittadini europei come valuta fisica. E venti anni compie la Banca Centrale Europea (BCE), l'organismo indipendente che in Europa gestisce la politica monetaria per tutti i 19 Paesi che fanno parte della moneta unica<sup>1</sup>.

I due decenni in cui l'euro è esistito sono stati tra loro molto diversi. Il primo, tra il 1999 ed il 2008, è stato caratterizzato da quella che molti definiscono il periodo della 'grande moderazione'. In quel decennio la navigazione è stata tranquilla, con mare calmo (inflazione bassa e poco volatile) e vento costante (buona crescita economica). Il secondo decennio, a partire dalla fine del 2008, è stato invece caratterizzato da forti burrasche: a cavallo tra il 2008 e 2009 la peggiore crisi economica e finanziaria mondiale dagli anni '30, e tra il 2010 ed il 2012 la crisi del debito sovrano in diversi paesi europei. E tuttavia la nave dell'euro non è naufragata, e oggi è certamente più consapevole della sua tenuta anche in caso di mare grosso. Ma la burrasca cui l'euro è sopravvissuto ha anche generato la consapevolezza di alcuni problemi strutturali nel disegno istituzionale della moneta unica, problemi che, se non risolti, ne rischiano di compromettere seriamente la navigazione.

Cosa funziona e cosa no, dunque, nella moneta unica? E quali passi occorre portare avanti per migliorare il disegno di fondo dell'Unione economica e monetaria?

A livello aggregato, l'euro ha raggiunto alcuni degli scopi economici per cui è stato creato: il tasso di inflazione medio negli ul-

**1 - I Paesi sono: Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Spagna.**

## Parte 5 – Economia e Finanza per una completa integrazione

timi venti anni è stato pari all'1,7%, il livello più basso mai registrato in Europa sin dalla crisi petrolifera degli anni '70. E anche lo stato di salute della finanza pubblica europea, nonostante la crisi economica, è oggi accettabile, con un debito pubblico pari a circa l'85% del PIL in media tra i Paesi dell'area euro, ed un deficit inferiore all'1%. A titolo di paragone, gli Stati Uniti registrano oggi un debito pubblico superiore al 105% del PIL, ed un deficit al 3,5%. In sintesi, il governo americano sta impegnando la ricchezza delle sue giovani generazioni molto più di quanto non stiano facendo oggi i governi europei dell'area euro.

L'euro è inoltre la seconda più importante valuta mondiale dopo il dollaro, e condivide con il dollaro il ruolo di valuta più utilizzata nei sistemi di pagamento internazionale: il sistema finanziario globale sarebbe molto più dipendente dal dollaro, e dunque implicitamente più instabile, senza la moneta unica europea. Infine, inutile negarlo, l'euro è stato concepito anche come strumento politico di condivisione delle risorse strategiche (finanziarie) tra i Paesi europei e dunque, come già originariamente fu per la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio, è ipotizzabile abbia esso stesso contribuito alla pacifica coesistenza tra Stati.

Tuttavia, oltre agli elementi positivi che l'euro ha portato alla costruzione europea nel suo complesso, occorre anche riconoscere che i risultati attesi a livello di singolo paese non sono stati pari alle aspettative connesse alla sua introduzione. In particolare, è evidente che l'Unione economica e monetaria non è stata in grado di contribuire in misura proporzionata tra i diversi paesi ai livelli di benessere e di occupazione dei suoi cittadini. Questo, riteniamo, per due ragioni di fondo. Innanzitutto, perché alcuni Paesi hanno effettuato scelte di politica interna che li hanno portati a perdere progressivamente competitività rispetto ad altri. E in secondo luogo perché l'Unione economica e monetaria funziona molto bene dal punto di vista monetario, ma va in realtà 'completata' nella sua parte economica, per renderla meno asimmetrica e maggiormente in grado di consentire a im-

prese e cittadini di beneficiare appieno dei vantaggi.

Guardando alle dinamiche dei singoli paesi, l'Italia è un caso emblematico. Il nostro paese tra il 1990 ed il 1999, dunque prima dell'introduzione dell'euro, registrava già il più basso tasso di crescita cumulato rispetto agli altri partner che avrebbero poi partecipato alla moneta unica<sup>2</sup>.

Tra il 1992 ed il 1995, a seguito dell'aumento del debito pubblico, lo 'spread' tra Italia e Germania era di oltre 600 punti. Con l'adesione al percorso di introduzione dell'euro, tuttavia, l'Italia beneficia di un enorme risparmio sui conti pubblici: i tassi di interesse sul BTP a 10 anni dal 13,5% nel 1995 passano al 4% nel 1999. Ma questi risparmi, quantificabili in diverse centinaia di miliardi, non vengono sfruttati completamente per riformare il Paese, che infatti continua a scontare un gap di competitività con gli altri partner. Non a caso, tra il 1999 ed il 2008 l'Italia continua a registrare il più basso tasso di crescita cumulato nell'euro zona, mentre tra il 2008 ed il 2017 viene superata in questa classifica negativa solo dalla Grecia.

Nel caso italiano è dunque verosimile sostenere che il ritardo storico di crescita che ci separa dagli altri paesi europei è più legato alle scelte politiche nazionali, piuttosto che all'azione delle istituzioni europee ed alla introduzione dell'euro. Tuttavia, è altrettanto vero che, una volta dato per assodato un ritardo strutturale tra partner, il contesto istituzionale della moneta unica per come è impostato oggi non agevola il recupero di questi gap di produttività tra paesi. Da qui il tema, in corso di discussione tra i paesi dell'euro area, su come riformare l'unione economica e monetaria per gli anni a venire. A questo proposito, due sono gli ambiti di azione necessari: il completamento dell'Unione bancaria e una migliore governance dal punto di vista del coordinamento delle politiche fiscali nazionali.

**2 – Come evidenziato nell'intervento di Mario Draghi, attuale Presidente della BCE, in occasione del conferimento della Laurea honoris causa in Economia della Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, 15 dicembre 2018 – <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp181215.it.html>**

## **Unione bancaria e Unione fiscale: lo stato dell'arte**

L'Unione bancaria europea è indubbiamente il risultato di un percorso che ha radici lontane e che ha visto negli ultimi trent'anni i Paesi europei adottare prima alcune regole di vigilanza comuni, poi una regolamentazione comune per giungere quindi a un'integrazione più stretta a seguito dall'introduzione dell'euro. Pur in presenza di questa traiettoria prevedibile, l'Unione nasce nel 2014 a seguito di un'accelerazione traumatica, in quanto si trova ad assumere il compito di far parte della strategia di risposta alla crisi del debito sovrano del 2010<sup>3</sup>.

La BCE ha dovuto rispondere al rischio di una rottura dell'euro con politiche monetarie del tutto non convenzionali. In cambio dello straordinario impegno a sostegno del mercato dei titoli di stato (prima con le operazioni monetarie definitive, note con la sigla OMT -Outright Monetary Transactions- , e poi con il Quantitative Easing- QE) e del finanziamento bancario (con le operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine, in inglese Targeted Longer-Term Refinancing Operations - TL-TRO), i Paesi aderenti all'Eurozona hanno accettato di essere sottoposti a una vigilanza unica dei sistemi bancari nazionali e a un sistema comune di gestione delle crisi bancarie. Sull'onda lunga di questi due meccanismi condivisi di prevenzione e gestione dei rischi, avrebbe dovuto nascere anche un sistema unico di assicurazione dei depositi come condizione di realizzazione di un'unione monetaria compiuta. Ma la complessità giuridica e la diffidenza politica hanno messo in evidenza quanto questo passaggio sia difficile da compiere.

**3 – Come sottolineato da Salvatore Rossi in “Unione bancaria: risultati raggiunti e prospettive future. Intervento del Direttore generale della Banca d'Italia e Presidente dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)”, Modena, 30.8.2018, la crisi del debito sovrano è stata – ed è in parte ancora oggi – una crisi politica mascherata da crisi finanziaria.**

Cosa è quindi oggi il progetto di Unione bancaria? In termini generali, è un'architettura unica al mondo che si fonda su tre pilastri fondamentali.

Il primo è quello del Meccanismo Unico di Vigilanza Bancaria (Single Supervision Mechanism) che agisce sotto la responsabilità della BCE nel quadro normativo delineato dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria e nelle disposizioni attuative e linee guida dell'Autorità Bancaria Europea (European Banking Authority - EBA) e della stessa BCE, nonché dei singoli supervisori a livello domestico. In questo modo, le banche che superano determinate soglie dimensionali rientrano nella vigilanza diretta della BCE e vengono sottratte ai singoli supervisori nazionali. La lista di tali banche viene continuamente aggiornata e nell'ultima versione del 2018 comprende 118 gruppi bancari, che coprono indicativamente l'80 per cento della raccolta complessiva<sup>4</sup>.

Il secondo pilastro è quello del Meccanismo Unico di Risoluzione (Single Resolution Mechanism - SRM) posto sotto la responsabilità del Comitato di Risoluzione Unico (Single Resolution Board - SRB) con la competenza nella gestione delle crisi bancarie tramite la disponibilità di risorse di seconda linea a supporto dei fondi nazionali accentrate presso il Fondo di Risoluzione Unico (Single Resolution Fund - SRF). Dal 2016, le banche non possono essere più salvate ricorrendo al denaro dei contribuenti ma facendo leva, attraverso il meccanismo del bail-in, sulle risorse di azionisti e di alcune categorie di creditori individuate grazie al criterio del requisito minimo di fondi propri e altre passività soggette al bail-in (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities - MREL). Tuttavia, questo meccanismo ha dimostrato di essere alla prova più un ostacolo che un facilitatore alla risoluzione delle crisi: queste ultime richiedono una pluralità di strumenti e

**4 – Le altre banche e istituzioni finanziarie (LSI, Less Significant Institution) rimangono invece sotto la vigilanza dei supervisori nazionali, che tengono comunque conto progressivamente degli standard validi per le più grandi. In questo caso, la vigilanza della BCE si configura come un'attività indiretta.**

## Parte 5 – Economia e Finanza per una completa integrazione

di soluzioni che avrebbero bisogno più di flessibilità che di regole stringenti, fatto salvo il principio generale di un non utilizzo indiscriminato del denaro dei contribuenti.

Il terzo pilastro è costituito infine dalla creazione di un fondo interbancario europeo di contribuzione alle crisi bancarie (Fondo di Risoluzione Unico/Single Resolution Fund), e nell'attivazione di un Sistema Europeo di Assicurazione dei Depositi (European Deposit Insurance Scheme). Quest'ultimo è oggetto di una proposta formulata dalla Commissione europea nel 2015, che ha l'obiettivo di integrare e sostenere i sistemi di garanzia nazionale già soggetti ad armonizzazione normativa tramite la Direttiva 2014/49 EU (Direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi/Deposit Guarantee Scheme Directive), ma si tratta di un pilastro ancora incompleto e la cui definitiva attuazione risulta irta di ostacoli, sia politici che economici (come riportato di seguito).

Rispetto al progetto di Unione bancaria, l'idea di Unione fiscale, ossia di uno stretto coordinamento della componente fiscale tra Stati membri, è ancora più indietro. Con l'approvazione del Fiscal Compact nel 2012, le politiche di bilancio nazionali rimangono infatti decentrate, e sottoposte al vincolo di saldi di bilancio (aggiustati per il ciclo economico) in pareggio, insieme ad un controllo più stringente sui livelli del debito pubblico<sup>5</sup>.

In una situazione ideale, in cui gli obiettivi di finanza pubblica sono stati raggiunti, questo non è necessariamente un costo per i paesi partecipanti all'Unione, per le ragioni che seguono.

A titolo esemplificativo immaginiamo un caso di shock asimmetrico, per cui un paese cresce meno di altri e vede aumentare il suo tasso di disoccupazione. In questa situazione, la politica monetaria (e il tasso di cambio) difficilmente può aiutare, perché la stessa è centralizzata e parametrata alle esigenze della media dei paesi dell'eurozona, non del singolo Stato 'divergente'<sup>6</sup>. La politica fiscale, di contro, resta in mano nazionale, e dunque diventa lo strumento precipuo di aggiustamento. Tuttavia, la politica fiscale è vincolata nei suoi spazi di manovra dalle regole in precedenza

menzionate. Per valutare il costo (politico, economico e sociale) dell'Uem occorre dunque chiedersi quale sia questo effettivo spazio di manovra fiscale di cui gode il paese in questione. Come osservato in precedenza, se un paese parte da una situazione di finanza pubblica 'sana', ossia un deficit strutturale vicino al pareggio di bilancio, ed un debito vicino al rapporto 'ideale' del 60% del PIL, nell'attuale contesto di regole europee lo stesso gode di ampi spazi di manovra per far fronte a shock asimmetrici con politiche fiscali espansive, potendo stimolare internamente crescita e occupazione.

- 5 - L'introduzione del Fiscal Compact nel 2012 ha completato e meglio definito i vincoli di finanza pubblica per gli Stati Membri originariamente riassunti nei parametri di Maastricht e nel regolamento sul Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Oggi i Paesi, oltre a non poter superare il tetto del 3% nel rapporto deficit-PIL (a meno di circostanze particolarmente negative del ciclo economico), si impegnano ad aggiustare i saldi di finanza pubblica verso il pareggio di bilancio tutte le volte che la crescita economica è vicina a quella 'potenziale', ossia di medio periodo (questo il senso del cosiddetto 'saldo strutturale di bilancio' discusso nei documenti di finanza pubblica). Deroghe a questo obiettivo sono possibili se il Paese è impegnato in un percorso di riforme strutturali (mercati del lavoro, pensioni, etc.) concordato con le istituzioni comunitarie. Il PSC obbliga inoltre i Governi ad uno specifico percorso di convergenza del debito pubblico, con tempistiche precise di riduzione dei loro livelli verso il valore concordato del 60% del PIL. La deviazione significativa e protratta nel tempo da questo percorso può comportare al Paese sanzioni finanziarie (una 'multa' pari allo 0.2% del PIL che il Paese devolve al bilancio comunitario), oltre che il divieto di accesso ai finanziamenti comunitari (fondi strutturali).
- 6 - Si noti come, con la crisi che ha colpito in maniera simmetrica tutti i paesi dell'area euro, la politica monetaria ha potuto essere utilizzata come strumento di sostegno alla crescita, attraverso il programma di allentamento quantitativo (Quantitative Easing) che la BCE ha portato avanti tra il 2015 ed il 2018.

Se però l'eredità della crisi finanziaria ha lasciato al paese oggetto del nostro esempio una finanza pubblica in difficoltà, tali spazi di manovra in caso di shock asimmetrico saranno fatalmente compressi, sia in virtù delle regole comunitarie che, a maggior ragione, della pressione che i mercati eserciteranno sul paese in questione. Il tentativo di espansione fiscale 'a deficit' si tradurrebbe in questo caso, oltre che nel rischio di violazione delle regole comunitarie, anche in un aumento dello spread sul debito pubblico, che a sua volta andrebbe a penalizzare la crescita attraverso la compressione del canale degli investimenti. Questo genererebbe una sorta di 'espansione recessiva', per cui ogni tentativo autonomo di sostegno della domanda si tradurrebbe in un maggiore rischio di recessione<sup>7</sup>. Chiaramente in questo caso i costi di partecipazione all'unione economica e monetaria per il paese in questione diventerebbero maggiori, e la pressione politica per cambiare questo stato di cose aumenterebbe ulteriormente, generando un circolo vizioso.

### **Unione bancaria e Unione fiscale: prospettive e alcune raccomandazioni di policy**

Rispetto ad un ideale completamento del progetto di unione economica e monetaria che renda la stessa compatibile con il superamento delle divergenze tra Stati membri, abbiamo dunque visto che sia l'Unione bancaria che, in misura ancora maggiore, l'Unione fiscale mancano ancora di importanti elementi.

Se guardiamo nel suo complesso il progetto dell'Unione bancaria, questo ha indubbiamente portato a realizzare in pochissimo tempo la costituzione di team di risorse che vedono interagire la BCE con i singoli supervisori nazionali e a omogeneizzare realmente quelle regole di vigilanza che contraddistinguono il DNA

<sup>7</sup> – Si veda ad esempio O. Blanchard e J. Zettelmeyer, <https://piee.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/italian-budget-case-contractionary-fiscal-expansion>.

profondo della gestione dei rischi e del concetto di ‘levelling the playing field’ così caro ai regolatori europei a partire dalla Direttiva Bancaria dei primi anni Novanta. Tuttavia, l’Unione bancaria non ha portato ad avere banche europee nel vero senso della parola in quanto le banche vigilate dalla BCE sono europee solo in quanto vigilate e sottoposte a meccanismo di risoluzione a livello sovranazionale<sup>8</sup>.

Questo è il punto fondamentale di qualsiasi riflessione in merito non solo alla struttura del sistema bancario, ma alla stessa architettura europea, e rappresenta il banco di prova su cui si giocherà la sfida politica e strategica per chi avrà la guida a fine anno della Commissione europea e della BCE. La strada è allora quella di uscire allo scoperto e affermare politicamente con forza che un sistema bancario funzionante in maniera omogenea a livello europeo è un attore fondamentale per la crescita, e dunque la chiusura delle divergenze tra Stati membri. Questo può avvenire secondo due percorsi diversi che passano, da un lato, attraverso una rimodulazione di alcuni requisiti tecnici dei due pilastri attualmente esistenti dell’Unione bancaria. In particolare:

- attivare un backstop europeo ai fondi di assicurazione dei depositi e di risoluzione delle crisi, soprattutto per ridurre in maniera decisa la percezione del rischio sistemico da parte degli investitori;
- ridurre la rilevanza dei requisiti MREL (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities) riferiti alle liabilities esposte al bail-in, differenziandole anche in funzione della tipologia e della dimensione di banca. Infatti, un’enfasi marcata per gli istituti di dimensioni più contenute rischia di bloccare i processi di raccolta e, di conseguenza, di erogazione del credito;
- differenziare maggiormente il meccanismo di vigilanza unico, attuando con maggiore efficacia e decisione il criterio della proporzionalità fra dimensione della banca e tollerabilità dell’onere regolamentare. La riforma della vigilanza in atto

## Parte 5 – Economia e Finanza per una completa integrazione

negli Stati Uniti può costituire un elemento di riflessione importante per le banche di dimensione più piccola<sup>9</sup>.

Dall'altro lato, le proposte non devono solo investire gli aspetti tecnico-regolamentari, ma dovrebbero anche supportare a livello di politica industriale gli elementi che permettano al sistema bancario europeo di esercitare al meglio una funzione di supporto e di facilitatore per la crescita delle imprese e dell'economia più in generale. La nuova sfida è quindi quella di individuare quale missione l'Unione debba avere a servizio dell'Europa, per giungere alla presenza di banche europee in tutto e per tutto. Oltre ai passaggi tecnici, occorre dunque che a livello politico, e poi regolamentare, anche il tema del business delle banche ritorni ad essere centrale, mettendo in luce i nodi più importanti.

A questo proposito, le sfide che occorre rapidamente mettere a fuoco nel campo di gioco europeo sono quattro: la crescita; il modello di business; il funding; la fiducia.

Il tema della crescita e della scala delle banche europee è chiaramente al primo posto. Il confronto con il mercato USA è per certi versi scoraggiante: le prime tre banche americane per total asset (Bank of America, JP Morgan e Wells Fargo) rappresentano il 30% del mercato mentre in Europa le prime tre (HSBC, BNP Paribas e Crédit Agricole) occupano poco più del 12%. Questi dati parlano da soli: negli Stati Uniti il sistema bancario è molto più concentrato e molto più redditizio, disponendo di tutti gli elementi per competere a livello globale, per avere le economie di scala che consentono di innovare e per sostenere le esigenze della propria clientela ad ampio spettro. La logica delle aggregazioni è quindi necessaria in Europa e deve essere attivata con forza anche con il supporto della vigilanza nel promuovere ed agevolare le operazioni di fusione attraverso chiare indicazioni sull'ammontare di capitale richiesto post-fusione.

<sup>9</sup> – V. Sannucci, *Post Crisis Financial Regulation: Experiences from the Two Sides of the Atlantic. Keynote Address by the Deputy Governor of Banca d'Italia, New York, 30.11.2018.*

Il tema del modello di business delle banche è un altro aspetto che, oltre alla dimensione, penalizza il sistema bancario europeo. Il dato immediato è offerto dalla composizione delle passività delle imprese: negli Stati Uniti, il 70% del funding delle imprese è fatto dal ricorso al mercato mentre in Europa il 70% è rappresentato da finanziamenti bancari. Questa differenza sostanziale non solo rende le imprese europee meno capitalizzate e più fragili, ma rende soprattutto le banche europee totalmente dipendenti dal business dei prestiti e quindi esposte alla volatilità del margine di interesse. Questo non significa cercare un cambiamento radicale delle banche europee, ma promuovere ancora una volta sul versante politico della regolamentazione e su quello degli azionisti una comune volontà europea di progressivo orientamento delle banche all'attività di capital market a tutto tondo.

Il tema del funding è molto meno facile da risolvere ma costituisce un vero freno ad una vera Unione bancaria. Anche qui la differenza rispetto al mercato USA è forte: una banca americana che sviluppa il proprio funding in un determinato stato, può utilizzare quelle risorse per fare impiego in un altro stato avendo una tesoreria comune. Questo non è possibile in Europa. Ciò crea una situazione di chiaro svantaggio competitivo per le banche europee ed è particolarmente pesante in una fase in cui il programma del funding bancario giunge a scadenza così come numerosi bond emessi dalle banche. Guardando alle principali banche italiane, da oggi all'inizio del 2021 si può stimare che il 15% delle passività bancarie deve essere rifinanziato. In cifre significa circa 190 miliardi per il programma di funding bancario e circa 120 miliardi per bond. Un'operazione impegnativa ma fattibile in assenza di tensioni sugli spread, di una chiara politica di gestione del debito pubblico e di un rapporto collaborativo fra governo italiano e sistema europeo. Viceversa, le banche vengono messe in una posizione di grave difficoltà.

Da ultimo, il tema della fiducia. Come noto lo storytelling ricorrente e sbrigativo vede le banche in posizione di difesa, con un

chiaro rischio di delegittimazione del ruolo a danno dell'intero sistema economico. Questo non significa negare che alcune banche abbiano colpe ed abbiano sbagliato (e per questo devono essere giudicate, secondo la legge) ma l'intero sistema deve essere protetto e valorizzato come strumento a servizio del bene comune. Soprattutto le banche non possono essere considerate il forziere da cui poter estrarre denaro liberamente senza conseguenze. Il capitale delle banche, che è la garanzia della stabilità, è già sufficientemente sotto pressione: l'inasprimento sugli accantonamenti relativi ai crediti deteriorati, l'adozione degli standard IFRS16 relativamente al tema degli immobili, il processo di revisione dei rating interni (il cosiddetto "TRIM"), il rallentamento della crescita economica, la volatilità degli spread. Una politica fiscale più attenta potrebbe dare fiato alle banche non per renderle "più ricche" ma per consentire loro di essere "più stabili" a beneficio di tutti.

Che ne è in questo contesto dell'attivazione del terzo pilastro, quello legato ai meccanismi di assicurazione dei depositi all'interno dell'area euro?

Su quest'ultimo punto esiste una impasse politica che al momento ne ha impedito la completa realizzazione, ossia la volontà, in particolare da parte della Germania, di voler subordinare, anche temporalmente, la creazione di strumenti di condivisione del rischio (*risk sharing*), quali lo schema europeo di assicurazione dei depositi (European Deposit Insurance Scheme - EDIS) o il backstop del meccanismo europeo di stabilità (European Stability Mechanism - ESM) al SRF (Single Resolution Fund), a meccanismi di riduzione del rischio bancario (*risk reduction*). Questi ultimi, nelle proposte in corso di discussione, passano in particolare per una più forte copertura (*provisioning*) dei crediti a rischio e, soprattutto, nell'introduzione di un rischio differenziato per il debito pubblico dei diversi paesi dell'area euro detenuto negli attivi delle banche<sup>10</sup>.

A nostro avviso esiste su quest'ultimo punto una incoerenza di fondo nel dibattito attuale, che è opportuno chiarire. Completare il terzo pilastro dell'Unione bancaria con il meccanismo di garanzia sui depositi non è in senso stretto un tema funzionale all'efficienza in senso microeconomico del settore bancario rispetto all'esigenze del mercato (come lo sono invece i primi due pilastri). Il completamento del terzo pilastro dell'Unione bancaria ha piuttosto come scopo quello di preservare la stabilità macroeconomica del sistema, proteggendola dalle possibili conseguenze del permanere di differenziali di competitività a livello di Stati membri, che in ultima analisi si scaricherebbero sui sistemi bancari nazionali. Tuttavia, questo, per sua natura, è un tema di natura fiscale, di competenza degli Stati membri. Non a caso, i meccanismi di riduzione del rischio sistemico che vengono invocati in ambito dell'Unione bancaria hanno comunque (né potrebbe essere altrimenti) una natura fiscale, nella misura in cui interessano la regolamentazione dei debiti pubblici nazionali.

Ma allora sembra avere poco senso accettare politicamente lo 'scambio' tra garanzia sui depositi (*risk sharing*) con quello di regolamentazione del debito pubblico (*risk reduction*), perché i due elementi agiscono su livelli di *governance* potenzialmente diversi tra loro. Infatti, mentre le attuali proposte di *risk reduction* limitano sicuramente la sovranità fiscale degli Stati membri, il meccanismo di *risk sharing* tramite garanzia sui depositi non consente una condivisione dei rischi allo stesso livello (quello del co-

**10 – Il dibattito in particolare ruota intorno a tre proposte alternative: la creazione di un asset 'sintetico' risk-free (Sovereign Bond Backed Securities, SBBS) all'interno dell'area euro, ottenuto collateralizzando in maniera opportuna diverse tranches dei titoli del debito pubblico europeo; l'introduzione di coefficienti di rischio diversi (e dunque diversi assorbimenti di capitale) per il debito dei diversi Stati membri detenuto nei bilanci delle banche; la creazione di regole di vigilanza prudenziale più restrittive per le banche che hanno una concentrazione eccessiva di debito pubblico di un solo paese nei loro bilanci (Sovereign Concentration Charges).**

ordinamento fiscale), ma piuttosto mediato dall'articolazione potenzialmente eterogenea delle crisi bancarie sul territorio.

Si ritorna dunque al tema del coordinamento della politica fiscale, ed al miglioramento degli strumenti oggi esistenti in chiave di miglioramento della convergenza economica tra Stati.

A questo proposito, si potrebbe prevedere la creazione di un Sistema di autorità fiscali europee che faccia da contraltare unico al (già centralizzato) Sistema Europeo di Banche Centrali (SEBC) che gestisce la politica monetaria. L'organismo dovrebbe essere presieduto dal Presidente dell'Eurogruppo, che da organismo informale già esistente potrebbe evolversi in questo senso<sup>11</sup>. Obiettivo principale dovrebbe essere il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali al fine di raggiungere una posizione di bilancio comune dell'Ue che possa fungere da controparte naturale della politica monetaria comune. Deviazioni temporanee a livello nazionale alla creazione di questa posizione fiscale comune sarebbero tollerate in determinate circostanze per adeguarsi agli effetti di possibili shock asimmetrici al ciclo economico tra gli Stati membri. In caso di shock particolarmente gravi, l'organismo potrebbe inoltre attivare strumenti di redistribuzione fiscale temporanea tra gli Stati membri, attivando ad esempio una linea di bilancio dedicata per l'Eurozona, o un meccanismo europeo di sussidi di disoccupazione (su entrambe le idee esistono già proposte operative in discussione tra gli Stati membri). Analogamen-

**11 – L'Eurogruppo è un organo informale in cui i ministri degli Stati membri della zona euro si confrontano per garantire uno stretto coordinamento delle politiche economiche. L'Eurogruppo si riunisce abitualmente una volta al mese alla vigilia della sessione del Consiglio "Economia e finanza". Partecipano alle riunioni dell'Eurogruppo anche il Commissario europeo per gli affari economici e finanziari, e il presidente della Banca centrale europea. L'Eurogruppo elegge il proprio presidente per un mandato di 2 anni e mezzo a maggioranza semplice dei voti. Il presidente in carica è Mário Centeno, che è stato eletto per l'incarico il 4 dicembre 2017. Mário Centeno è il ministro delle finanze del Portogallo.**

te, nella misura in cui le divergenze di competitività dovessero tradursi in rischio di crisi bancarie sistemiche, è a questo livello (e dunque con la *governance* propria delle decisioni di politica fiscale, non di temi bancari) che andrebbe attivato un meccanismo europeo di garanzia sui depositi.

La contropartita per questo sistema di 'sicurezza' che gli Stati più prosperi mettono a disposizione dei paesi in ritardo di competitività all'interno dell'euro zona dovrebbe essere la possibilità di sanzioni più severe in caso di deviazioni significative e permanenti di un singolo Stato membro nel rispetto delle regole di finanza pubblica. In particolare, una volta completato il processo di Unione bancaria, e dunque gradualmente separata la posizione finanziaria delle banche da quella degli Stati membri, si potrebbe prevedere la creazione di un meccanismo ordinato ed esplicito di ristrutturazione del debito sovrano all'interno dell'area euro, una sorta di 'bail-in' ordinato degli Stati in default, in linea con quanto avviene oggi a livello bancario.

In quest'ambito la Commissione europea dovrebbe continuare ad esercitare la sua funzione di 'guardiana dei Trattati' (in linea con quanto avviene già oggi), ma le decisioni su deroghe o procedure di sanzione rimarrebbero nelle mani del Consiglio, in quanto è quest'ultimo, attraverso la legittimazione parlamentare di governi democraticamente eletti, a detenere la sovranità necessaria in tema fiscale. In altri termini, andrebbe in ogni caso evitata una implementazione meccanicistica della procedura. Inoltre, la procedura di ristrutturazione andrebbe in ogni caso vista come ultima ratio, potendosi prima comunque attivare tutte le linee di credito precauzionali del Meccanismo di Stabilità Europeo, già sperimentate durante gli scorsi anni, e anch'esse oggi in corso di riforma e semplificazione.

## **Conclusioni**

In questo breve saggio abbiamo messo in evidenza come il progetto dell'Unione economica e monetaria resti incompleto e risulta quindi inopportuno accusare l'euro di colpe non proprie.

A prescindere dalle considerazioni di natura politica, le principali motivazioni di questa incompletezza sono legate non tanto alla politica monetaria, che grazie alla moneta unica e alla BCE ha portato a una sua effettiva realizzazione, quanto soprattutto alla componente fiscale e bancaria. A questo proposito, abbiamo, da un lato, messo in evidenza come sia necessario ripensare la governance del sistema fiscale. Dall'altro, abbiamo osservato come la piena valorizzazione del sistema bancario passi attraverso una discontinuità tale da farla evolvere a piattaforma che promuova lo sviluppo economico europeo. Abbiamo anche messo in evidenza alcune possibili strade da percorrere se si volesse attivamente realizzare questo progetto.

Chiaramente la volontà politica dei singoli Stati risulta determinante per favorire questa progettualità. E sarebbe davvero un peccato se il sentimento populista presente in molte nazioni in questi anni, continuando a enfatizzare le ombre dell'Unione e dell'euro, dimenticasse la bontà della strada percorsa dal lontano 1999 e il suo naturale prosieguo per rendere l'Europa un competitore effettivo rispetto alla super potenze che stanno sempre più emergendo nel mondo - che è bene ricordare è e sarà sempre più irreversibilmente globale.



# **Scambi e relazioni internazionali**

**6**

**Di Franco Anelli, Francesco Bestagno, Emilio Colombo,  
Federica Poli  
Università Cattolica del Sacro Cuore**

## **Il mercato unico europeo**

Fin dalle sue origini, l'esperienza di cooperazione e di integrazione tra gli Stati europei nell'ambito delle Comunità europee, e oggi dell'Unione europea, si è connotata per il suo carattere marcatamente economico e commerciale. Solo nel corso degli anni essa si è estesa a materie di natura molto varia e si è arricchita di ulteriori e importanti contenuti. L'originaria denominazione di Comunità economica europea (CEE) era una manifestazione chiara del fatto che l'integrazione prevista dal Trattato di Roma del 1957 aveva ad oggetto l'apertura reciproca dei mercati nazionali. Accanto all'obiettivo di favorire la crescita economica dei Paesi partecipanti, la creazione di quest'area economica sempre più profondamente integrata è stata però anche volta ad obiettivi di pace e sicurezza nel continente europeo, attraverso la realizzazione di condizioni di cooperazione tali da preservare relazioni stabili e pacifiche tra gli Stati coinvolti.

L'integrazione commerciale così realizzata ha raggiunto una profondità che non ha eguali né nella storia né nel panorama internazionale contemporaneo. Essa si basa fondamentalmente sulle libertà di circolazione tra gli Stati membri, e sull'istituzione di un'unione doganale nei rapporti commerciali con gli Stati terzi. Di quest'ultimo aspetto si parlerà più diffusamente più avanti nell'analizzare la politica commerciale dell'Ue.

Esaminando in primo luogo il versante interno, ossia quello degli scambi tra gli Stati membri, l'apertura delle frontiere nazionali ha comportato non solo la libera circolazione dei beni - sia agricoli che industriali - prodotti negli Stati stessi, ma anche altre

libertà di circolazione, assistite da varie politiche comuni quali la politica di concorrenza. In questa prospettiva l'espressione “mercato interno”, che ha oggi sostituito quella originaria di “mercato comune”, sottolinea l'obiettivo della creazione di uno “spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali” (art. 26.2 TFUE). In questo senso è diffusa nella prassi anche l'espressione analoga di “mercato unico”.

Questo processo - che tende alla “fusione” dei mercati degli Stati membri nel mercato interno europeo - ha richiesto una fondamentale opera di progressiva riduzione ed eliminazione delle barriere alle libertà di circolazione tra gli Stati membri. Con specifico riguardo alle merci, ciò ha comportato la rimozione degli ostacoli tradizionali agli scambi, e quindi il divieto di dazi e restrizioni quantitative sui prodotti originari di ciascuno degli Stati membri. Lo smantellamento delle barriere tariffarie ha richiesto una progressiva riduzione degli ostacoli esistenti, in un periodo transitorio di dieci anni che si è concluso nel 1968 con il completamento dell'unione doganale (sulla quale si v. più avanti). A ciò si è accompagnata - come diremo meglio in seguito - una costante opera di armonizzazione tra le normative commerciali degli Stati membri, che ha fortemente ridotto le barriere agli scambi che possono derivare dall'esistenza di differenze nelle discipline nazionali. Eventuali restrizioni da parte di singoli Stati membri possono ancora sussistere quando rispondano ad interessi pubblici rilevanti, ad esempio per impedire la circolazione di beni che possano costituire una minaccia alla salute, o che possano danneggiare l'ambiente<sup>1</sup>.

L'accesso ad un mercato (europeo) molto più ampio rispetto alle dimensioni dei singoli mercati nazionali - che si è realizzato sia con l'eliminazione delle barriere tariffarie, sia con la riduzione delle differenze normative tra Stati membri - ha avuto anche l'effetto

**1 – Cfr. per tutti A. Arena, F. Bestagno, G. Rossillo, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Giappichelli, 2016, p. 94 ss.**

di permettere ai produttori europei di beneficiare di economie di scala di produzione e quindi di produrre in modo più efficiente.

L'esperienza della creazione del mercato comune europeo ha svolto un ruolo ispiratore di altre forme di integrazione economica tra Paesi diversi, anche in altri continenti. Nei primi anni sessanta, l'istituzione della zona di libero scambio dell'EFTA - tra numerosi Paesi europei che non partecipavano alla CEE - nasceva chiaramente dall'esigenza di competere con quest'ultima realizzando analoghi incrementi dei flussi commerciali tra i Paesi partecipanti. Negli stessi anni, anche le prime esperienze di integrazione in America Latina e in Africa, con la creazione di unioni doganali e di zone di libero scambio, erano dichiaratamente il frutto della volontà di emulare il successo della CEE. Lo stesso vale anche per le iniziative degli USA dalla fine degli anni ottanta in poi - che ha portato in particolare all'Accordo NAFTA - stimolato dai progressi nell'integrazione commerciale nell'Ue e dall'allargamento a nuovi Paesi europei.

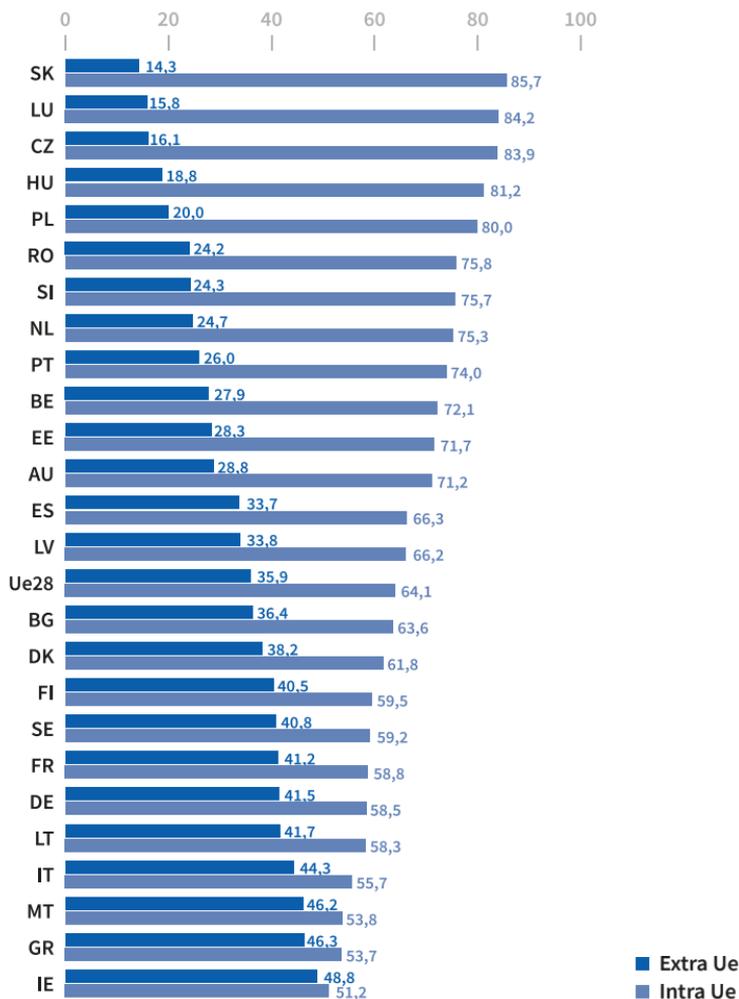
A conferma della persistente validità del progetto dell'Ue, si può notare come anche oggi essa rappresenti un modello per l'integrazione tra Paesi limitrofi: all'unione doganale realizzata nell'Ue è infatti chiaramente ispirata la recente Unione economica eurasiatica. Con quest'ultimo accordo, su iniziativa della Federazione russa, nel corso dell'ultimo decennio i mercati di diversi Paesi dell'area post-sovietica si sono aperti all'interno di un'unione doganale che imita sotto molti versi quanto realizzato nel mercato interno europeo.

Progressivamente il livello di integrazione europea ha raggiunto risultati estremamente rilevanti. Riferendosi allo scambio di merci il volume di scambi intra-europei è cresciuto costantemente e attualmente rappresenta più del 20% del commercio mondiale. La figura 1 confronta la quota delle esportazioni intra Ue rispetto alle esportazioni extra Ue. Da essa si evince che in media il 60% delle esportazioni dei Paesi dell'Ue è indirizzata verso altri Stati membri con punte superiori all'80% per Paesi come Slo-

## Parte 6 – Scambi e relazioni internazionali

vacchia e Repubblica Ceca ma anche superiori al 70% per Olanda, Austria, Belgio e Polonia. Con la sola eccezione di Regno Unito e Cipro tutti i Paesi Ue scambiano di più con altri Stati membri che con il resto del mondo.

→ **Figura 1 – Scambi intra Ue e extra Ue (% su totale).**  
**Esportazioni 2017.**



Fonte: Eurostat.

## **Il ruolo della regolamentazione e degli standard**

La realizzazione di una piena libertà di circolazione delle merci, al pari di una piena libertà di svolgere un'attività economica nei vari Stati membri, richiede che negli Stati dell'Ue siano in vigore delle discipline giuridiche analoghe. Si pensi in particolare alle regole tecniche, che fissano gli specifici requisiti tecnici (specie in tema di sicurezza di un prodotto, o di impatto ambientale, o di tutela dei consumatori) a cui è subordinata la possibilità di mettere in commercio in uno Stato determinati prodotti. In questa prospettiva si comprende l'amplessima attività di armonizzazione delle legislazioni nazionali – specialmente sul piano delle regole tecniche – che l'Ue ha realizzato nel corso della sua esistenza, effettuata normalmente tramite direttive di armonizzazione.

A tutt'oggi non si può dire che il mercato dell'Ue sia un mercato perfettamente unitario, vista la persistenza di differenze tra gli Stati membri, più o meno rilevanti, ad esempio sul piano fiscale, del diritto del lavoro o di altre discipline del mercato. Tuttavia, il processo di progressiva realizzazione del mercato unico avanza costantemente, specie attraverso l'armonizzazione delle regole tecniche in vigore nelle legislazioni degli Stati membri.

L'attività di ravvicinamento delle legislazioni consente agli operatori commerciali europei di accedere al mercato di tutti gli Stati membri con prodotti dotati delle medesime caratteristiche, senza i costi che deriverebbero dal dover differenziare il proprio prodotto per conformarsi a diverse legislazioni dei vari Paesi di destinazione. Si evita, in altri termini, che i produttori siano tenuti a dover realizzare linee di produzione specificamente destinate ai mercati nazionali dei vari Paesi membri (con conseguente aggravio di costi, aumento dei prezzi e riduzione di competitività delle proprie merci), e si consente invece di esportare nell'intero mercato europeo prodotti conformi ai requisiti tecnici uniformi stabiliti da norme europee armonizzate.

## **L'importanza della liberalizzazione degli scambi di servizi nell'Ue**

L'incremento degli scambi tra gli Stati membri dell'Ue è dovuto anche al fatto che il mercato interno europeo non è stato limitato alle merci, ma ha riguardato anche i vari settori dei servizi e delle attività di impresa in genere. Tra le principali libertà previste dal diritto dell'Ue si colloca infatti, sin dall'origine dell'integrazione europea, la libertà per i cittadini degli Stati membri di svolgere negli altri Stati membri attività economiche indipendenti, ossia di lavoro non subordinato. Ciò si può realizzare in modo temporaneo e senza trasferimento della propria attività all'estero (libertà di prestazione dei servizi), o con l'insediamento di un'attività economica stabile nell'altro Paese (libertà di stabilimento). Si tratta quindi della possibilità di accedere al mercato del lavoro autonomo degli altri Stati membri, con il diritto per le imprese individuali o anche per le società commerciali di ricevere lo stesso trattamento di cui godono le imprese del Paese di stabilimento.

I servizi oggetto di liberalizzazione sono indicati nel TFUE come le attività industriali, commerciali, artigianali e delle libere professioni, ma è un elenco non tassativo: attività economiche autonome molto varie possono fruire della libertà di prestazione dei servizi. Estendere la libertà di circolazione anche all'ampio settore dei servizi ha rappresentato una scelta molto oculata, in quanto attualmente il settore dei servizi costituisce la maggior parte del prodotto interno lordo dei Paesi membri dell'Ue.

Ad oggi i servizi rappresentano circa il 66% del PIL e il 72% dell'occupazione in Europa (2018 Fonte World Bank WDI). Tuttavia, solo 1 servizio su 5 viene scambiato e il commercio di servizi rappresenta solo il 5% del PIL Europeo a fronte del 20% nel caso del commercio di beni. La rimozione degli ostacoli alla circolazione dei servizi si è rivelata infatti in concreto più ostica rispetto a quanto si è verificato con riguardo alle merci. Le barriere agli scambi di servizi consistono infatti in ostacoli stabiliti da norme

statali, che pongono condizioni specifiche per l'accesso al mercato nazionale e per l'esercizio di una determinata attività. Nella materia possono incidere interessi pubblici e di tutela della collettività, oltre che esigenze sociali o ostacoli derivanti dagli interessi corporativi delle varie categorie di prestatori locali<sup>2</sup>.

In primo luogo, sono state rimosse (soprattutto con l'opera della Corte di Giustizia) restrizioni che gli Stati ponevano all'esercizio di determinate attività da parte di persone che non avessero la cittadinanza dello Stato membro o la residenza (o la sede della società) nello Stato medesimo. Inoltre, sono state vietate quelle norme che subordinano la possibilità di esercitare un'attività al possesso di determinati requisiti (quali ad esempio un'autorizzazione amministrativa) che invece non sono richiesti per i prestatori nazionali di servizi. Importanti successi si sono pure conseguiti nell'azione per promuovere il riconoscimento dei diplomi di studio e dei titoli di formazione professionale.

Anche in questo settore – ancor più che per le merci –, pertanto, l'Ue è stata ed è attualmente impegnata nell'attività di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri. La realizzazione di un mercato unico dei servizi è quindi un processo che richiede ancora diversi passi sulla strada dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri.

### **Quale contributo dell'integrazione nell'Ue alla crescita dei Paesi membri?**

È lecito chiedersi se la maggiore integrazione economica abbia avuto effetti rilevanti sul benessere dei Paesi europei. Dal punto di vista commerciale la creazione di un mercato unico può essere considerata come equivalente a una grande liberalizzazione commerciale che ha aperto alle imprese l'accesso a un mercato più ampio. È noto come l'apertura commerciale costituisca uno dei più rilevanti e robusti motori della crescita di lungo periodo. Que-

<sup>2</sup> – Cfr. *Il mercato unico dei servizi*, F. Bestagno, L. Radicati di Brozolo (a cura di), Giuffré, 2007.

sto elemento da solo è in grado di generare una maggiore crescita per i Paesi che vi partecipano. Tuttavia, come sottolineato precedentemente, l'Unione europea - e il mercato unico - sono molto più di una semplice area di libero scambio. La libera circolazione di persone, capitali e l'armonizzazione delle regole per il settore dei servizi consentono una allocazione più efficiente delle risorse in tutto il territorio della Ue e di conseguenza un miglioramento dell'efficienza complessiva.

È possibile quantificare questi effetti e soprattutto è possibile isolare il contributo alla crescita dell'Ue da altri fattori esterni che hanno caratterizzato l'economia mondiale nello stesso periodo?

Come è noto infatti la crescita economica è influenzata da moltissimi fattori sia di natura interna che esterna e non è semplice misurare l'apporto di ognuno di essi. Prendiamo ad esempio la liberalizzazione commerciale. Nello stesso periodo in cui i Paesi europei realizzavano la loro integrazione tutta l'economia mondiale si integrava maggiormente attraverso la globalizzazione. È possibile separare l'effetto dell'integrazione interna da quello della globalizzazione? In altri termini i Paesi europei avrebbero potuto crescere anche in assenza dell'integrazione interna beneficiando della spinta della globalizzazione? Vi sono numerosi studi che cercano di misurare esattamente queste differenze. Il più recente e dettagliato è stato realizzato da Campos, Coricelli e Moretti (2018)<sup>3</sup> che si concentrano sui Paesi entrati nell'Ue a partire dal primo grande allargamento del 1973 sino a quello del 2004. Utilizzando un'analisi controfattuale gli autori mostrano che in media l'appartenenza all'UE è in grado di generare un aumento del PIL pro capite del 10% nei primi 10 anni. I risultati sono veramente rilevanti anche perché per i Paesi di appartenenza più antica si sono accumulati per un numero maggiore di anni. Ad esempio, il PIL pro capite di Regno Unito, Irlanda e

3 – Si veda Nauro F. Campos, Fabrizio Coricelli, Luigi Moretti, (2018) *Institutional integration and economic growth in Europe*, Journal of Monetary Economics, Elsevier.

Danimarca (entrati nel 1973) sarebbe stato rispettivamente il 23,7, 48,9 e 23,8% più basso se questi Paesi non fossero entrati nella Ue (allora CEE). È difficile trovare esempi di integrazione economica di maggior successo.

Il dato del Regno Unito fa riflettere anche alla luce della recente vicenda relativa alla Brexit. Le stime fortemente negative dell'impatto dell'uscita del Regno Unito dalla Ue mostrano in realtà il valore e il contributo alla crescita che l'Europa ha dato all'economia britannica in questi decenni.

### **I rapporti commerciali con il resto del mondo: l'Unione europea come unione doganale**

Alla liberalizzazione degli scambi nel mercato interno dell'Ue si è accompagnata l'instaurazione di una politica uniforme per gli scambi commerciali con il resto del mondo. Le merci provenienti dai Paesi terzi, infatti, accedono al mercato dell'Ue dietro al pagamento di un dazio doganale che è identico alle dogane di ciascuno Stato membro. Una volta adempiute tutte le formalità doganali e pagato il dazio, tali merci circolano liberamente in tutto il territorio dell'Ue – al pari delle merci prodotte nella stessa Ue.

Dal 1968, data dell'instaurazione della tariffa doganale comune sui prodotti provenienti dai Paesi terzi, si è realizzata appieno l'unione doganale dell'Ue, che ha comportato anche il pieno trasferimento all'Ue stessa della competenza nelle politiche relative agli scambi con l'esterno dell'Ue. Dato che le merci provenienti dai Paesi terzi - una volta entrate nel mercato interno - godono della stessa libertà di circolazione delle merci europee, le condizioni di importazione in tutti gli Stati membri devono essere identiche. Ciò mira ad evitare che si possano creare squilibri nella circolazione di beni importati dall'esterno dell'Ue, con eccessi di importazioni in singoli Stati di merci poi destinate a circolare ovunque nell'intero mercato interno. Per questo gli Stati membri

## Parte 6 – Scambi e relazioni internazionali

non possono adottare discipline unilaterali degli scambi con i Paesi terzi, senza tenere conto delle esigenze degli altri partners dell'Ue. Sono quindi adottate in modo unitario da parte dell'Ue le scelte relative in particolare ai dazi della tariffa doganale comune, alle misure di difesa commerciale, alla liberalizzazione verso i Paesi in via di sviluppo, agli accordi commerciali con i Paesi terzi.

Questa situazione comporta anche che spetti all'Ue il compito di rappresentare tutti gli Stati membri nei negoziati in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o WTO), e in precedenza in seno al GATT. L'ambito commerciale è stato l'unico in cui l'Ue ha potuto parlare "con una sola voce" nelle sue relazioni internazionali. Grazie alla loro azione unitaria, nell'OMC (e in precedenza nel GATT) gli Stati membri hanno beneficiato di una posizione di primaria importanza, per il peso economico dell'Ue che si è tradotto in un forte peso sul piano negoziale.

Oltre che sul piano multilaterale, questo peso negoziale è entrato in gioco anche sul piano dei rapporti bilaterali dell'Ue con i numerosi partner commerciali esteri. Attualmente sono in vigore decine di trattati commerciali tra l'Ue e singoli Stati terzi, sia nel continente europeo che in altri continenti; diversi altri rilevanti accordi sono in fase di negoziazione. Normalmente gli accordi commerciali dell'Ue pongono in essere delle zone di libero scambio, nelle quali cioè i prodotti originari dei Paesi dell'Ue e i prodotti delle controparti commerciali possono circolare senza dazi né restrizioni. Accanto alla previsione della liberalizzazione degli scambi di merci, nei recenti accordi si sono inserite disposizioni per la liberalizzazione degli scambi di servizi. Inoltre, una tendenza recente è l'assunzione di impegni reciproci per favorire e per proteggere reciprocamente gli investimenti esteri degli operatori commerciali di ciascuno dei Paesi contraenti.

## La “filosofia” dell’integrazione europea

La logica dell’integrazione europea è stata sempre improntata al multilateralismo nel cui contesto le principali riforme sono state implementate ricercando il massimo consenso possibile. Forte dell’esperienza derivante dal processo di integrazione la CEE prima e la Ue poi sono state in prima fila nel processo di liberalizzazione commerciale realizzato a livello internazionale dal GATT e dal WTO a partire dal 1995. In particolare, è opinione comune che i primi due grandi Round di negoziazione degli anni ‘60 il Dillon Round (1960-62) e il Kennedy Round (1963-67) sono stati fortemente influenzati dalla creazione del mercato unico europeo (nel Dillon Round per la prima volta l’Europa è stata rappresentata da una voce sola) e buona parte dei risultati ottenuti in quelle sedi sono stati ottenuti grazie al decisivo contributo della Comunità europea. Sulla base dell’esperienza interna, l’Ue ha sempre difeso la logica multilaterale nella liberalizzazione commerciale, divenendo il più importante sostenitore del WTO anche in tempi recenti quando il multilateralismo è stato fortemente attaccato da logiche più propriamente nazionaliste. È bene ricordare in questa sede che la logica multilaterale è l’unica in grado di tutelare realmente i Paesi più deboli che, al di fuori di un tale contesto finirebbero per essere soggiogati dal potere negoziale delle economie più grandi. Seguendo tale approccio, la Ue è anche il principale estensore di concessioni unilaterali ai Paesi più poveri attraverso le quali l’Ue si impegna a ridurre le barriere doganali verso tali Paesi per favorirne lo sviluppo del commercio e quindi della crescita senza chiedere alcuna contropartita.

Il contributo che la Ue ha dato alla liberalizzazione degli scambi internazionali e alla difesa del modello multilaterale può essere un punto di partenza per un contributo fattivo alla riforma del WTO e delle regole del commercio. Sempre più gli accordi commerciali avranno come elemento decisivo la sostenibilità abbracciando dimensioni ambientali, etiche, di tutela degli stan-

dard lavorativi e sociali. La lunga tradizione e la sensibilità sviluppate dai Paesi europei in questi ambiti pone la Ue come un vero e proprio fattore di guida del processo di riforma.

Certamente, per raggiungere questo obiettivo è necessario rafforzare l'unitarietà della Ue anche in ambito politico a partire dalla politica estera troppo spesso fonte di divisione anziché occasione per costruire una posizione comune.

### **Commercio, politica di concorrenza e fiscalità**

La filosofia sottostante all'approccio dell'Ue al commercio internazionale è stata senza dubbio favorita dai paralleli progressi nella liberalizzazione sia nel mercato interno che nel mercato globale. Le regole che definiscono gli accordi del GATT prima e WTO poi sono pensate per garantire una concorrenza equa e leale alle imprese partecipanti al mercato internazionale. Lo stesso principio è perseguito dalla Commissione europea in materia di concorrenza interna. Dunque, la politica di concorrenza interna può essere considerata come l'altra faccia della politica commerciale.

La Commissione Ue ha sempre applicato la normativa anti-trust in modo molto rigoroso garantendo il rispetto delle norme di concorrenza interne anche di fronte a grandi interessi economici (si veda ad esempio le multe comminate a colossi quali Microsoft e Google). Tutto questo ha senza dubbio contribuito a conferire alla Ue una reputazione pro-competitiva che la stessa può spendere nelle relazioni commerciali internazionali. Tuttavia, lo sviluppo della globalizzazione sta introducendo un elemento di frizione tra la politica interna e quella esterna. La promozione della concorrenza interna infatti impedisce l'emergere di campioni europei favorendo la pluralità di soggetti locali (nazionali e non), ma in questo modo non viene consentito alle imprese di affermarsi come leader globali di modo da competere al meglio su scala internazionale. La tensione tra politica di concorrenza

interna e concorrenza a livello globale sarà uno dei temi più delicati che la Commissione dovrà affrontare nei prossimi anni.

Il raggiungimento di condizioni di equa e leale concorrenza che siano uniformi in tutta Europa non può prescindere dall'armonizzazione delle politiche fiscali. Sotto questo profilo nella Ue permangono differenze rilevanti in materia di tassazione soprattutto per quanto riguarda imprese e capitali. È difficile ipotizzare che possano avere successo eventuali future proposte per un'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri in materia fiscale, in quanto in questa materia è ancora previsto in buona misura il ricorso all'unanimità per le decisioni in seno al Consiglio dell'Ue, e questo metodo deliberativo comporta che ogni proposta possa essere bocciata con il voto negativo di un solo degli Stati membri.

È cruciale che la leva fiscale in Europa sia utilizzata non tanto come strumento per far concorrenza tra Stati quanto come strumento per favorire un contesto imprenditoriale sano, dinamico che promuova gli investimenti e la crescita. Una delle sfide più decisive per i Paesi della Ue verterà proprio in questo ambito come sottolineato nella Parte 5 di questo volume.

### **Integrazione europea e Investimenti diretti esteri (IDE): dimensione strategica e questioni aperte**

Gli investimenti di capitale costituiscono uno dei principali motori della crescita economica, della produttività e dell'integrazione nell'Unione europea. Sin dagli anni novanta, consistenti flussi di investimenti diretti esteri (IDE) di imprese europee hanno avuto come obiettivo i vicini paesi dell'Europa centro-orientale il cui futuro ingresso nell'Unione europea avrebbe successivamente permesso di beneficiare della libera circolazione di capitali, merci, servizi e persone, a fondamento del progetto di costruzione europea. L'opera di progressiva armonizzazione delle normative na-

zionali, lungi dall'essere compiuta, ha fortemente concorso a stimolare gli IDE intra-europei attraverso la riduzione del rischio e del costo degli investimenti transfrontalieri.

La realizzazione del mercato interno europeo e il suo progressivo allargamento hanno consentito alle imprese europee di separare le loro catene del valore e localizzare la produzione nei luoghi più efficienti (ad esempio, dal punto di vista dei costi di produzione, della tassazione, ecc.) o dove maggiore è la disponibilità di nuove risorse e competenze complementari (ad esempio, skill della forza lavoro, tecnologie, ecc.)<sup>4</sup>. Promotori degli IDE intra-europei permangono gli Stati membri di più datata adesione all'Unione europea (in particolare, Germania, Francia e Italia) che risultano solitamente investitori netti, mentre i nuovi Stati membri e i paesi candidati sono per lo più destinatari netti di IDE europei. Il considerevole peso degli IDE intra-europei è immediatamente riconoscibile nella Figura 2 in cui si riportano le percentuali degli stock di IDE nei diversi paesi dell'Unione e in quest'ultima a fine 2017. Nei paesi cd. EAST (appartenenti all'Europa centro-orientale), la percentuale di IDE detenuti da economie appartenenti all'Unione europea è in media superiore all'80% ed è, rispetto al 2008, più stabile di quanto osservabile nei paesi cd. CORE (le economie europee più stabili) e nei GICIPS (i paesi che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi finanziaria)<sup>5</sup>. In queste due aree, il peso degli IDE intra-europei è mediamente più basso (circa il 70% a fine 2017) ed ha subito contrazioni che hanno interessato, soprattutto, alcuni paesi (ad esempio, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Cipro e Regno Unito). In essi, la

4 – Per una disamina delle teorie ed evidenze empiriche inerenti la realizzazione di IDE si vedano B.B. Nielsen, C.G. Asmussen e C.D. Weatherhall, *“The location choice of foreign direct investments: Empirical evidence and methodological challenges”* in *Journal of World Business*, n. 52/2017.

5 – Questa classificazione dei paesi dell'Unione europea è riportata nel rapporto *“Single market integration and competitiveness report”* preparato dal DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs nel 2016.

crescente influenza del capitale proveniente da paesi al di fuori dell'Unione è sospinta da motivazioni di varia natura che spaziano dalla ricerca di contesti fiscalmente più favorevoli e/o all'opportunità di acquisire asset in ambiti nazionali che presentano debolezze macro-economiche.

La Figura 2 mostra anche che in un decennio, il peso degli IDE intra-europei nell'intera Unione è diminuito del 12% circa, mentre è correlativamente aumentata la quota percentuale detenuta dagli investitori extra-europei (43% a fine 2017). Da un lato, ciò risulta dal procedere della globalizzazione a cui l'Unione europea è aperta e pienamente partecipe; dall'altro, sembra conseguire dal perdurare di fattori che disincentivano gli stessi IDE intra-europei. Permangono, infatti, aree di attività economica che richiedono un maggiore sforzo di armonizzazione delle specifiche regolamentazioni nazionali (ad esempio, nel settore dei servizi); sono deboli le politiche tese a favorire lo sviluppo di un mercato dei capitali inclusivo degli IDE originati anche dalle PMI europee; la qualità degli assetti istituzionali nazionali (amministrativi, giuridico-legali, politici, ecc.) rimane alquanto difforme, determinando costi e rischi che frenano gli investitori europei e non. Rimuovere questi ostacoli è strategicamente importante per favorire il rafforzamento dei legami fra investimenti diretti, sviluppo economico ed integrazione europea. Altrettanto essenziale è approfondire l'analisi delle condizioni che rendono più efficaci le suddette relazioni. Un recente studio condotto da Espon (2018) sugli impatti degli IDE intra-europei e provenienti da economie terze fra il 2003 ed il 2015 ha messo in luce che sono soprattutto gli investimenti effettuati da paesi dell'Unione europea ad aver favorito maggiori gradi di convergenza tra le regioni europee, soprattutto per quelle più in ritardo<sup>6</sup>.

Nel panorama mondiale dei flussi di IDE il ruolo dell'Unione europea si è sensibilmente ridimensionato. Se nel 2000 l'Unione europea attraeva il 50% del totale dei flussi annuali di investi-

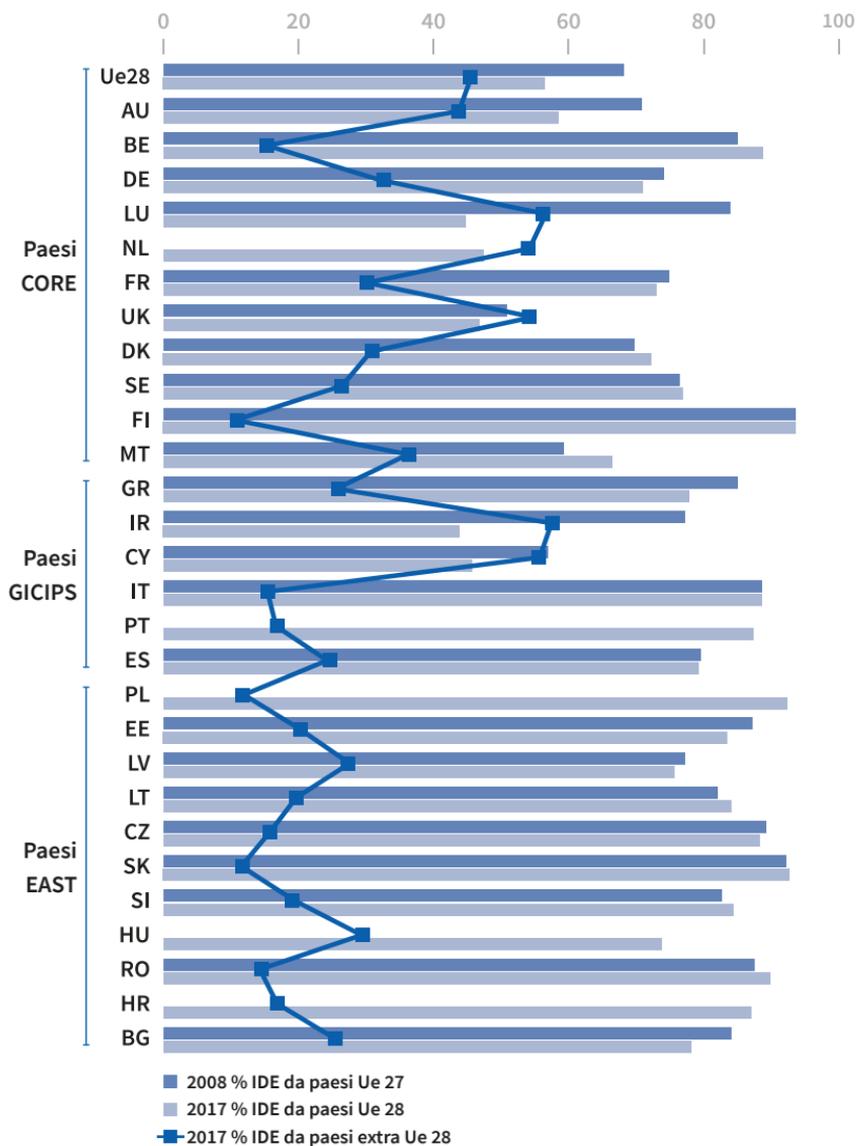
6 – Si veda Espon, *The World in Europe, global FDI flows towards Europe. Intra-European FDI. Applied Research, Main Report, march, 2018.*

menti esteri, nel 2017 registrava il 21% (a fronte del 36% dell'Asia e il 32% del continente americano nello stesso anno). Paesi quali Francia, Germania e Olanda si sono rivelati in grado di intercettare costantemente nel tempo i maggiori flussi di investimenti stranieri in entrata. La percentuale di IDE in uscita dall'Unione, dopo i picchi dell'inizio del nuovo millennio (con valori prossimi al 70%), si attestava al 30% dei flussi mondiali a fine 2017, avendo imboccato un trend decisamente diverso da quello seguito da Asia e America nello stesso periodo (con Asia ed America rispettivamente al 36% e al 30% nel 2017). Nello scenario internazionale, l'Unione europea resta un investitore netto ma con valori decrescenti che impongono una riflessione sulle determinanti, interne, in primis, ed esterne, nonché sulle possibili conseguenze economiche e sociali.

A cambiare non è però solo il peso dell'Unione europea nel complesso dei flussi di IDE ma anche le economie da cui provengono gli investimenti e i settori produttivi verso cui sono indirizzati. Uno studio realizzato da Copenhagen Economics nel 2018<sup>7</sup> sugli IDE affluiti nell'Unione europea fra il 2003 ed il 2016 mediante operazioni di fusione e acquisizione (mergers and acquisitions, M&A) indica fra i principali investitori stranieri gli Stati Uniti (51% del numero totale di operazioni di M&A effettuate da paesi terzi investitori), seguiti a distanza da Svizzera (11%), Norvegia (5%) e Canada (4%) mentre si attestano su valori individuali inferiori al 3% paesi quali Cina, India, Russia, Giappone e Australia. Delle operazioni di M&A poste in essere da imprese statali o con forti legami pubblici, quasi il 17% viene intrapreso da investitori russi. Due paesi europei, Norvegia e Svizzera, contano per oltre un quarto delle fusioni e acquisizioni da parte di aziende di Stato, mentre la Cina arriva al quarto posto con l'11%. Le operazioni di M&A da parte di investitori di paesi terzi ricadono principalmente nei settori manifatturieri (30%); il settore ICT rappresenta un ulteriore 20%. Inoltre, la maggior parte delle M&A ha riguardato atti-

*7 – Si veda Copenhagen Economics, Screening of FDI towards the EU, Danish Business Authority, January, 2018.*

→ **Figura 2 - Percentuali degli stock di IDE detenuti da Paesi dell'Unione europea e da altri paesi (extra Ue 28)**



Fonte: elaborazione Università Cattolica del Sacro Cuore su dati Eurostat.

vità imprenditoriali europee cd. strategiche (energia, materie prime, telecomunicazioni e sicurezza, attività aerospaziali, ecc.) con un ruolo crescente assunto dagli investitori cinesi<sup>8</sup>.

La crescita delle acquisizioni straniere in attività ad alta tecnologia, in particolare nel settore manifatturiero e dei macchinari, ha alimentato un dibattito europeo sui rischi a lungo termine di una perdita della tecnologia industriale di base. Fra il 2017 ed il 2018, paesi quali Regno Unito, Germania, Francia, Olanda e Italia hanno adottato revisioni della legislazione nazionale sul controllo delle attività strategiche potenzialmente oggetto di acquisizione da parte di investitori stranieri<sup>9</sup>. Il quadro europeo in materia di monitoraggio e controllo degli IDE inerenti asset strategici è, tuttavia, alquanto frammentato: meno della metà dei paesi membri dispone di una legislazione ad hoc; disomogenei sono i settori produttivi presi in considerazione e le tipologie di investitori stranieri (ad esempio, privati e società statali); differenziate le procedure attivate.

Il procedere incerto della politica comune, anche in materia di IDE, rivela la sua inadeguatezza a cogliere ed a reagire agli impatti della globalizzazione, anche relativa ai flussi di IDE in entrata e promossi da paesi terzi. Gli interessi nazionali dei singoli stati membri nel sostenere via via il proprio sviluppo economico, dell'occupazione e dell'innovazione, di cui gli IDE sono ritenuti portatori, hanno favorito la frammentazione dei controlli a discapito della formazione di una visione strategica comune degli IDE. Pur nel rispetto del principio dell'apertura agli IDE che informa

8 – Nel solo 2016, gli investimenti diretti cinesi nell'Unione Europea ammontavano a 35 miliardi di euro, con un aumento del 77 % rispetto al 2015. Per contro, sempre nel 2016, gli investimenti di imprese dell'Unione in Cina si sono risultati pari a 8 miliardi di euro. Per ulteriori analisi, si veda *Merics, Record flows and growing imbalances, Chinese investments in Europe 2016*, Merics Papers on China, n. 2/2017.

9 – Si veda European Parliamentary Research Service, disponibile in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS\\_BRI\(2018\)614667\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS_BRI(2018)614667_EN.pdf)

l'Unione europea, la Commissione europea ha di recente formulato una proposta legislativa che mira a creare un quadro comune per il controllo degli IDE inerenti attività economiche che rivestono un ruolo di estrema criticità per l'Unione (quali, energia, materie prime, tecnologie informatiche e della cybersecurity, attività aerospaziali, trasporti e intermediazione finanziaria). Investimenti in tali ambiti, soprattutto attraverso operazioni di M&A, ma anche mediante impieghi greenfield, possono risultare lesivi degli interessi legittimi dell'Unione o dei suoi Stati membri, in particolare modo quando essi attengono il prevalente interesse della tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico. A ciò si deve aggiungere, la carenza di condizioni di trasparenza e di reciprocità dei flussi di investimento europei in alcuni dei paesi da cui provengono gli IDE aventi ad oggetto settori ed imprese strategici per l'Ue.

Queste argomentazioni, di cui si è fatta portatrice anche l'Italia insieme a Francia e Germania, sono state incluse nel documento della Commissione europea sulla gestione della globalizzazione, pubblicato nel maggio 2017 e nella proposta di regolamentazione avanzata dalla Commissione europea nel settembre 2017 (COM(2017) 487)<sup>10,11</sup>. Quest'ultima mira ad istituire un quadro comune delle attività di controllo degli IDE in entrata nell'Unione europea, allo scopo di promuovere la cooperazione e la condivisione di informazioni sullo screening degli IDE "strategici" tra la Commissione e gli Stati membri, l'aumento della certezza del diritto (chiarendo le possibilità di ricorso contro le decisioni nazionali) e la trasparenza dei processi di controllo. La proposta

**10 – Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea (Procedura 2017/0224/COD).**

**11 – Iniziative simili sono presenti e state oggetto di recente revisione in diversi paesi, fra i quali: Stati Uniti, Giappone, Corea del Sud, Cina, Canada, Russia e Australia. Si veda European Parliamentary Research Service (2019). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS\\_BRI\(2018\)614667\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614667/EPRS_BRI(2018)614667_EN.pdf)**

pone le basi per la creazione di un meccanismo di veicolazione dell'onere informativo sui suddetti IDE (in entrata nei singoli Stati membri) ma presenta non pochi elementi di debolezza. Fra questi ultimi spiccano: l'assenza di un framework comune per il controllo degli IDE in entrata; la mancata estensione di meccanismi di controllo agli Stati membri carenti; la carenza di una tassonomia esaustiva dei fattori da considerare nel monitoraggio della fenomenologia di IDE in entrata; la debolezza del meccanismo valutativo a disposizione della Commissione. Carente è sin qui anche l'analisi d'impatto di una tale proposta.

Non vi è dubbio che l'aumento dei livelli di investimento in Europa sia un obiettivo prioritario per l'Unione europea che ci attende. Le evidenze empiriche segnalano diffusamente l'apporto positivo degli IDE allo sviluppo economico, anche con riguardo all'Unione e ai singoli Stati membri. Esse pongono in luce il ruolo dei fattori che promuovono l'afflusso di questi investimenti nei paesi ospitanti (competenze, tecnologie, dotazioni infrastrutturali, qualità istituzionale, stabilità economica e finanziaria, ecc.), mettendo, nel contempo, in guardia dall'adozione di generiche restrizioni agli IDE in chiave protezionistica e di offerta di incentivi (fiscali, in primis), non riflessi in precise politiche industriali e di sviluppo dei paesi.

A livello europeo, benché siano molteplici i passi compiuti per realizzare l'integrazione economico-commerciale, monetaria e finanziaria, permangono forti divari nel quadro macro-economico e nella qualità del contesto istituzionale dei diversi Stati membri. Ciò contribuisce, indiscutibilmente, a penalizzare proprio quelle economie in ritardo nella costruzione di un ambiente che facilita il "fare impresa" (ad esempio, in termini di regolamentazione d'impresa, risoluzione delle controversie, accesso ai finanziamenti, ecc.), indebolendo la relativa capacità di attrazione di IDE e, soprattutto, di quegli investimenti per loro natura più idonei a creare valore per il paese ospitante (ad esempio, in termini di innovazione, competenze, ecc.). Secondo alcune stime

dell'impatto potenziale delle riforme strutturali, il prodotto interno lordo (PIL) della zona euro potrebbe aumentare fino al 6% nei successivi dieci anni se gli Stati membri adottassero misure per dimezzare il divario rispetto alla media dei tre migliori Stati membri in ciascuna delle aree di riforma valutate (quali, mercato del lavoro e della produzione)<sup>12</sup>.

L'allentamento nella messa a punto di riforme strutturalmente idonee a rilanciare gli investimenti (sia intra che extra-europei) sul suolo europeo mina a lungo andare la competitività esterna dell'Unione europea. Non è superfluo evidenziare, che si tratta di riforme che richiedono un'alta intensità di capitale, una lucida contestualizzazione del contributo degli IDE e del commercio estero nelle politiche economiche, industriali e sociali dell'Unione europea e, non da ultimo, una visione fortemente condivisa del progetto di integrazione europea.

## Conclusioni

L'integrazione europea è stata senza dubbio un eccezionale motore di crescita per i Paesi che vi hanno partecipato.

L'apertura dei mercati ha infatti determinato un notevole incremento degli scambi di merci intra-Ue. I grandi sforzi di armonizzazione normativa che si sono realizzati hanno da un lato favorito la possibilità di vendere merci in tutto il mercato interno semplicemente adeguandosi alle norme tecniche armonizzate; d'altro lato, l'adozione di norme armonizzate ha consentito anche la diffusione nell'Ue di standard molto elevati sia di sicurezza dei prodotti (si pensi alla sicurezza alimentare), di protezione e informazione dei consumatori, e di tutela dell'ambiente.

12 – Sul tema si vedano i lavori di B. Barkbu et al., *“Fostering growth in Europe now”*, IMF Staff Discussion Note, 2012 e di J. Varga e J. in 't Veld, *“The growth impact of structural reforms”*, Quarterly report on the euro area, Vol. 12, Issue 4. December 2013.

Anche per quanto riguarda il servizi, nonostante le difficoltà di cui si è parlato, l'integrazione nell'Ue ha già inciso in misura rilevante nel settore, ampliando la concorrenza tra fornitori di servizi anche di interesse generale (si pensi ad esempio alle telecomunicazioni, ai trasporti, all'energia, ai servizi postali), uniformando sotto molti aspetti il diritto societario degli Stati membri e quindi consentendo alle società di operare maggiormente su scala europea, nonché semplificando le formalità amministrative per la fornitura dei servizi negli Stati membri.

La realizzazione del mercato interno europeo e il suo progressivo allargamento hanno consentito alle imprese europee di realizzare IDE che ne hanno migliorato l'efficienza e la competitività. Gli IDE intra-europei, più di quelli extra-europei, hanno maggiormente inciso sul processo di convergenza dei paesi di destinazione, soprattutto di quelli di più recente accessione. Tuttavia, il procedere della globalizzazione, da un lato, e, dall'altro, una certa esitazione nella messa a punto di riforme strutturali atte a stimolare gli investimenti diretti intra ed extra Unione europea, hanno concorso a riconfigurare, su livelli più modesti, la posizione dell'Unione europea nell'attrazione ed effettuazione di IDE.

Rimangono alcuni fattori critici, che costituiscono uno stimolo per rendere il processo di integrazione ancora più efficace.

In primo luogo è necessario che l'integrazione economica sia accompagnata da una maggiore integrazione politica. Essendosi oramai affermata come area economica omogenea sia per il commercio che per la finanza internazionale l'Europa necessita di "parlare con una voce sola" in questi ambiti e per questo è necessario compiere uno sforzo di maggiore coordinamento politico.

In secondo luogo è necessario che l'Ue affronti il contrasto che sta emergendo tra la politica di concorrenza interna e quella esterna, ovvero che modifichi l'approccio normativo di modo da consentire l'emergere di campioni europei che possano diventare dei veri e propri global player.

In terzo luogo l'Ue deve accentuare il coordinamento in materia fiscale facendo in modo che la leva fiscale diventi uno strumento di promozione dell'iniziativa economica e non di concorrenza tra Stati.

Continuare a prendere parte al processo di integrazione europea appare quindi quanto mai opportuno oltre che necessario. Ciò che si deve auspicare non è di uscire da tale processo, isolandosi e ricreando barriere con il resto dei Paesi membri dell'Ue.

Piuttosto, l'importanza dell'integrazione su scala europea deve rendere tutti - a partire dalle autorità politiche, dagli operatori economici, fino alla società civile nel suo insieme - consapevoli della necessità di contribuire in modo attivo a tale processo, in modo da concorrere a governarlo facendo sentire la propria voce in modo rilevante e costruttivo.

# **Etica, Responsabilità e Intelligenza artificiale**

# **7**

Di **Enrico Felice Gherlone, Roberto Mordacci,  
Alessandro Volpe**  
**Università Vita-Salute San Raffaele**

## **Etica della diversità e della solidarietà**

### ***Unità nella diversità***

Nel Preambolo alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, ora allegata al Trattato di Lisbona, si esprime con grande efficacia quel “patrimonio spirituale e morale”, del quale l'Unione e i suoi Stati membri “sono consapevoli”, fondato “sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà”<sup>1</sup>. L'Unione, si legge, contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, tuttavia “nel rispetto”, e non a discapito, “della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale”. La diversità come contesto e carattere fondamentale dell'Unione, dei suoi cittadini e Stati membri, risuona nel motto ufficiale dell'Ue, *Unità nella diversità*.

I valori guida di questa capacità di mettere in relazione il particolare con il comune sono stati elaborati proprio dalla cultura europea, in particolare a partire dal Settecento. Non è un caso che, nella *Carta dei diritti fondamentali* i valori indicati siano dignità, libertà, eguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia. Tutti questi concetti sono stati al centro della migliore cultura filosofica, letteraria ed artistica degli Stati europei, in particolare dopo l'Illuminismo, che rimane il periodo di formazione forse più cruciale della coscienza europea.

Di questa unità nella diversità è espressione lo stesso mercato unico, nel quale permane la caratteristica della competizione, ma avendo di mira un'armonizzazione delle legislazioni (non una

1 – [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf).

omologazione) e soprattutto una libera circolazione delle merci e delle persone. Pur con tutte le tensioni irrisolte di questo mercato interno, l'Europa ha potuto così costituirsi come una potenza economica di dimensioni competitive su scala globale. È assai difficile pensare che i singoli Stati possano avere sullo scenario mondiale la stessa forza contrattuale di cui dispongono grazie all'Unione. Il mercato europeo nel suo insieme è un terreno di scambio enormemente più vasto rispetto a quello dei singoli stati. In tal senso, vi è un effetto dell'unità che può valorizzare la diversità delle caratteristiche nazionali.

Ciò che si può auspicare in tale direzione è, piuttosto, un maggiore sforzo sull'armonizzazione delle risorse e delle potenzialità delle economie nazionali. I valori propri di una certa cultura imprenditoriale sono sempre legati ai valori locali, così come lo sono i materiali, l'expertise e la tradizione. Alla valorizzazione di questi caratteri contribuisce una legislazione che garantisce la qualità e sicurezza dei prodotti, ma è naturale che sia necessario, più che integrare il mercato in un senso omologante, facilitare la diffusione verso l'esterno e tutelare le peculiarità delle produzioni nazionali.

### ***Diversità delle normative sui temi bioetici***

I Trattati europei non attribuiscono alcuna competenza diretta sulla bioetica all'Unione europea. Come si è detto, l'Europa vuole essere la terra della diversità e in questo settore ciascun paese si riferisce a un proprio quadro di valori, dunque a proprie tradizioni morali e politiche. Tuttavia, molti aspetti bioetici sono affrontati indirettamente quando l'Unione si occupa di sanità, farmaci, sicurezza, finanziamento e promozione della ricerca scientifica, animali e ambiente. Un importante ruolo di consulenza bioetica presso la Commissione europea è svolto dal consultivo "*European Group on Ethics in Science and New Technologies*"<sup>2</sup>, un gruppo di

esperti indipendente e multidisciplinare, che fornisce consulenza su tutti gli aspetti delle politiche della Commissione in cui i problemi etici, sociali e dei diritti fondamentali coinvolgono lo sviluppo della scienza e delle nuove tecnologie. Un altrettanto ruolo rilevante per il dialogo tra gli Stati membri è inoltre svolto dal forum “EC international dialogue on bioethics”, che riunisce ogni semestre comitati nazionali per la bioetica dei 28 Stati membri.

Un ruolo decisivo ha giocato sui temi bioetici il *Consiglio d'Europa*, il cui documento principale, che ha valore vincolante ed è stato siglato da 29 Paesi (inclusi alcuni extra-europei), è la *Convenzione di Oviedo sui diritti umani e la biomedicina*, presentata il 4 aprile 1997. In particolare, la Convenzione vieta ogni forma di discriminazione basata sulle caratteristiche genetiche delle persone, richiede la piena informazione e il consenso dei pazienti e riconosce l'importanza del dibattito pubblico su questi temi. È anche grazie a questa iniziativa che il dibattito bioetico in Europa ha evitato polarizzazioni estreme e ha spesso trovato una mediazione fra sensibilità anche molto distanti fra loro. Non bisogna sottovalutare che il quadro europeo in materia di diritti, anche nel contesto biomedico, è molto diverso da quello dominante altrove e che le questioni bioetiche sono aspramente dibattute anche a livello locale. L'esistenza di una discussione comune e di una direttiva così autorevole facilita il dialogo e rende i dibattiti nazionali più consapevoli della situazione.

Le diversità nazionali, in tal senso, sono il segno non tanto di un disaccordo quanto di una flessibilità dei valori comuni in rapporto ai differenti contesti. Ciò che viene respinto, ed è importante, è proprio la discriminazione e la violazione dei diritti fondamentali delle persone, nel quadro però di una promozione della ricerca scientifica. Quest'ultima ha nei Programmi Quadro e nelle reti di ricerca una risorsa insostituibile, fortemente sostenuta e capace di grandi successi. In questo senso, la bioetica “europea”

ha saputo evitare sia gli impedimenti alla ricerca sia una liberalizzazione troppo spinta, che spesso conduce soltanto a una ricerca di basso profilo e mossa solo dal sensazionalismo. Su questo terreno resta sempre molto da fare, in rapporto alle sfide esistenti, ma il tracciato ha una direzione chiara e se venisse meno questa base di accordo sui valori etici nella biomedicina l'Europa e gli Stati nazionali farebbero un passo indietro.

### ***Il vincolo di solidarietà***

Ciò che stabilisce un vincolo etico a questa diversità rivendicata è senz'altro la solidarietà tra i Paesi membri. Ad essa è dedicato il Capo IV della Carta dei diritti fondamentali relativa al diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, mentre il *Trattato di Lisbona* riconosce un'esplicita clausola di solidarietà (art. 188), la quale dispone che gli Stati dell'Ue, "agiscano in uno spirito di solidarietà": qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

Questo tratto è caratteristico della cultura europea ed è alla base, per esempio, della sanità pubblica, dell'educazione, della cooperazione e in generale del welfare sociale. È il valore che si oppone in maniera propositiva e costruttiva alla discriminazione e anche in questo caso non suppone affatto la negazione delle differenze, anzi la inserisce in una relazione di cooperazione e sostegno. Le difficoltà in questo senso sono legate alla complessità di questo valore, che naturalmente non sostituisce i vincoli locali e non impone modalità specifiche. Si tratta di un vincolo anzitutto interno, ma è chiaro che la sfida su questo terreno viene anzitutto dalla richiesta di solidarietà e accoglienza che viene dalle migrazioni e dai paesi da cui provengono i profughi e i migranti economici.

Oltre a manifestare una solidarietà interna, nell'affrontare un problema di dimensioni epocali come le migrazioni, l'Europa non ha mostrato ancora una capacità di gestione non solo dei flussi migratori ma soprattutto delle politiche per l'Africa e per le popolazioni in via di sviluppo. È evidente che il problema delle migrazioni va affrontato alla fonte e che, lungi dal coltivare nostalgie neo-colonialiste, l'Europa ha non solo il dovere ma la necessità, per affrontare le proprie crisi interne, di approntare una politica comune anzitutto in termini politici. Questo anche in rapporto agli interessi economici in gioco nel continente africano, ma in primo luogo come responsabilità geopolitica globale: lasciare campo aperto a interessi in questo momento ben più attivi, per esempio quelli asiatici, non potrà che creare un effetto negativo sui paesi che, come l'Italia, si trovano lungo il confine naturale del Mediterraneo. La solidarietà, in tal senso, è anzitutto proprio quella interna ai paesi europei, che deve esprimersi in una politica strategica accurata e proattiva.

## Corporate Social Responsibility

### Commissione europea e CSR

Come recita l'articolo 2 del Trattato di Lisbona: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico". L'impronta dell'economia dell'Unione è strutturalmente intrecciata con la sostenibilità sociale e ambientale, dunque con lo sviluppo integrato e solidale, informando, in tal modo, non soltanto le decisioni pubbliche dell'Unione, ma anche le imprese che operano all'interno del mercato unico. I principi che ispirano l'articolo 2 del Trattato di Lisbona, secondo i quali il mercato unico si regge sullo sviluppo sostenibile nel quadro di un'economia sociale di mercato, si collegano direttamente al tema della Corporate Social Responsibility, definita dalla Commissione europea come *l'integrazione delle problematiche sociali ed ecologiche nelle operazioni commerciali e nei rapporti delle imprese con le parti interessate*<sup>3</sup>. Le aziende possono diventare socialmente responsabili se mirano, in cooperazione con i loro partner, a conciliare meglio le loro ambizioni economiche, sociali ed ecologiche. I pilastri di questa filosofia d'impresa si reggono sul rispetto della legge insieme all'integrazione delle *preoccupazioni sociali, ambientali, etiche, dei consumatori e dei diritti umani nelle loro strategie e operazioni aziendali*. Secondo la Commissione europea, la CSR contribuisce alla modernizzazione e al rafforzamento del modello economico e sociale europeo; essa rafforza la coesione sociale; stimola le imprese a riorganizzare le attività *core business* e ad assicurare la gestione del rischio e dei

3 - [http://asbl.unioncamere.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=979:la-responsabilita-sociale-dimpresa&catid=101:csr&Itemid=164](http://asbl.unioncamere.net/index.php?option=com_content&view=article&id=979:la-responsabilita-sociale-dimpresa&catid=101:csr&Itemid=164).

mutamenti produttivi e organizzativi in modo responsabile.

Nel panorama attuale, la CSR rappresenta ormai non solo più una dimensione relegata nella comunicazione aziendale, ma un vero e proprio assetto strategico per l'impresa. Il dibattito sui valori d'impresa ha ormai assorbito la responsabilità in una rete di altri valori, come la fiducia, l'innovazione, l'integrità, l'appartenenza e il rispetto, che nel loro insieme costituiscono la vera identità delle imprese. Profitto, qualità e responsabilità sono intrecciate in modo inestricabile e il terreno principale della competizione, nello scenario attuale, è definito dalla capacità di incarnare in un'identità efficace i valori propri del prodotto e della tradizione che esprime. In questo senso, la promozione della responsabilità e la tutela dei marchi sono parte integrante del progetto europeo.

### ***L'impegno comunitario per la CSR***

Tra gli impegni dell'Unione, inseriti nella "Strategia Europa 2020", redatta dalla Commissione, vi è quello di promuovere la responsabilità sociale delle imprese quale elemento fondamentale per garantire la fiducia a lungo termine di dipendenti e consumatori<sup>4</sup>. Che tale proposito sia inserito nel principale programma della Commissione europea dedicato alla crescita e all'occupazione del decennio in corso è indicativo. La Strategia pone l'accento su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come mezzo per superare la crisi e le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'economia di mercato sociale sostenibile.

Nel più ampio quadro di iniziative e progetti comunitari, che spaziano dall'imprenditoria sociale alla semplificazione delle norme contabili per le PMI, si inserisce la *Strategia rinnovata in materia di responsabilità sociale delle imprese*, già attuata nel periodo 2011-2014. Nei piani dell'esecutivo comunitario, essa ha il compito di fornire alle imprese la possibilità di realiz-

4 – <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>.

zare il loro potenziale in modo più efficace rispetto a vari ambiti: la definizione di buone pratiche e la creazione di piattaforme multilaterali di CSR in tutta una serie di settori industriali rilevanti; la redazione, con le parti interessate, di un codice di condotta per l'implementazione di iniziative volontarie da parte delle imprese; la formulazione di una proposta legislativa sui comportamenti sociali ed ambientali delle imprese; l'integrazione della CSR in ambito educativo attraverso la promozione di programmi formativi e di ricerca.

Nella programmazione 2014-2020, la promozione nell'ambito della CSR è finanziata dal Programma per la competitività delle imprese e delle PMI (COSME), gestito dalla Direzione Generale Impresa e Industria della Commissione europea. Tale programma è volto a migliorare le condizioni per la competitività e la sostenibilità delle imprese dell'Unione europea, in particolare delle PMI, in modo da rendere più efficaci, coerenti e coordinate le politiche nazionali e regionali in materia. In particolare, esso si prefigge l'obiettivo di migliorare l'accesso ai finanziamenti delle PMI nella loro fase di avvio, di crescita e di trasferimento, e di promuovere un contesto economico e una cultura imprenditoriale che ne favoriscano lo sviluppo, anche riducendo gli ostacoli alla creazione di imprese.

### ***La CSR come specificità europea***

Una ragionevole raccomandazione proviene dall'associazione delle Camere di commercio europee Eurochambres, presentata nel suo documento intitolato *On draft Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Programme for the Competitiveness of Enterprises and small and medium-sized enterprises (2014 - 2020) (COSME) – COM(2011)834*, nel quale si ritiene che il programma COSME meriterebbe una quota del bilancio europeo maggiore rispetto all'attuale 0,2% previsto per la sua attuazione. Ciò non può che significare, nell'ottica anche della nuova legisla-

tura ed un nuovo esecutivo europei, l'auspicio di rinnovo del programma per un terzo periodo (2021-2025).

Inoltre, un modo utile per comprendere la percezione dei consumatori negli ultimi anni rispetto al tema, è quello riproporre il sondaggio di Eurobarometer *How Companies Influence Our Society: Citizens' View*<sup>5</sup> del 2012, nel quale si mostrava come gli europei fossero divisi rispetto al quesito proposto: nel sondaggio, il 52% pensava che l'influenza complessiva delle imprese sulla società fosse positiva, mentre il 41% negativa.

Da un punto di vista politico, le istituzioni comunitarie dovrebbero riuscire a veicolare il messaggio secondo cui è nell'interesse delle stesse imprese implementare il modello di CSR, garantendo vantaggi alle aziende nella gestione dei rischi, nei risparmi sui costi, nell'accesso al capitale, nelle relazioni con i clienti, nella gestione delle risorse umane e nella loro capacità di innovare. Lo sviluppo della CSR nelle imprese europee è essenziale per contribuire alla specificità e alla stessa competitività del mercato continentale.

Il finanziamento di una competitività responsabile si associa all'impegno per lo Sviluppo Sostenibile: entrambi sono ora un ambito decisivo non solo per il successo economico ma anche per l'influenza geopolitica che l'Unione europea può avere sulla forma che va prendendo il nuovo capitalismo globalizzato. Nessun continente più dell'Europa ha investito in responsabilità e per questo essa è potenzialmente in una posizione di leadership su temi come il cambiamento climatico, lo sviluppo di tecnologie ecologiche, l'implementazione di normative favorevoli alla riduzione dell'inquinamento e dell'aumento delle temperature globali. Il sostegno alle imprese che mirano a primeggiare nel campo della sostenibilità è cruciale per la sfida economica e politica del futuro.

5 - <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/1036>.

## Un'etica europea per la IA?

### ***Prepararsi per i mutamenti socioeconomici apportati dall'IA***

Il cammino verso una normativa unitaria europea circa l'Intelligenza Artificiale (IA) sembra ancora piuttosto lungo; troppe sono ancora le differenti sensibilità nazionali sui temi in questione. Lo sviluppo della IA tuttavia può essere un motivo rilevante per intraprendere un cammino unitario. Come scrive in una lettera del 20 luglio 2018 alla EGE (European Group on Ethics in Science and New Technologies) il Commissario europeo per la ricerca, la scienza e l'innovazione Carlo Moedas “l'impegno della EGE intorno all'Intelligenza Artificiale e ai suoi sviluppi è all'opera”, e i temi principali di cui occuparsi in prospettiva sono le questioni genetiche, nuove pratiche terapeutiche, potenziamento, problemi sanitari, ambientali, e così via<sup>6</sup>.

Vi sono qui in gioco non solo i valori bioetici di cui si è detto, ma anche un intreccio di questioni riguardanti il confine tra esseri umani e macchine, il grado di controllo che si può affidare a intelligenze artificiali (si pensi alla prossima necessità di una legislazione circa la guida autonoma dei veicoli), la protezione dei dati, la permeabilità delle reti ad attacchi informatici. Si tratta di un terreno nel quale non solo è urgente una regolamentazione condivisa almeno nelle linee generali, ma su cui si gioca gran parte dello sviluppo economico e della conoscenza per i prossimi decenni.

L'Europa su questi temi ha la possibilità di far risuonare la sua capacità di bilanciare i valori fra loro e di unire la tutela dei diritti con la promozione dello sviluppo. Non a caso l'innovazione, che ha qui la sua punta più avanzata, è uno dei 17 *Sustainable Development Goals* fissati dalle Nazioni Unite con l'Agenda 2030. L'IA è una risorsa anzitutto per il comparto produttivo, ma appunto deve essere sostenibile, non in termini banalmente ambientali,

6 - [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research\\_and\\_innovation/ege/letter\\_chair\\_of\\_the\\_ege\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/research_and_innovation/ege/letter_chair_of_the_ege_group.pdf).

bensi in termini di gestibilità delle reti e di controllo sugli effetti, anche a lungo termine, dello sviluppo delle reti su scala globale.

La Commissione europea, dal canto suo ha presentato una serie di misure destinate ad assicurare un ambiente favorevole agli investimenti in IA e capace di metterla a servizio dei cittadini. Come ha dichiarato Adrus Ansip, Vice-Presidente della Commissione, *“come già in passato il vapore e l'elettricità, l'IA sta trasformando il nostro mondo. Pone sfide nuove che l'Europa deve affrontare compatta se vogliamo che l'IA abbia successo e funzioni per il bene di tutti [...] Dobbiamo investire almeno 20 miliardi di euro entro la fine del 2020. La Commissione sta facendo la sua parte: oggi diamo ulteriore impulso ai ricercatori perché possano sviluppare la prossima generazione di tecnologie e applicazioni di IA, e alle imprese perché possano accettarle e adottarle”*<sup>7</sup>.

### **La sfida in corso**

L'IA è poi il crocevia di un complesso gioco geopolitico, nel quale la regolamentazione degli accessi e la tutela dei diritti sono cruciali. Sul primo aspetto, occorre indubbiamente disporre adeguate protezioni, nel rispetto del regime di mercato, contro la capacità di certe tecnologie associate a prodotti di largo consumo di penetrare nei sistemi di difesa, nelle reti governative e nei dati sensibili dei privati. Sul secondo aspetto, occorre che si riconosca quanto possano essere messi in pericolo i diritti individuali attraverso l'affidamento a macchine intelligenti di compiti sempre più complessi. La sensibilità delle persone non è eguagliabile, ma le funzioni cognitive che l'intelligenza artificiale riesce a vicariare sono estremamente vicine agli ambiti in cui si svolge la vita emotiva e la vita corporea. La coabitazione con l'IA e l'automazione è una realtà incipiente e non vi sono al momento sufficienti quadri né culturali né normativi per evitare che si creino distorsioni i cui

7 - [http://www.askanews.it/scienza-e-innovazione/2018/04/26/intelligenza-artificiale-ue-punta-in-alto-e-investe-2-mld-euro-pn\\_20180426\\_00045/](http://www.askanews.it/scienza-e-innovazione/2018/04/26/intelligenza-artificiale-ue-punta-in-alto-e-investe-2-mld-euro-pn_20180426_00045/).

possibili effetti sono su una scala molto grande e molto veloce. La ricerca in questo campo non può essere solo tecnologica, né soltanto *market driven*. È fondamentale che sia portato avanti, al contempo, un processo di presa di coscienza culturale che assegni all'IA il giusto ruolo nelle relazioni umane e nelle funzioni proprie dell'esistenza personale.

Questo aspetto è naturalmente connesso anche all'agenda di Industria 4.0, con l'automazione estesa e la connessa trasformazione radicale dei luoghi di lavoro, delle professioni e della distribuzione delle opportunità. Non si tratta solo del gravissimo problema dell'obsolescenza delle competenze, per cui è necessaria una formazione costante del personale, né soltanto della temuta riduzione dei posti di lavoro. Si tratta anzitutto della trasformazione della forma stessa del lavoro e della conseguente rimodulazione della formazione. Per fare solo un esempio, la formazione di base come quella superiore avrà fra gli obiettivi non tanto di fornire conoscenze sulle macchine, sui programmi, sulla tecnica, ma di plasmare la *forma mentis* adatta al cambiamento continuo, allo spostamento delle mansioni e alla gestione delle macchine. Gli esseri umani sempre più ordineranno e seguiranno i processi produttivi piuttosto che produrre essi stessi e a tale scopo devono essere formati fin dalle scuole primarie. Molti osservatori, nel mondo delle imprese, notano che questo comporta una rivalutazione della formazione di tipo culturale e umanistico, nel senso certo non dell'erudizione ma nel senso di una mentalità capace di una visione d'insieme, di un rigore di pensiero e di una comprensione dei significati delle attività che le macchine svolgono.

### ***Le prospettive e la formazione***

Gli investimenti comunitari nel settore vanno in una giusta direzione, dal programma *Horizon 2020* con 20 miliardi per ricerca e innovazione per l'IA alle proposte del prossimo quadro finanziario pluriennale dell'Ue (2021-2027), riguardanti maggiore sostegno alla formazione dedicata alle abilità digitali avanzate. Tali sforzi vanno aumentati nella prospettiva di un pieno dispiegamento delle sue potenzialità. L'Europa può essere all'avanguardia in questo processo, disponendo già di ricercatori, laboratori, start-up di alto livello nel campo. Si va comprendendo che per affrontarla al meglio occorre però non solo disporre degli strumenti tecnici, ma di più *cultura*, anche per gli agenti produttivi, come manager, come imprenditori e come investitori. L'Unione europea deve in tal senso formare ai vari livelli la propria popolazione perché sia in grado di tenere in vista il valore delle relazioni, dei beni prodotti e delle identità che si trasformano in questo processo. A tale scopo, bisogna incrementare il grado di interdisciplinarietà delle formazioni, trovando però un collante in una visione unitaria del sapere che tenga presente sia il metodo sia la valenza strategica della conoscenza nel mondo contemporaneo. L'automazione estesa può provocare la più grande crisi della società industriale che si sia mai vista, ma può anche liberare moltissime energie che le persone possono impiegare per la condivisione, per la comprensione e per il tempo libero. Il tema si sposta verso la redistribuzione adeguata, ovvero equa, dei risultati dell'attività produttiva, man mano che questa si cede alle macchine. La questione dell'equità distributiva, su cui l'Europa dovrà far sentire la sua voce, è forse il banco di prova politico principale dei prossimi decenni.

**Ricerca  
scientifica:  
nuove sfide  
e competizione  
europea**

**8**

**Di Arturo Chiti, Alberto Mantovani, Marco Montorsi  
Humanitas University**

La rapida innovazione scientifica e tecnologica ha modificato la nostra vita di tutti i giorni; basti pensare al modo in cui scambiamo e condividiamo informazioni, a come ci spostiamo o studiamo o alle professioni che stanno nascendo, alcune impensabili solo fino a 5 anni fa. La ricerca non solo gioca un ruolo primario, ma è il motore e l'anima di questo cambiamento.

Ci troviamo a dover affrontare diverse sfide per poter applicare e sfruttare al meglio queste innovazioni e, al contempo, renderle sostenibili economicamente, affinché possano portare un beneficio concreto e accessibile a tutti. Sfide avvincenti a cui è necessario partecipare coniugando innovazione e umanizzazione e formando professionisti in grado di lavorare nel mondo. La chiave di volta sarà trovare una sintesi tra l'uso di queste nuove tecnologie e la cross-contaminazione delle competenze.

Big data per ricerca e medicina personalizzata, intelligenze artificiali per diagnosticare velocemente una patologia, supercomputer... Anche il mondo della scienza e della medicina sta vivendo oggi una profonda rivoluzione: ha già notevolmente cambiato il modo di fare ricerca e impatterà sempre più anche sulla pratica clinica e sulla formazione soprattutto dei futuri medici, cui dobbiamo insegnare a trarre il massimo vantaggio da queste nuove tecnologie, affinché possano davvero essere i medici nel futuro. Ad esempio, è mutato il modo con cui si diagnosticano e si trattano le malattie: oggi sono disponibili molti farmaci in grado di guarire malattie prima incurabili, si possono personalizzare sempre di più terapie o protesi, o sfruttare le moli di dati per essere sempre più precisi ed efficaci nella definizione delle tempistiche o dei mix di trattamenti.

Per poter essere competitivi nella ricerca scientifica è neces-

sario inserirsi, misurarsi e confrontarsi con una dimensione sovranazionale, partecipando a trial internazionali su larga scala e diventando centro di riferimento per le sperimentazioni cliniche. La Scienza non conosce confini. Per questo è indispensabile crescere in un ambiente internazionale che favorisca gli scambi culturali e un confronto continuo, usando ovviamente l'inglese, la lingua della scienza.

L'integrazione fra i diversi attori del sistema è fondamentale: ad esempio nelle Università si stanno sviluppando contesti che vedono la presenza anche di rappresentanti dell'Industria, delle organizzazioni dei pazienti e dei potenziali investitori.

L'Italia può sicuramente giocare un ruolo di primo piano nel settore delle Scienze della Vita. Milano e la Lombardia sono al centro di un ecosistema storicamente vitale nelle scienze della vita, con un sistema produttivo robusto fatto di aziende farmaceutiche, biotecnologie e tecnologie biomediche, insieme a una importante rete di ospedali e istituti di ricerca e cura, che si distinguono per la qualità della ricerca in campo medico.

Inoltre, le caratteristiche socio-demografiche della popolazione, e in particolare quella del nostro Paese, ci impongono di assumerci delle responsabilità e di dare delle risposte di cura e di speranza ai pazienti. Una sfida importante perché l'epidemiologia delle malattie è in crescita, in parte per la miglior capacità di diagnosi portata anche dalle nuove tecnologie, in parte anche per l'aumento dell'età media. I pazienti infatti sono sempre più anziani: in Italia, la percentuale degli over 80 nella popolazione è passata dal 2% del 1980 all'attuale 5%, e secondo le stime salirà al 7% nel 2030. E la popolazione italiana è una delle più vecchie al mondo: quasi il 20% supera i 65 anni di età e nel 2050 circa l'8% avrà più di 85 anni.

Per poter essere pronti e superare queste sfide, sono importanti diversi elementi.

Primo, l'atteggiamento mentale, la predisposizione al dubbio, al mettersi in discussione per raggiungere un traguardo, per

trovare una soluzione migliore. E la ricerca scientifica può essere ispiratrice di questo cambiamento. Al contrario di quello che si può pensare, la Scienza non è una cristallizzazione di verità o di certezze assolute, ma l'esatto contrario: è il farsi delle domande e, sulla base dei dati, mettersi continuamente in discussione e confrontarsi. È proprio questo il motore dell'innovazione e dei grandi cambiamenti di paradigma. La storia della Scienza e della Medicina è caratterizzata proprio dal fatto che le visioni tradizionali e le certezze sono state messe in dubbio: ne sono un esempio la nascita dei vaccini fino all'importanza che negli ultimi anni è arrivata a ricoprire l'Immunologia. In questo percorso, i giovani hanno un ruolo fondamentale: sono proprio loro che, più di tutti, mettono in discussione le certezze e innestano quel processo di innovazione di pensiero che ha dato origine a molte delle attuali conoscenze.

Secondo, i finanziamenti alla ricerca scientifica. Nel pieno della recessione economica, la Cancelliera tedesca Angela Merkel tagliava gli investimenti pubblici ma, al contempo, ha aumentato il sostegno a istruzione superiore e ricerca, mettendo in competizione fra loro le Università.

L'Italia investe poco più dell'1% del PIL in ricerca e sviluppo, ben lontano dai livelli dei Paesi avanzati, che sono oltre il 2%, dove gli investimenti crescono su tutti i fronti.

Per poter essere competitivi nella ricerca a livello internazionale, sarebbe auspicabile un aumento programmato nel tempo degli investimenti in ricerca, arrivando al 3% del PIL come indicato dall'Ue. L'Italia è infatti fanalino di coda per quanto riguarda gli investimenti in Ricerca scientifica, per la quale spende più o meno un terzo rispetto ai suoi competitor. Tra le conseguenze negative, oltre a una ovvia scarsità di risorse, un crescente analfabetismo scientifico che oggi caratterizza il nostro Paese, favorendo la nascita e il proliferare di fenomeni come quello recente delle fake news in ambito scientifico e medico, che ha avuto un impatto notevole sulla salute pubblica.

In questo contesto, il ruolo delle charities è importantissimo. Organizzazioni come AIRC e Fondazione Cariplo ogni anno, sulla base di un sistema di valutazione internazionale, mettono a disposizione dei ricercatori bandi e finanziamenti individuali che sono la base fondamentale di ogni sistema di ricerca qualificato e attrattivo.

Potrebbe essere quindi necessario istituire uno o più sportelli affidabili per la ricerca di base, per garantire meritocrazia, affidabilità e flessibilità ai ricercatori e alle stesse Istituzioni di ricerca, fondamentali per un sistema del terzo millennio. Uno dei primi passi in avanti in questo senso è stato l'istituzione dell'ANVUR, un'agenzia di valutazione che verifica i risultati delle istituzioni universitarie e di ricerca secondo parametri di giudizio internazionali, sulla base dei quali vengono poi distribuiti i fondi a Università e dipartimenti.

Solo tramite un mix di tutti questi elementi potremo riprendere ad attrarre cervelli e talenti, così come avviene negli altri Paesi avanzati.

### **La ricerca scientifica**

La ricerca scientifica prodotta nelle Università e negli Enti di Ricerca lombardi rappresenta certamente uno dei punti di forza, visibile ben oltre i confini regionali e nazionali. Le valutazioni recenti indicano una continua crescita delle attività legate alla scienza, a conferma di una capacità non comune di utilizzare al meglio le risorse disponibili. La Lombardia infatti con il 17% della popolazione nazionale, attiva il 21% della ricerca e sviluppo, produce il 27% delle pubblicazioni scientifiche più altamente citate, registra il 33% dei brevetti e concentra il 29% degli occupati nei settori produttivi a media ed alta tecnologia.

Nel nostro Paese, nonostante la scarsità di investimenti pubblici, la produttività scientifica è eccellente, un vero miracolo ita-

liano: considerato il basso numero di ricercatori, i nostri indici bibliometrici sono eccezionali. Significa che abbiamo un patrimonio di capitale intellettuale e passione in grado di contribuire in modo determinante al futuro del Paese. In particolare, secondo un recente report di Assolombarda, Milano e la Lombardia si stanno posizionando in modo competitivo in ambiti come ricerca e innovazione rispetto alle regioni considerate i “motori” d’Europa, ossia Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Cataluña e Bayern.

La densità scientifica in Lombardia - misurata in articoli per abitante - è inferiore alla media dei benchmark (1.215 articoli nel 2016 vs 1.635 nel Baden-Württemberg) ma in crescita sostenuta negli ultimi anni (+5,8% nel 2014-2016 vs +4,6% in Baden-Württemberg). Le regioni analizzate risultano invece più omogenee se si considera la qualità delle pubblicazioni: infatti, la quota di articoli scientifici più altamente citati sul totale degli articoli è pari all’1,9% in Lombardia, al 2,1% in Baden-Württemberg, al 2,2% in Bayern.

La diffusione della ricerca scientifica e dello sviluppo nelle imprese si riflette anche in termini di risultati. Infatti, la densità tecnologica - misurata in brevetti per abitante - mostra una tendenza in aumento dal 2014. Nel quadriennio 2014-2017 il numero di brevetti per abitante è aumentato del +14,2%, a fronte di un incremento contenuto del Bayern (+3,3%) e una diminuzione del Baden-Württemberg (-9,3%).

Un ulteriore segnale positivo è dato dalla crescita nel quadriennio 2014-2017 della quota di giovani lombardi tra i 30 e i 34 anni in possesso di un titolo di laurea, ben più che nei benchmark europei, passando dal 25,9% nel 2014 al 33,7% nel 2017 (+2,9 punti percentuali nel solo ultimo anno). Si riduce così la distanza della Lombardia dalle regioni migliori: Rhône-Alpes (46,2%) e Cataluña (44,8%), che rimane comunque ampia, pari a oltre 10 punti percentuali. A conferma poi dell’attrattività di Milano e di questa regione per i giovani, negli ultimi anni si assiste a un aumento di studenti universitari stranieri che scelgono il nostro Paese e la

## Parte 8 – Ricerca scientifica: nuove sfide e competizione europea

Lombardia per la loro formazione. Secondo i dati del MIUR infatti, circa l'8% degli studenti iscritti in Atenei lombardi nell'anno accademico 2017/2018 è straniero, una percentuale in crescita del 30% rispetto al 2014/2015. A livello nazionale, la percentuale degli studenti stranieri in Italia è pari al 5% circa.

A questa dinamica positiva si affianca una posizione della Lombardia stabile all'ultimo posto nei parametri relativi al capitale umano a disposizione del territorio per effettuare ricerca e sviluppo. Infatti, la Lombardia è fanalino di coda in termini di concentrazione di ricercatori e addetti sul totale dei lavoratori e la percentuale di occupati con alto livello educativo nei settori scientifico-tecnologici è pari al 10,6% nel 2017 rispetto a quote del 15-16% nelle altre regioni europee.

Le Università lombarde mostrano, inoltre, un'abilità crescente nell'aggiudicazione dei fondi Horizon2020, finanziamenti europei assegnati su base competitiva e premianti i progetti più innovativi, con una crescita più che triplicata dal 2014 ad oggi. Ampio rimane però il divario rispetto al Baden-Württemberg che ottiene quasi il 50% di fondi in più rispetto alla Lombardia. Tuttavia, a parità di reputazione degli atenei e crescente apertura internazionale, i 42 ricercatori presenti negli istituti lombardi e vincitori dei prestigiosi finanziamenti dello European Research Council sono ancora solo poco più della metà degli 81 ospitati dagli atenei del Bayern. Sotto questo aspetto, interessante è l'analisi delle "quote di mercato" per tipologia di grant: fatto 100 gli ERC vinti nel complesso dalle cinque regioni confrontate, la Lombardia ne vince il 17,4% del totale a fine 2017, con una punta del 26,4% negli advanced grant, afferenti a ricercatori dalla reputazione consolidata, mentre il Bayern ne vince il 33,5% del totale e spicca con il 45,6% degli starting grant, afferenti a ricercatori più giovani.

Le Istituzioni che si occupano di ricerca hanno una terza missione (che si affianca a ricerca scientifica ed insegnamento), il trasferimento alla società: della cultura scientifica in generale e, più in particolare, dell'innovazione attraverso il trasferimento tecnologico.

Anche la Lombardia, la regione più avanzata del Paese per la ricerca scientifica, rispetto alla Germania vince 120 a 100 dal punto di vista della produzione scientifica normalizzata (quindi dell'impact factor delle pubblicazioni), ma perde 25 a 100 dal punto di vista del trasferimento tecnologico. Trovare delle forme di sostegno di questo trasferimento è fondamentale considerando il contributo che potrebbe portare alla crescita del territorio e, soprattutto, alla sua partecipazione ai processi di sviluppo della ricerca scientifica. Inoltre, le attività della terza missione rappresentano il momento di sintesi fra la ricerca e lo sviluppo effettuata dentro le Università e la loro messa in atto, effettuata nelle imprese e con le imprese.

### **Prospettive**

Le possibili strade per lo sviluppo delle attività di ricerca, inserite nel più ampio contesto europeo, dovrebbero tenere in considerazione alcuni punti:

- L'incremento della qualità e della diversità del capitale umano, realizzato attraverso la internazionalizzazione degli atenei. Questo processo è sicuramente facilitato dalla presenza di corsi di laurea in lingua inglese e dalla partecipazione delle Università lombarde, per esempio, al programma Erasmus. Il passo successivo dovrebbe giungere dalla effettiva integrazione nel processo produttivo dei migliori studenti stranieri che si formano in Lombardia. L'accesso a fondi europei specifici, come gli ERC o il programma Horizon Europe, rappresenta uno strumento valido per rafforzare anche questo settore.

- Il processo di annullamento delle differenze di genere in questo settore è avviato ma necessita di essere supportato da iniziative efficaci, che riescano a far emergere i talenti di entrambi i sessi, mettendo in atto azioni di supporto alle donne

ed alla maternità (esempio può essere l’iniziativa POP – Pari Opportunità Politecnico del Politecnico di Milano).

– L’aumento delle risorse finanziarie a disposizione delle Università è fondamentale per lo sviluppo delle stesse. La necessità di un incremento strutturale delle risorse disponibili attraverso bandi competitivi è stata più volte sottolineata. I bandi stessi devono essere programmati in maniera consona alle necessità di sviluppo determinate attraverso piani strategici e la disponibilità dei fondi deve essere assicurata anche dal punto di vista temporale.

– La facilitazione della competizione, utilizzando le fonti di finanziamento disponibili nei programmi “Future and Emerging Technologies”, potrebbe essere ulteriormente strutturata e sviluppata, diventando un modello nazionale. Naturalmente, questo significa mettere in grado i ricercatori e le Università di competere con le migliori Università europee, attraverso, per esempio, lo sviluppo di programmi di supporto a queste iniziative a livello regionale e nazionale.

– La creazione di programmi comuni, tesi a facilitare la collaborazione fra Università e impresa rappresenta una misura essenziale per armonizzare le risorse e agevolare la crescita di entrambi i soggetti. In quest’ottica, un incremento dei periodi di stage e formazione degli studenti nelle aziende, reso agile dal punto di vista burocratico e supportato da quello finanziario, rappresenta sicuramente un processo virtuoso che merita di essere rafforzato. La presenza di aziende multinazionali in Lombardia rappresenta un elemento di facilitazione della mobilità degli studenti in stage in altri Paesi europei.

– Le infrastrutture territoriali per accogliere studenti e ricercatori rappresentano un problema che potrebbe trasformarsi in un freno allo sviluppo. Milano in particolare, soffre per la mancanza di alloggi adeguati, anche dal punto di vista dei costi, per accogliere studenti e ricercatori. Azioni di miglioramento in questo senso dovrebbero prevedere non solo

il supporto a possibili soluzioni a questo limite, ma anche accordi con Università e centri di ricerca europei per indirizzare, concretamente, gli studenti ed i ricercatori in mobilità verso soluzioni efficienti e sicure.

– Diverse iniziative sono in atto per creare e rendere disponibili le infrastrutture per la comunicazione e la condivisione virtuale delle tecnologie e del sapere. I nuovi modelli di sviluppo non possono prescindere dalla disponibilità di reti veloci, sia cablate che radio, per le Università e le imprese. Diverse tecnologie possono aiutare la condivisione della conoscenza e della formazione, facilitando la internazionalizzazione della Università e la attrattività delle stesse verso studenti e ricercatori internazionali.

### **Raccomandazioni**

Nel quadro generale di riferimento è centrale focalizzarsi sul tema della ricerca accademica e delle sue interazioni con il sistema produttivo: un forte sistema di ricerca accademico costituisce uno dei due elementi indispensabili della doppia elica dell'innovazione.

#### ***Eliminare gli ostacoli***

In assenza di un prevedibile aumento di risorse destinate alla ricerca scientifica sarebbe essenziale rimuovere una serie di limitazioni, per facilitare coloro che maggiormente sono impegnati nello sviluppo e nella promozione della ricerca, e sostenere la produttività del sistema. Un sistema di supporto e facilitazione per l'accesso ai fondi europei per la ricerca, come European Research Council e Marie Skłodowska-Curie Action, messo in atto da agenzie nazionali, sarebbe di grande aiuto. Altri punti problematici da citare sono il sistema di reclutamento dei docenti, e la loro retribuzione, non uniformi e non adeguati rispetto agli standard europei. Entrambi i fatto-

ri rappresentano un freno non solo alla capacità di attrarre docenti stranieri, ma anche alla possibilità di evitare che i migliori candidati nazionali si trasferiscano all'estero.

### ***Affidabilità di sportello***

A livello nazionale, solo il Ministero della Salute presenta uno sportello pubblico affidabile per la ricerca scientifica con bandi programmati e valutazione meritocratica. Deve quindi essere fatto uno sforzo per armonizzare la partecipazione ai bandi competitivi nazionali e regionali, e la loro gestione, agli standard europei. Sempre in questa ottica devono essere incentivate, attraverso azioni di divulgazione delle modalità di partecipazione e di supporto alla partecipazione stessa, le applicazioni per i bandi europei come i programmi Horizon Europe, European Research Council, Future and Emerging Technologies (per gli ambiti legati alle Life Sciences), Marie-Sklodowska-Curie Actions, Research Infrastructure.

### ***Le charities come modello e la loro evoluzione***

Le charities (Associazione Italiana per la Ricerca sul Cancro, Fondazione Cariplo, Telethon, Fondazione Veronesi, solo per citarne alcune) costituiscono un modello efficiente di finanziamento regionale e nazionale. La loro forza consiste nell'essere adeguate, in termini di gestione ed affidabilità del finanziamento per la ricerca, agli standard europei. Un modello vincente che potrebbe essere armonizzato con le altre modalità di finanziamento europee ed utilizzato anche per internazionalizzare maggiormente la ricerca italiana e lombarda.

### ***Il Grant individuale, una specie in via di estinzione***

Tutti i sistemi di ricerca dei Paesi sviluppati (e non) si basano su assegnazione di Grant individuali. Il Grant individuale da risorse pubbliche, al di fuori dunque delle charities, è invece scomparso dal sistema di ricerca del Paese. Ai Grant indivi-

duali, ovviamente, si affiancano, in un sistema normalmente votato alla ricerca scientifica, Program Projects e altre attività. Dovrebbe essere compiuto uno sforzo politico, organizzativo e gestionale per consentire non solo la partecipazione ai programmi di finanziamento della ricerca europei, ma anche la integrazione dei programmi nazionali con le linee di sviluppo declinate nei programmi europei.

### ***Incentivazione della competizione a livello europeo***

Sarebbe importante creare una logica di supporto per chi compete e coordina progetti europei. In particolare, è bene ricordare che il coordinamento di progetti europei è uno dei parametri su cui si basano alcuni ranking universitari. Una logica basata sulla assegnazione di “seed money” come premialità per la partecipazione a bandi europei è alla base del successo di alti sistemi di ricerca in Europa. Al fine di migliorare le capacità di competizione per i fondi comunitari, questo sistema dovrebbe essere implementato anche in Italia, sempre attraverso meccanismi di competizione.

### ***Attrazione di cervelli***

La disponibilità di efficienti programmi nazionali e regionali deve essere, anche in questo ambito, armonizzata e coordinata con le iniziative europee. In relazione a questo punto ed agli altri riportati sopra, la presenza di una “cabina di regia” politica a livello europeo, che abbia come scopo il miglioramento della capacità del sistema di attrarre e mantenere i migliori ricercatori europei nelle Università e nei centri di ricerca italiani, appare fondamentale. Pensiamo sia essenziale una politica di “matching funds” già implementata in passato da Fondazione CARIPLLO e Regione Lombardia e allo scopo di attrarre i migliori cervelli.

***Rapporto università/industria***

Come evidente dai dati presentati, l'imbuto fra ricerca scientifica e trasferimento alla società e in particolare al sistema produttivo è nel nostro Paese assai più stretto di quanto non dovrebbe essere. Il finanziamento di progetti cooperativi ha scontato meccanismi burocratici dal punto di vista dei tempi, della flessibilità, del merito, che non sono compatibili con la ricerca e con un rapporto produttivo con il sistema industriale. La logica dei meccanismi di finanziamento è spesso quella della costruzione di una autostrada, incompatibile coi tempi e le dinamiche della ricerca scientifica.

Appare quindi necessaria la realizzazione di un programma politico focalizzato sullo sviluppo della ricerca in Italia inserita nel contesto europeo. L'obiettivo deve essere quello di elevare gli standard attuali in termini di capacità di ricerca e competitività nel contesto sovra-nazionale. Inoltre, è necessario supportare gli individui e le organizzazioni in questo sforzo, attraverso la messa in atto di meccanismi in grado di rendere più agile e veloce l'accesso ai fondi della ricerca. Infine, dovrebbe essere consentita una maggiore autonomia decisionale per il reclutamento dei ricercatori, che metta le Università ed i centri di ricerca in grado di competere ed essere responsabili non solo per l'assegnazione dei fondi, ma anche nella scelta del capitale umano.



**Innovazione  
e Sostenibilità.  
Per un nuovo  
rinascimento**

**9**

**Di Matteo Colleoni, Massimo Labra, Maria Cristina Messa,  
Marco Orlandi, Gabriella Pasi, Lucia Visconti Parisio  
Università degli Studi di Milano-Bicocca**

In Italia, così come in Europa e nel mondo, viviamo anni di grandi cambiamenti. Trasformazione digitale, comunicazione 'social', automatizzazione, perdita della manualità, aumento delle diseguaglianze: queste sono ormai realtà, consolidate in un brevissimo lasso di tempo, incompatibili con la capacità di assimilazione dell'essere umano e, per questo, temute e difficili da affrontare o contrastare.

A queste trasformazioni si accompagnano, poi, i mutamenti impressionanti del nostro ecosistema - primo fra tutti il riscaldamento globale - che aumentano ulteriormente la sensazione di fragilità dei nostri sistemi, rendendo il futuro incerto e rischioso.

Pertanto, in una Europa che appare ricca di contraddizioni e di timori, così come in gran parte del resto del mondo, occorrono materie unificanti che sappiano coinvolgere trasversalmente tutti i cittadini, sia come individui che come comunità.

Innovazione e sviluppo sostenibile sono temi trasversali che provano a rispondere in maniera razionale e chiara al cambiamento, difendendo le capacità dell'uomo, senza contrastare l'evoluzione della scienza e tecnologia, ma anzi cercando di utilizzarla al meglio per creare un futuro migliore.

Si sente spesso utilizzare queste espressioni che possono restare vuote o dar luogo a stereotipi se non vengono accompagnate da azioni specifiche, i cui effetti possano essere quantificabili e dare luogo ad un'evoluzione del sistema.

Innovazione è stata la parola d'ordine degli ultimi anni: ha condizionato i Programmi europei (es. FP7 e Horizon 2020); ha permesso di sviluppare programmi estesi di innovazione di processo dell'industria italiana (es. industria 4.0), stimola una pro-

fonda trasformazione del mondo dell'educazione, training, ricerca, lavoro ma anche del sociale e della vita cittadina (es. smart cities).

Anche lo sviluppo sostenibile è stato messo al centro dell'agenda mondiale 2030, dove vengono elencati obiettivi ambiziosi accompagnati da indicatori che ne definiscono l'attuazione. Tuttavia, la traduzione pratica degli obiettivi risente di innumerevoli fattori, quali la complessità dell'organizzazione, che riguarda molti settori diversi fra loro (industriale, sociale, ambientale, economico) e soprattutto la compatibilità/condivisione con i programmi dei singoli governi, europei e mondiali.

L'incrocio fra innovazione e sviluppo sostenibile è oggi il tema centrale, sicuramente in Europa, se si vuole ottenere un effetto positivo dal cambiamento. I temi dell'innovazione non possono che affrontare nuovi programmi attenendosi a criteri di sostenibilità. Analogamente, lo sviluppo umano non può prescindere da una comprensione, adattamento e utilizzo della tecnologia in tutte le sue forme (digitale, robotica, scienza dei dati etc) per trarne vantaggio e ristabilire una visione di progresso dell'umanità.

### **Lo scenario: dal concetto di sviluppo a quello di sviluppo sostenibile**

Lo sviluppo rappresenta l'obiettivo principale delle nazioni moderne ed è centrale nella definizione delle politiche economiche e sociali. Il concetto di sviluppo ha avuto diverse definizioni ed interpretazioni nel corso del tempo. Nelle prime fasi di industrializzazione, quando il problema centrale dei Paesi era quello di garantire sostentamento e minimi standard di vita ai cittadini, lo sviluppo è stato principalmente interpretato come crescita economica. Il concetto di crescita è stato misurato con la produzione lorda di un sistema economico. Da questo punto di vista il PIL

(prodotto interno lordo), o più precisamente il suo tasso di crescita, è stato tradizionalmente considerato come l'indicatore dello stato di salute di un sistema economico, in grado quindi di misurare il successo delle politiche economiche di un Paese.

Dato che nella contabilità nazionale il valore del PIL coincide con il valore dei redditi percepiti all'interno del sistema economico, è evidente che una sua variazione positiva comporta una maggiore quantità di risorse a disposizione degli individui e, quindi, un benessere per la collettività. Crescita economica, allora, si qualifica come maggiore disponibilità di beni di consumo e/o di investimento per un Paese, grazie ai quali gli individui sono in grado di soddisfare i loro bisogni. Da questo punto di vista la teoria economica neoclassica ha rappresentato la crescita come incremento della produzione di beni e servizi.

Vi sono almeno due argomenti che hanno fondato una revisione critica del concetto di sviluppo economico portando a una sua riformulazione e diversa misurazione. Un primo argomento riguarda il superamento del mero concetto di efficienza allocativa a vantaggio di una maggiore considerazione dell'equità nella definizione delle politiche pubbliche. La crescita del PIL in sé è poco significativa in valore assoluto, mentre è molto più indicativo analizzare come esso si distribuisce all'interno di un Paese.

Il reddito (o PIL) pro-capite ci fornisce informazioni sulla ricchezza media di un Paese, mentre la distribuzione del reddito tra i diversi decili di percettori ci consente di calcolare il grado di ineguaglianza di un sistema economico. Un sistema particolarmente disuguale, o che tende a diventarlo sempre più nel tempo, è una realtà dove la crescita economica non va a beneficio di tutti gli individui e, quindi, è inefficace nel migliorare effettivamente il benessere della collettività. Solo uno sviluppo pervasivo è in grado di realizzare gli obiettivi che stanno alla base delle politiche di crescita. È ormai consueto, anche nei Paesi sviluppati, calcolare la soglia di povertà (ovvero quel livello di reddito che garantisce a una famiglia il consumo di un paniere di beni considerato mini-

mo) e l'income gap, al fine di studiare politiche economiche in grado di ridurre la povertà nel sistema, proprio perché la presenza di famiglie povere in un sistema economico sviluppato viene considerato sintomo di un malfunzionamento a cui le politiche pubbliche devono portare rimedio.

Il tema dell'equità può essere declinato anche in senso inter-generazionale ed è proprio considerando questo aspetto che il concetto di crescita sostenibile ha fatto il suo ingresso nel dibattito economico. La definizione secondo il Rapporto Brundtland (1987) definisce sviluppo sostenibile come quello che "soddisfa i bisogni correnti senza mettere a repentaglio i bisogni delle generazioni future". Alla base di questa definizione sta il lavoro che a partire dagli anni '60 ha coinvolto inizialmente non tanto e non solo politici ed economisti, ma soprattutto scienziati ambientali e sociali che guardavano al problema delle risorse primarie, della loro conservazione, valorizzazione e riutilizzo. In tale senso la sostenibilità diventa prima un valore di una risorsa. Successivamente il concetto di sviluppo sostenibile ha acquisito una valenza multisetoriale e trasversale nelle sue diverse declinazioni di sostenibilità economica, sociale e ambientale.

Il concetto di sostenibilità è inscindibilmente legato a quello economico e ambientale di scarsità. In un sistema economico-ambientale infatti, vi sono risorse scarse e non riproducibili, mentre altre risorse sono riproducibili secondo un loro ciclo naturale che, però, può essere turbato dal comportamento umano. L'ottimizzazione tipica dell'economia neoclassica tende a massimizzare il prodotto qui ed ora, senza tenere conto degli impatti futuri che questa condotta può avere. Il Rapporto Meadows (1972) ha illustrato come, mantenendo costanti i tassi di crescita di popolazione, di industrializzazione, e di uso delle risorse, le possibilità di sviluppo del sistema globale si sarebbero esaurite nel giro di un secolo, lasciando l'umanità di fronte a un declino inesorabile nelle condizioni di vita. Tale limite viene, tuttavia, raggiunto molto prima di quanto previsto e può essere contrastato

solo dall'uso intelligente delle tecnologie e da un radicale cambio di paradigma negli stili di vita e nella produzione.

### **Prospettive e interventi: la necessità di un'economia circolare ed il ruolo fondamentale dell'innovazione**

Sino a poco tempo fa i meccanismi di mercato richiedevano necessariamente l'intervento pubblico a correzione dell'inefficienza. Gli interventi potevano avvenire tramite regolamentazione (divieti) oppure tramite l'applicazione di tariffe (Area C) o imposte (tassazione ambientale) che ripristinavano in capo a chi ha prodotto il danno il pagamento di una somma a compensazione. L'effetto di questi provvedimenti, che solo il settore pubblico normalmente applicava, è quello di rendere più costosa l'attività dannosa e, quindi, di ridurne l'entità. Se poi il gettito da imposte e tariffe ambientali venisse destinato a ripristinare i danni arrecati o investito in sussidi a ricerca e sviluppo per attività virtuose, il sistema otterrebbe il risultato di alterare la convenienza relativa tra due tipi di azioni umane, a vantaggio di quelle sostenibili.

Questo approccio tuttavia si sta modificando rapidamente anche nel settore privato che sta considerando non solamente le problematiche legate a divieti e multe, ma sta riscoprendo il valore aggiunto delle risorse nella loro complessità: umane, materiali ed economiche. Le filiere lineari in cui la produzione di un bene produceva residui (scarti, rifiuti) erano un tempo considerate la normalità; oggi dall'agricoltura all'industria tecnologica si considera la risorsa primaria e si valuta la possibilità di sfruttarla nella sua interezza. Così **le filiere diventano circolari, gli scarti diventano beni e si introduce il concetto di economia circolare come base dello sviluppo sostenibile.**

In una economia circolare si aumenta il valore di una risorsa materiale massimizzando la sua conversione in prodotti (alto valore) e tendendo alla totale eliminazione degli sprechi (basso

valore). In questo modo, partendo dalla completa valorizzazione delle risorse naturali rinnovabili, quali le biomasse, non solo si limitano i rifiuti, ma anche si contribuisce a ridurre alcune cause che generano il problema del cambiamento climatico. Inoltre, attraverso una **progettazione responsabile** viene aumentata la durata delle materie prime che formano i prodotti, allungandone la vita. Infatti, quando un prodotto raggiunge la fine della sua funzione, il riutilizzo e il riciclo offrono l'opportunità di prolungarne ulteriormente la vita tramite il reimpiego delle sue parti costitutive.

Questo cambio di paradigma per i materiali costituenti i prodotti è riassunto nel motto “dalla culla alla culla” piuttosto che “dalla culla alla tomba”, intendendo come tomba le discariche e in misura minore gli inceneritori, e può essere raggiunto dallo sviluppo della **green chemistry** e dell'**eco design**. La chimica verde è stata definita da Paul Anastas, nel 1998, come “*L'invenzione, la progettazione e l'applicazione di prodotti e processi chimici in grado di ridurre o eliminare l'impiego di sostanze pericolose, nocive all'ambiente e alla salute umana*”. Recentemente il concetto si è allargato e comprende anche l'uso di prodotti di partenza provenienti da fonti rinnovabili e la eliminazione degli scarti di produzione. L'eco-design riguarda la progettazione di materiali che siano già predisposti per essere riciclati o riutilizzati al termine della loro vita.

La rivoluzione strutturale portata dall'economia circolare crea nuove opportunità di lavoro o meglio nuove professioni e, quindi, diventa un forte incentivo a una ricerca e a uno sviluppo innovativo.

Il cuore dei **programmi industriali 4.0** si rivolge esattamente all'innovazione non tanto di prodotto ma di processo che non si risolve solo in nuove tecnologie o macchinari ma che si basa su una rinnovata filosofia di uso delle risorse, della loro valorizzazione e su una inedita concezione di filiera produttiva. Entrando nel dettaglio l'espressione Industria 4.0 si riferisce a processi di digi-

talizzazione che permettono di apportare innovazione nella filiera produttiva di imprese industriali e manifatturiere. La digitalizzazione è finalizzata a favorire l'integrazione e la cooperazione aziendale e interaziendale. L'innovazione tecnologica alla base dell'implementazione dell'industria 4.0 comprende la definizione di nuovi processi produttivi digitalizzati, realizzati mediante tecnologie abilitanti quali robotica per la definizione di sistemi di produzione, realtà aumentata per mezzo di sistemi di visione atti a guidare gli operatori nello svolgimento di attività, simulazione per ottimizzare i processi, Internet of Things per potenziare la capacità di monitoraggio e di controllo lungo tutta la filiera produttiva, Cloud Computing e Big data Analytics per gestire e analizzare grandi quantità di dati in sistemi aperti e Cyber-Security per preservare le informazioni da attacchi esterni. Grazie ai processi di digitalizzazione si aumenta anche l'interconnessione tra le aziende. Qualora si affermassero standard di interoperabilità tra imprese diverse, la struttura italiana, caratterizzata dall'elevato numero di micro e piccole imprese, potrebbe creare network di imprese estesi anche al di fuori dei confini del Paese, determinando, quindi, non solo un aumento della competitività, ma anche un incremento della sostenibilità economica e ambientale pur in presenza di ridotte dimensioni aziendali.

Nuove professioni e visioni a cui la ricerca e la formazione in primis devono saper fornire strumenti adeguati. Questa visione è già presente nei piani dell'Unione europea a partire dal 2015: sull'economia circolare, infatti si dovrà dimostrare che i prodotti sono stati progettati in modo tale da massimizzare il loro potenziale di riutilizzo e riciclaggio.

### ***Come si misura lo sviluppo sostenibile?***

La crescita sostenibile si manifesta quindi come un fenomeno complesso da definire ed assai più difficile da misurare. Appare infatti evidente che il concetto di PIL da cui siamo partiti sia un indicatore insufficiente e inadatto per descrivere e misurare le diverse componenti che concorrono a caratterizzare la complessità. Il PIL innanzitutto è un numero e come tale racchiude in sé una somma di valori che non sempre sono indicativi di uno sviluppo autentico. Secondo la Commissione europea (2017), nel 2013 in un campione di 58 città europee la variazione della percentuale di ritardi dovuta alla congestione da traffico andava dal 14% di Malmö in Svezia al 39% di Palermo in Italia. Si stima che un ritardo del 39% possa avere un costo di 130 miliardi all'anno, senza contare i problemi dovuti al peggioramento della qualità dell'aria, innalzamento del rumore, aumento dei consumi energetici e immissione di CO<sub>2</sub>. Le politiche di crescita sostenibile richiedono quindi la definizione non solo di obiettivi ma anche di indicatori che misurino il progresso verso di essi.

Le Nazioni Unite a partire dal 2017 e nel quadro degli obiettivi di sostenibilità dell'agenda 2030 hanno indicato un numero molto grande di indicatori, suddivisi per i 17 obiettivi di sostenibilità (SDGs). Il primo di essi riguarda, come evidenziato sopra, l'eradicazione della povertà, mentre il secondo riguarda la disponibilità di cibo e la promozione dell'agricoltura sostenibile. Gli altri obiettivi sono valutati sulla base di indicatori di salute e benessere, di accesso all'istruzione e formazione, di uguaglianza di genere e di eliminazione delle disuguaglianze di reddito (nei paesi e tra i paesi), di accesso alle risorse idriche ed energia e di qualità della vita in città che siano sostenibili ed inclusive. Protezione dell'ambiente, degli oceani e delle foreste e sviluppo di modelli di consumo sostenibili sono misurati anch'essi con una serie di indicatori molto dettagliati. Nel complesso troviamo **232 indicatori**, un numero molto alto e che garantisce di valutare i progressi verso la sostenibilità in tutte le sue possibili declinazioni, economica, sociale ed

ambientale. In questo contesto, la crescita della produzione e del reddito è solo uno tra gli indicatori, relegato quindi ad un ruolo marginale nel nuovo più ampio contesto. A discapito di questo è sorprendente notare come nei 'media' la crescita del PIL mantenga ancora un'importanza centrale e che le politiche economiche siano fondate su indicatori definiti sulla base del PIL, come ad esempio quelli utilizzate dalla Ue per valutare lo stato di salute dei bilanci nazionali. C'è ancora molta strada da percorrere affinché il concetto di sviluppo sostenibile venga posto al centro delle politiche pubbliche.

### **Qualche raccomandazione: il ruolo dell'Europa come artefice dell'innovazione e dello sviluppo sostenibile**

Il coordinamento tra Stati e la definizione del livello di governo più efficace per implementare con successo le politiche di sostenibilità restano un tema centrale politico-economico di tutto il mondo. I temi dell'inquinamento ambientale e del cambiamento climatico, avendo un impatto su scala mondiale, richiederebbero un intervento regolatorio da parte di un'autorità superiore ipoteticamente in grado di vincolare tutte le nazioni. Non esistendo un'autorità mondiale e nel rispetto delle sovranità dei singoli Stati, l'unica via è quella della firma di trattati cui partecipino spontaneamente i diversi paesi, che però difficilmente coinvolgerà tutte le nazioni. L'accordo tra Stati e la condivisione di un comune indirizzo su base volontaria è dunque la chiave per la soluzione del problema ambientale a livello globale, per cui appare che le conclusioni cui si giunge trattando di risorse comuni si ripropongono a livelli diversi, dalla città, alla regione al globo e quindi richiedono strumenti di intervento diversi e condivisi.

In questo contesto è fondamentale il ruolo che svolge l'Unione europea. Nella Comunicazione intitolata "A Sustainable Bioeconomy for Europe: strengthening the connection between eco-

onomy, society and the environment”, rilasciata nell’ottobre 2018, l’Unione detta gli obiettivi e le strategie per la sostenibilità che verranno implementati a partire dal 2019. Un elemento interessante, che qualifica la nuova interpretazione e il ruolo della sostenibilità, è che essa viene interpretata non più come un limite alla crescita, ma come un’opportunità di ricerca e sviluppo per modernizzare i settori industriali e rafforzare la leadership europea nell’economia globale secondo un nuovo paradigma.

La bioeconomia in particolare viene considerata come un fattore di crescita per l’Unione poiché si manifesta come un settore centrale per la crescita e la creazione di nuovi posti di lavoro. Si stima che entro il 2030 verranno creati un milione di nuovi posti di lavoro.

Per ottenere questo risultato è necessario che l’Unione europea identifichi da subito delle priorità strategiche di intervento per incrementare l’innovazione verso la sostenibilità. Oltre a supportare i programmi industriali 4.0, occorre sviluppare e soprattutto supportare le “Strategic value chains” come strumento operativo per lo sviluppo di una industria europea innovativa e sostenibile in grado di competere su scala mondiale.

Nel 2017 la Commissione europea istituì un Forum strategico su “Important Projects of Common European Interest” (IPCEI) per identificare i più importanti progetti strategici transnazionali su cui far convergere finanziamenti pubblici e privati. Lo sviluppo di questi progetti è una delle chiavi di volta per rendere l’industria europea l’asse portante della bioeconomia a livello mondiale.

Un altro strumento fondamentale per lo sviluppo dell’economia circolare è il potenziamento delle startup come avanguardia del trasferimento tecnologico. Sebbene esistano tanti esempi di startup innovative in Italia che producono innovazione e sostenibilità la presenza di un contesto amministrativo complicato, l’elevata tassazione ed un mercato dei capitali ancora poco sviluppato pongono un freno a questa importante risorsa di innovazione, almeno nel sistema italiano, che potrebbe

essere un volano per nuovi posti di lavoro e fatturato.

Per quanto riguarda il problema della gestione dei rifiuti è necessario che l'Unione europea renda da subito, attraverso una opportuna legislazione, conveniente trattare i residui di produzione come una materia da riutilizzare piuttosto che come un rifiuto.

Se gli obiettivi di crescita ed occupazione appaiono particolarmente rilevanti in una situazione quale quella attuale caratterizzata da livelli di sviluppo modesti o nulli, occorre considerare che lo sviluppo di una bioeconomia sostenibile potrebbe realizzare nel medio-lungo periodo un *sectoral shift*, che si manifesta con il declino di alcuni settori, abbandonati e resi obsoleti dal nuovo paradigma, a vantaggio di nuove forme produttive ed organizzative dell'attività economica.

In presenza di *sectoral shifts* di rilievo sono fondamentali le politiche pubbliche e quindi il ruolo dei governi e delle istituzioni sia per incentivare il passaggio ai nuovi settori, per subsidiare tecnologie e prodotti emergenti, fintantoché essi siano economicamente competitivi, sia soprattutto per guidare e regolare il mercato del lavoro. La creazione di nuove occupazioni nei settori sostenibili si accompagna di solito alla eliminazione di posti di lavoro nei settori obsoleti ed è quindi necessario provvedere ad una riqualificazione della forza lavoro ed al sostegno al reddito nelle fasi di transizione.

In questo contesto sfidante ed in continua evoluzione è quindi centrale il ruolo degli Stati e dell'Unione europea, affinché le politiche regolatorie e le strategie di intervento siano maggiormente coordinate a livello centrale e locale, coinvolgano i cittadini in tutti i passaggi, in modo che diventino parte attiva del nuovo contesto e infine si traducano in azioni coerenti verso lo sviluppo sostenibile a beneficio di tutte le componenti sociali.

**Conclusioni e  
raccomandazioni.  
L'Europa  
che vogliamo**

**10**

Di **Enrico Cereda**  
**Assolombarda**

L'impareggiabile lavoro svolto dai Rettori che hanno accettato di partecipare a questo progetto editoriale ha lo scopo di mettere in luce quanto di buono l'Europa ha fatto per noi e quanto di buono ancora potrà fare se affronterà, vincendole, le sfide sociali, politiche ed economiche che ha di fronte.

L'Unione è una porzione del globo tra le più ricche al mondo, con altissimi livelli di istruzione, qualità e aspettative di vita: troppo è stato fatto per affermare il «modello europeo» per rinunciarvi ora. Serve un'accelerazione nel progetto europeista piuttosto che un arretramento.

Il dibattito sull'Europa appare troppo spesso sbilanciato sulla valutazione degli aspetti economici del mercato unico e dell'unione monetaria e sembra trascurare quei valori e quella cultura che non solo nel percorso storico, ma anche nel quadro attuale e nell'orizzonte futuro, sono le fondamenta della costruzione europea.

È quindi cruciale una riflessione sulla direzione di un percorso di riforma che tenga conto della congiuntura attuale, senza mai perdere di vista le parole chiave e le dimensioni dell'enorme valore, non soltanto economico, che l'Unione europea porta con sé. Tutto ciò anche alla luce della prossima uscita del Regno Unito e del continuo progresso delle dinamiche di allargamento, che la rendono sempre più articolata e complessa nel suo funzionamento interno, ma allo stesso tempo sempre più decisiva e protagonista all'esterno, ovvero nella gestione dei rapporti con gli altri grandi interlocutori mondiali a partire da Cina, Stati Uniti e Russia.

Una prima di queste parole chiave è **crescita**, favorita dagli investimenti e dai finanziamenti attraverso i quali le istituzioni europee supportano le diverse politiche dedicate, tra l'altro, all'indu-

stria, all'ambiente, all'energia. Senza dimenticare quelle tecnologie che vedono l'Europa, le sue imprese e le sue Università al centro dell'economia mondiale e delle dinamiche di competitività.

Ancora prima di quello mondiale, è il mercato interno che rappresenta una delle principali fonti di sviluppo e di ricchezza per l'Europa: oltre 500 milioni di abitanti e una ricchezza annua pari a quasi 16.000 miliardi di euro che ne fanno la più rilevante area economica al mondo.

Un modello di mercato che si ispira ai valori della coesione territoriale e sociale. A supporto dei suoi territori, l'Europa ha fatto delle politiche di coesione uno strumento prezioso per garantire una crescita il più possibile omogenea fra i diversi Stati, nonché regioni, province e nuclei urbani (“uniti nella diversità”). A sostegno di questa prospettiva, ognuno di questi interlocutori ha assunto a Bruxelles un ruolo e un'identità specifica, attuando un modello di multi-level governance.

Una seconda parola chiave è **formazione**. Per confrontarsi con un mercato globale estremamente competitivo, l'Unione europea vanta una manodopera qualificata, capace di produrre beni e servizi innovativi e di qualità. Ciò è possibile grazie all'alto livello del sistema educativo e formativo che incoraggia non solo la creatività e l'innovazione, ma anche la mobilità dei giovani, in primis con il programma Erasmus. L'Europa è impegnata attivamente anche nel promuovere e diffondere l'innovazione tecnologica, come nel caso dell'Intelligenza Artificiale, e nello sviluppo delle nuove competenze con il fine di aiutare i lavoratori ad avere una preparazione adeguata ad un mercato in continua evoluzione. In particolare, la digitalizzazione comporterà da un lato la scomparsa di posti di lavoro, ma dall'altro la creazione di nuovi. Un bilancio positivo, sia in termini di ricchezza sia di occupazione, sarà possibile solamente attraverso un'industria competitiva. Per questo ci sarà bisogno di una ‘visione’, di un ‘patto per lo sviluppo’ su base europea che stabilisca le linee di una chiara politica industriale, capace di guidare le im-

prese nel mercato globale.

Per educare le generazioni presenti e future alla condivisione e alla costruzione di un livello di benessere e di qualità della vita in crescendo è necessario condividere anche uno stesso bagaglio e patrimonio culturale. La **cultura** è quindi la terza parola chiave: è parte dell'identità che unisce e dà voce al senso di appartenenza alle comuni radici europee. È un valore da preservare nel rispetto della diversità degli approcci dei diversi popoli, nazioni e territori così riccamente articolati all'interno dell'Unione.

Altro elemento chiave è la **sostenibilità**, attraverso la quale declinare crescita e benessere diffuso. Lo sviluppo sostenibile è sempre stato al centro del progetto europeo e i trattati dell'Unione europea ne riconoscono le sue dimensioni economiche, sociali e ambientali. Lo sviluppo, così come inteso a livello comunitario, ambisce a soddisfare i bisogni del presente senza compromettere le risorse per le generazioni future.

Tra i valori fondamentali vi è poi la **solidarietà**. Non è solo un tratto caratteristico della cultura europea, ma è alla base della sanità pubblica, dell'educazione, della cooperazione e in generale del welfare sociale. Per questo l'Europa può vantare il miglior sistema di protezione sociale al mondo e si posiziona tra i primi per la qualità della vita e il benessere. Senza dimenticare che l'Unione europea è anche il più importante donor al mondo, garantendo il 56% degli aiuti allo sviluppo del globo. Per tutelare tutto ciò, è necessario mantenere l'equità e realizzare la promessa, contenuta nei Trattati, di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che miri alla piena occupazione e al progresso sociale inclusivo.

Nonostante i tanti punti di forza, l'Unione europea non è perfetta e resta ancora molto da fare per il **completamento del processo di integrazione** che i padri fondatori avevano già ben chiaro alla fine della Seconda Guerra mondiale.

Dopo il coraggio mostrato nel condividere carbone e acciaio, il cui utilizzo spregiudicato aveva contribuito alla devastazione di

due guerre mondiali, la lungimiranza di voler dare attuazione concreta al manifesto di Ventotene, che per la prima volta faceva parlare all'unisono l'Europa di mercato e democrazia, l'Unione europea è oggi ad un nuovo punto di svolta. Ha bisogno, come non mai, di superare gli ostacoli già in parte affrontati con il fallimento dell'adozione di una Costituzione europea, attraverso un ulteriore sforzo di integrazione, che miri a consolidare tutti gli strumenti utili a farci riconoscere i nostri valori, i nostri ideali, la nostra cultura, come modello di pace, di cooperazione e di benessere per il mondo intero.

Proprio in vista di questa svolta, si afferma quindi la necessità di riflettere anche sulle criticità del percorso di integrazione, per fornire risposte alle nuove diseguaglianze, alle crescenti disaffezione e insoddisfazione, e insieme per favorire una migliore comprensione del valore e dell'offerta dell'Europa. Il calo della partecipazione alle elezioni, la dicotomia percepita tra austerità e crescita, la lontananza dei territori, sono segnali importanti di cui tenere conto.

Come Associazione vogliamo contribuire ad un'inversione di rotta che veda l'Italia sempre più protagonista di un necessario percorso di riforma delle istituzioni europee e nella definizione di policy. In uno slogan: **'più Italia in Europa'**. Un cambiamento che può avvenire solo attraverso una partecipazione più attiva e competente delle rappresentanze italiane nelle varie sedi europee, per le quali mettiamo a disposizione la nostra capacità di ascolto e di confronto con i territori e il sistema delle imprese.

Per questo, partendo dall'ampio spettro di proposte presentate nei capitoli tematici di questo volume, abbiamo raccolto lungo sette direttrici quelle opzioni di riforma per noi prioritarie perché le nostre imprese, la nostra economia e il nostro modello di benessere restino al centro delle dinamiche di sviluppo e crescita sostenibile globali.

## Per completare il disegno europeo

Incoraggiare il completamento del processo dell'**Unione bancaria** in modo tale da separare gradualmente la posizione finanziaria delle banche da quella degli Stati membri e da permettere al sistema bancario di supportare al meglio la crescita delle imprese e dell'economia più in generale.

Creare un **Sistema di autorità fiscali europee**, presieduto dal Presidente dell'Eurogruppo, che funga da organismo di coordinamento delle politiche di bilancio nazionali.

Mirare al raggiungimento di un'**armonizzazione delle politiche fiscali** tra i Paesi membri soprattutto nella tassazione per imprese e capitali e nel sistema di stimolo alla crescita e agli investimenti, attraverso un cambiamento del metodo di ricorso all'unanimità per le decisioni in materia fiscale in seno al Consiglio dell'Unione europea.

Proseguire nella strategia del **Mercato Unico Digitale**, come grande opportunità di integrazione e di competitività dell'Unione, favorendo politiche che sappiano coniugare la tutela dei diritti dei cittadini con lo sviluppo delle nuove tecnologie nel sistema economico e sociale, salvaguardando il più possibile l'approccio alla massima armonizzazione.

Favorire una maggiore integrazione del **mercato unico dei servizi**, tramite un miglioramento dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali degli Stati membri.

## Per competere nell'arena globale

Rafforzare la visione e l'attuazione di una **politica estera e di sicurezza comune** tra tutti gli Stati membri, tramite un processo decisionale più efficiente, per consentire all'Unione europea di assumere un ruolo più incisivo a livello mondiale. Un ruolo determinante anche nelle decisioni di **politica commerciale**,

## Parte 10 – Conclusioni e raccomandazioni. L'Europa che vogliamo

che rivestono ormai un ruolo strategico a livello geopolitico, considerata la sempre più ampia portata degli accordi commerciali bilaterali e multilaterali.

Affrontare il contrasto che sta emergendo tra la politica di concorrenza interna e quella esterna, ovvero modificare l'approccio normativo in modo da consentire l'emergere di **campioni europei** in grado di diventare dei veri e propri global player.

### Per accrescere la ricerca e l'innovazione

Incoraggiare lo sviluppo di **progetti strategici transnazionali**, come nel caso dell'iniziativa "Important Projects of Common European Interest" (IPCEI), su cui far convergere finanziamenti pubblici e privati con lo scopo di rendere l'industria europea sempre più competitiva.

Rafforzare l'incentivazione diretta comunitaria ai progetti di ricerca e innovazione aumentando gli stanziamenti a favore degli strumenti mono-beneficiari, affiancando alla valorizzazione della **"disruptive" innovation** anche il sostegno all'**innovazione incrementale** e mantendendo il fondo perduto quale principale forma di stimolo.

### Per avere più futuro in Europa

**Innovare la didattica** nelle istituzioni formative, sia ampliando i modelli di attività laboratoriale e di collaborazione con il contesto socio-economico di riferimento, sia superando la tradizionale impostazione di comunicazione unilaterale da docente a studenti. Valorizzare le esperienze delle reti universitarie, anche allargandole ad altri segmenti formativi, in collaborazione con il mondo dell'impresa, sia per condividere le nuove metodologie didattiche, sia facilitare il riconoscimento delle competenze e la

mobilità dei giovani nel circuito europeo.

Promuovere e rafforzare le politiche pubbliche europee finalizzate a supportare gli interventi di **upskilling e reskilling della forza lavoro**, sia per accompagnare le imprese nell'affrontare le nuove sfide tecnologiche globali, sia per sostenere i soggetti in età lavorativa nelle fasi di transizione nel mercato del lavoro. Individuare un programma specifico per la crescita complessiva delle **competenze manageriali nelle imprese di piccole e medie dimensioni**, che veda l'imprenditore coinvolto in prima persona in tale percorso di accrescimento delle proprie competenze.

### **Per perseguire una crescita sostenibile e inclusiva**

Supportare ed incentivare la transizione del sistema economico verso l'**economia circolare** come base dello sviluppo sostenibile, attraverso il rafforzamento di un quadro normativo comunitario che permetta di affrontare il tema della gestione dei rifiuti, trasformando e innovando il sistema nell'ottica di utilizzo dei residui di produzione come materia da riutilizzare nei cicli successivi.

Favorire la **diffusione del modello di CSR** delle imprese come contributo essenziale alla competitività del mercato continentale, anche allo scopo di garantire vantaggi nella gestione dei rischi, nei risparmi sui costi, nell'accesso al capitale, nelle relazioni con i clienti, nella gestione delle risorse umane e nella loro capacità di innovare.

Promuovere un'**adozione responsabile dell'Intelligenza Artificiale**, con un approccio partecipativo e multistakeholder per consolidare principi guida che assicurino inclusione ed equità nelle future implementazioni. Investire nella formazione di nuove competenze per favorire la trasformazione del mercato del lavoro e colmare il gap tra domanda e offerta di nuove professionalità.

### Per accorciare le distanze

Creare un modello di governance a più livelli in grado di attuare politiche pubbliche in materia di infrastrutture che sia indipendente dai cicli economici e dai cambiamenti politici, garantendo così lo sviluppo dei **progetti infrastrutturali strategici di medio periodo** (trasporto su ferro, intermodale ferro e gomma, corridoi europei).

Promuovere l'utilizzo delle **tecnologie digitali nelle infrastrutture e nei veicoli**, avviando progetti pilota, ad esempio, per lo sviluppo di autostrade elettrificate, la sperimentazione di programmi dedicati alla mobilità autonoma e connessa, la diffusione su larga scala della sharing mobility, la trasformazione delle infrastrutture presenti in infrastrutture smart, grazie a sistemi che ne monitorino la conservazione, ne facilitino la manutenzione e garantiscano un efficiente sistema di gestione del traffico e delle emergenze.

Potenziare il sistema delle infrastrutture portuali, aeroportuali e interportuali per gestire l'aumento del traffico di merci e persone previsto per il prossimo decennio. In parallelo, completare le infrastrutture stradali e ferroviarie di accesso a porti, aeroporti e interporti per creare una **rete interconnessa con i grandi corridoi infrastrutturali europei**.

### Per semplificare e avvicinare

Rafforzare il processo di **semplificazione normativa e amministrativa** per migliorare le relazioni tra amministrazioni, cittadini e imprese, riducendo i tempi e gli oneri regolatori, accrescendo la competitività e dando certezza ai diritti dei cittadini e alle attività di impresa.

Migliorare la conoscenza dei ruoli e del funzionamento delle istituzioni europee e far sì che, anche attraverso l'utilizzo di nuovi

strumenti digitali, si favorisca la **partecipazione** dei cittadini e delle imprese al dibattito europeo.

# Glossario

**Accordi di Schengen:** sono gli accordi firmati il 14 giugno 1985 da Germania, Belgio, Francia, Lussemburgo e Paesi Bassi relativi alla eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni. La Convenzione di applicazione degli accordi è stata firmata il 12 giugno 1990 dagli stessi Stati membri. L'Italia l'ha firmata il 27 novembre 1990; la Spagna e il Portogallo il 25 giugno 1991; la Grecia il 6 maggio 1992. Con il Trattato di Amsterdam del 1997 il sistema di Schengen è stato inserito nella struttura dell'Unione europea.

**Associazione europea di libero scambio (AELS):** l'Associazione europea di libero scambio è un'organizzazione regionale per il commercio e l'area di libero scambio composta da quattro stati europei: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. L'organizzazione opera in parallelo con l'Unione europea e tutti e quattro gli Stati membri partecipano al mercato unico europeo e fanno parte dello spazio Schengen. Tuttavia, non fanno parte dell'Unione doganale dell'Unione europea.

**Atto Unico Europeo (AUE):** viene così definito il Trattato siglato a Lussemburgo e all'Aja nel 1986, entrato in vigore il primo luglio 1987. È stata la prima revisione dei trattati di Roma ed ha instaurato il mercato interno con la libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi, oltre che ampliato i poteri del Parlamento europeo.

**Autorità bancaria europea (ABE):** l'Autorità bancaria europea è un'autorità indipendente dell'Ue che opera per garantire una regolamentazione e una vigilanza efficace e coerente in tutto il settore bancario europeo. I suoi obiettivi generali sono il mantenimento della stabilità finanziaria nell'Ue e la salvaguardia dell'integrità, dell'efficienza e del funzionamento del settore bancario.

**Azioni Marie Skłodowska-Curie:** sono una serie di importanti borse di ricerca sulla mobilità create dall'Unione euro-

pea per sostenere la ricerca nello Spazio europeo della ricerca (SER).

**Bail-in:** con l'espressione inglese bail-in ci si riferisce a un sistema di risoluzione di un'eventuale crisi bancaria che prevede l'esclusivo e diretto coinvolgimento di azionisti, obbligazionisti, correntisti della banca stessa.

**Banca Centrale Europea (BCE):** è la banca centrale dei 19 Stati membri dell'Unione europea che hanno adottato l'euro. È stata istituita nel 1998 ed ha sede a Francoforte. Ha come obiettivi quelli di mantenere la stabilità dei prezzi nell'area dell'euro, preservare il potere di acquisto della moneta unica e di guidare la politica economica e monetaria dell'Ue.

**Banca europea degli investimenti (BEI):** è l'istituzione finanziaria dell'Unione europea creata nel 1957, con il Trattato di Roma, per il finanziamento degli investimenti atti a sostenere gli obiettivi politici dell'Unione, sia all'interno che al di fuori dell'Unione.

**Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea:** tale Carta, nota anche come Carta di Nizza, è stata solennemente proclamata nell'ambito del Consiglio Europeo di Nizza il 7 dicembre 2000, con l'obiettivo di racchiudere in un unico testo i diritti fondamentali riconosciuti dall'Unione. La carta si compone di 54 articoli e stabilisce i diritti fondamentali in materia di dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

**Commissione europea:** è l'istituzione che ha il potere di proporre le leggi, gestisce e assegna i finanziamenti dell'Ue, assicura il rispetto della legislazione, e rappresenta l'Ue a livello internazionale. È composta da 28 commissari (uno per ciascun paese dell'Ue) sotto la direzione del presidente della Commissione che assegna le diverse competenze politiche. È nominata, di comune accordo, dai governi degli Stati membri, ed è soggetta al voto di investi-

tura del Parlamento europeo. Il mandato della Commissione è di 5 anni. Il collegio dei commissari è assistito da un'amministrazione composta da direzioni generali e da servizi specializzati, i cui organici sono ripartiti principalmente tra Bruxelles e Lussemburgo. Detiene il diritto esclusivo di iniziativa legislativa.

**Comunità economica europea (CEE):** la Comunità europea è stata un'organizzazione di Stati europei che costituiva il "Primo pilastro" della successiva Unione europea.

**Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA):** fu creata col Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 su iniziativa dei politici francesi Jean Monnet e Robert Schuman (il cosiddetto Piano Schuman o dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950), con lo scopo di mettere in comune le produzioni di queste due materie prime in un'Europa di sei paesi: Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

**Consiglio dell'Unione europea:** il Consiglio dell'Unione (Consiglio dei ministri o Consiglio) è la principale istituzione dell'Unione avente poteri decisionali. È costituito dai ministri dei 15 Stati membri, responsabili della materia iscritta all'ordine del giorno (es. affari esteri, agricoltura, industria, trasporti). La presidenza è esercitata a turno da ciascun membro del Consiglio per una durata di sei mesi. Le sue funzioni sono quelle di coordinare le politiche degli Stati membri, elaborare la politica estera e di sicurezza comune dell'Ue, concludere accordi internazionali e adottare il bilancio dell'Ue insieme al Parlamento europeo.

**Consiglio europeo della ricerca (CER):** il Consiglio europeo della ricerca (in inglese European Research Council, ERC) è la prima agenzia dell'Unione europea dedicata al supporto della ricerca scientifica di frontiera. Ha come mission quella di incoraggiare la ricerca di altissima qualità in Eu-

ropa tramite finanziamenti e di supportare la ricerca di frontiera su diversi campi.

**Consiglio europeo:** è costituito dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione, che tengono riunioni regolari. Istituito col comunicato finale del vertice di Parigi del dicembre 1974, si è riunito per la prima volta nel 1975. L'esistenza del Consiglio è stata giuridicamente consacrata dall'Atto unico europeo ed è ufficializzata dal Trattato sull'Unione europea. È convocato almeno due volte all'anno e conta tra i suoi membri il presidente della Commissione europea, in quanto membro di diritto. Il suo compito è di stabilire gli orientamenti politici generali e d'imprimere all'Unione europea l'impulso necessario al suo ulteriore sviluppo. Esso è il principale organo decisionale dell'Unione europea.

**Corporate Social Responsibility:** è stata definita dalla Commissione Europea come: "l'integrazione delle problematiche sociali ed ecologiche nelle operazioni commerciali e nei rapporti delle imprese con le parti interessate."

**COSME:** il programma dell'Ue per la competitività delle piccole e medie imprese (PMI). È in vigore dal 2014 al 2020 con un budget pianificato di € 2,3 miliardi.

**Cybersicurezza:** insieme di tecnologie, programmi, processi e tecniche concepiti e messi in atto per proteggere computer e reti informatiche.

**Economia circolare:** è un modello di produzione e consumo che implica condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti il più a lungo possibile.

**Economia sociale di mercato:** l'economia sociale di mercato è un modello di sviluppo dell'economia che si propone di garantire sia la libertà di mercato che la giustizia sociale, armonizzandole tra di loro.

**Eurogruppo:** l'Eurogruppo è un organo informale in cui i ministri

degli Stati membri della zona euro discutono di questioni relative alle responsabilità condivise riguardo all'euro. Il suo compito principale è garantire uno stretto coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri della zona euro. Intende inoltre favorire le condizioni per una maggiore crescita economica. L'Eurogruppo si riunisce abitualmente una volta al mese alla vigilia della sessione del Consiglio "Economia e finanza". Partecipano alle riunioni dell'Eurogruppo anche il commissario per gli affari economici e finanziari, la fiscalità e le dogane e il presidente della Banca centrale europea.

**Eurozona:** l'Eurozona (chiamata ufficialmente Area euro) identifica 19 dei 28 Paesi dell'Unione europea che hanno aderito all'unione monetaria e adottato l'euro.

**Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS):** è stato istituito nel luglio 2015 ed è la principale iniziativa del piano di investimenti per l'Europa realizzato dalla European Investment Bank in collaborazione con la Commissione Europea. Aiuta a finanziare investimenti strategici in settori chiave quali infrastrutture, ricerca e innovazione, istruzione, energie rinnovabili ed efficienza energetica, nonché finanziamenti a rischio per le piccole e medie imprese (PMI).

**General Agreement on Tariffs and Trade (GATT):** è un accordo internazionale, firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra, in Svizzera, da 23 paesi, per stabilire le basi per un sistema multilaterale di relazioni commerciali con lo scopo di favorire la liberalizzazione del commercio mondiale.

**Intelligenza artificiale:** l'intelligenza artificiale (o IA, dalle iniziali delle due parole in italiano) è una disciplina appartenente all'informatica che studia i fondamenti teorici, le metodologie e le tecniche che consentono la progettazione di sistemi hardware e sistemi di programmi software capaci di fornire all'elaboratore elettronico prestazioni che,

a un osservatore comune, sembrerebbero essere di pertinenza esclusiva dell'intelligenza umana.

**Investimenti diretti esteri (IDE):** sono flussi di investimenti effettuati dagli operatori in Paesi diversi da quello dove è insediato il centro della loro attività. In particolare, sono definiti IDE, gli investimenti internazionali volti all'acquisizione di partecipazioni 'durevoli' in un'impresa estera o alla costituzione di una filiale all'estero, che comporti un certo grado di coinvolgimento dell'investitore nella direzione e nella gestione dell'impresa partecipata o costituita.

**Meccanismo di vigilanza unico (MVU):** è uno dei componenti principali dell'unione bancaria. È inoltre, un sistema a livello dell'Ue di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi nella zona euro e negli Stati membri dell'Ue non appartenenti alla zona euro che scelgono di aderirvi. Ha lo scopo di garantire una vigilanza rafforzata del settore bancario europeo.

**Meccanismo Unico di Risoluzione:** è uno dei componenti principali dell'unione bancaria. Lo scopo del meccanismo di risoluzione unico è garantire una risoluzione ordinata delle banche in dissesto, con costi minimi per i contribuenti e per l'economia reale.

**Mercato Unico:** si tratta di un programma varato dalle istituzioni comunitarie nel 1985 ed è basato sulla garanzia di quattro libertà previste dall'Atto Unico: libertà di circolazione di merci, persone, capitali e servizi.

**Mercato Unico Digitale:** è una politica dell'Unione europea che fa parte del mercato europeo comune e che regola la pubblicità in rete, il commercio elettronico e le telecomunicazioni con il fine di abbattere le barriere normative nell'uso delle tecnologie e dei servizi digitali e online.

**NPL:** i crediti deteriorati delle banche, in inglese non-performing loan (NPL), sono dei prestiti la cui riscossione è considerata a rischio sotto diversi profili.

**Obiettivi di sostenibilità dell'agenda 2030:** gli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals o, in forma abbreviata, SDG) costituiscono una serie di 17 obiettivi concordati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite. Gli obiettivi generali, sebbene mirino a raggiungere ciascuno dei target specifici, sono strettamente collegati tra loro. Sono anche conosciuti in breve come Agenda 2030, dal nome del documento che porta per titolo "Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile".

**Organizzazione mondiale del commercio (OMC):** l'Organizzazione mondiale del commercio è un'organizzazione internazionale creata con lo scopo di supervisionare numerosi accordi commerciali tra gli stati membri. Vi aderiscono 164 Paesi, a cui se ne aggiungono altri 22 con ruolo di osservatori, comprendendo così oltre il 95% del commercio mondiale di beni e servizi.

**Politica estera e di sicurezza comune (PESC):** la PESC è stata istituita nel 1993 dal trattato di Maastricht ed è stata progressivamente rafforzata dai trattati successivi, in particolare il trattato di Lisbona (titolo V del trattato sull'Unione europea). Viene gestita e promossa dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dal Servizio europeo per l'azione esterna. La PESC ha come obiettivi quelli di preservare la pace, rafforzare la sicurezza internazionale e promuovere la cooperazione internazionale, la democrazia, lo stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

**Programma Erasmus:** è il programma comunitario relativo alla mobilità degli studenti universitari istituito dall'Unione europea nel 1987. È un programma di istruzione superiore e si concretizza in scambi di studenti e docenti; sviluppo comune di programmi di studio; diffusione e attuazione dei risultati dei progetti di sviluppo dei piani di studio.

**Programma Horizon:** è il più grande programma di ricerca e innovazione dell'Unione europea con quasi 80 miliardi di euro di finanziamenti disponibili in 7 anni (dal 2014 al 2020). Finanzia progetti di ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico.

**Quantitative Easing:** è una delle modalità non convenzionali con cui una banca centrale interviene sul sistema finanziario ed economico di uno stato, per aumentare la moneta in circolazione.

**Semestre europeo:** è un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'Ue. Rientra nel quadro della governance economica dell'Unione europea. Si concentra sul periodo di sei mesi dall'inizio di ogni anno; per questo si chiama "semestre". Durante il semestre europeo gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio agli obiettivi e alle norme convenuti a livello dell'Ue.

**Sistemi di garanzia dei depositi:** i sistemi di garanzia dei depositi sono sistemi istituiti in ciascuno Stato membro per rimborsare i depositanti (fino a un limite stabilito) qualora la loro banca sia in dissesto e i depositi diventino indisponibili.

**Trans-European Transport Network (TEN-T):** sono un insieme di infrastrutture di trasporto integrate all'interno del continente europeo previste per sostenere il mercato unico, garantire la libera circolazione delle merci e delle persone e rafforzare la crescita, l'occupazione e la competitività dell'Unione europea.

**Trattati di Roma:** sono così definiti i due Trattati, che hanno istituito la CEE e l'Euratom, siglati a Roma il 25 marzo 1957 ed entrati in vigore il primo gennaio dell'anno successivo.

**Trattati Ue:** i trattati dell'Unione europea sono i trattati internazionali che pongono le basi dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Stipulati tra gli Stati membri, i trat-

tati fissano gli obiettivi dell'Unione e ne istituiscono i diversi organi, di cui inoltre disciplinano le procedure. Ogni volta che un nuovo stato entra nell'Ue, determinando quindi un allargamento dell'Unione europea è necessario un nuovo trattato di ingresso che modifichi la lista dei firmatari del trattato fondativo.

**Trattato di Lisbona:** il Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (TCE), è stato firmato il 13 dicembre 2007 ed è entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009. Esso evidenzia le materie che sono di competenza degli Stati membri e le materie nelle quali le decisioni sono prese direttamente dalle Istituzioni europee, in particolare dal Parlamento europeo e dal Consiglio, inoltre accresce la responsabilità democratica dell'Unione, rafforzando la Carta dei diritti fondamentali e consolidando lo stato di diritto.

**Trattato di Maastricht:** siglato nella cittadina olandese, da cui ha preso il nome, il 7 febbraio 1992, è il trattato comunitario che rappresenta il punto di partenza dell'Europa Unita, perché ha definito le condizioni per l'adozione della moneta unica. È entrato in vigore nel novembre 1993 ed ha modificato al Trattato di Roma del 1957. Con il trattato vengono individuati i criteri, le istituzioni ed i tempi per la creazione della moneta unica; si delinea la struttura dei due pilastri destinati a dare corpo alla politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione in materia di affari interni e di giustizia.

**Trattato di Nizza:** firmato a Nizza il 26 febbraio 2011, il trattato di Nizza è uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea perché non portò solo alla dichiarazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma anche le riforme istituzionali da attuare in vista dell'adesione di altri Stati. Inoltre, i poteri legislativi e di controllo del Par-

lamento sono stati rafforzati e il voto a maggioranza qualificata è stato esteso ad altri ambiti in seno al Consiglio.

**Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE):** il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, da ultimo modificato dall'articolo 2 del trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, è uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea. Risale al trattato sulla fondazione della Comunità economica europea, stipulato a Roma nel 1957. È composto da ben 358 articoli e spiega in modo più dettagliato il funzionamento degli organi dell'Ue, stabilendo in quali ambiti l'Ue è attiva e con quali competenze.

**Unione bancaria:** l'unione bancaria è un sistema di vigilanza e di risoluzione nel settore bancario a livello dell'Ue inteso a garantire che il settore bancario nella zona euro e nell'Ue sia sicuro e affidabile e che le banche economicamente non sostenibili siano soggette a risoluzione senza ricorrere al denaro dei contribuenti e con il minimo impatto sull'economia reale. All'Unione bancaria appartengono tutti i Paesi della zona euro e gli Stati membri non appartenenti alla zona euro che hanno scelto di parteciparvi.

**Unione dei mercati dei capitali:** l'unione dei mercati dei capitali è un'iniziativa dell'Ue volta ad approfondire e integrare ulteriormente i mercati dei capitali dei 28 Stati membri dell'Ue. Ha l'obiettivo di fornire nuove fonti di finanziamento alle imprese, soprattutto le piccole e medie imprese, ridurre il costo della raccolta di capitali, e agevolare gli investimenti transfrontalieri e attrarre maggiori investimenti stranieri nell'Ue.

**Unione doganale:** l'unione doganale, istituita nel 1968, agevola gli scambi commerciali per le imprese, armonizza i dazi doganali sui beni provenienti dai paesi extra Ue e contribuisce a proteggere i cittadini, gli animali e l'ambiente europeo.

**Unione economica e monetaria (UEM):** è il risultato dell'integrazione economica progressiva dell'Unione europea. È un'evoluzione del mercato unico dell'Unione europea, con regolamentazioni comuni sui prodotti e libera circolazione delle merci, dei capitali, del lavoro e dei servizi. È stata sancita con il Trattato di Maastricht del 1992 che ha portato all'adozione di una moneta unica europea, l'euro, in sostituzione delle rispettive valute nazionali da parte dei 19 paesi membri, con una politica monetaria comune sotto il controllo della Banca Centrale Europea (BCE), dando vita alla cosiddetta eurozona.

**Unione Fiscale:** è l'integrazione delle politiche fiscali di nazioni e Stati. Sotto un'Unione fiscale le decisioni riguardo alla riscossione e spesa delle tasse sono prese da istituzioni comuni, condivise dai governi partecipanti.

# La visione di Assolombarda sul futuro dell'Europa

**Il tema dell'Europa è oggi al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica per l'importanza del dibattito politico e per l'impatto economico concreto sulle imprese e i cittadini.**

**Partendo dall'idea che il mondo dell'impresa e il mondo dell'università sono da sempre al centro del progetto europeo, Assolombarda ha scelto le Università del territorio per trasmettere, insieme ai Rettori, la sua visione. Un contributo alla riflessione sul futuro prossimo dell'Unione europea, che vede il processo di integrazione come leva per lo sviluppo e il benessere delle prossime generazioni.**

**Con questo quarto libro Assolombarda prosegue la serie di volumi dedicati ai temi strategici per la crescita delle imprese, delle persone e del territorio.**