

Europa

ISTITUTO DELLA
ENCICLOPEDIA ITALIANA
FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI
ROMA



PROPRIETÀ ARTISTICA E LETTERARIA RISERVATA

ISTITUTO DELLA ENCICLOPEDIA ITALIANA
FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI S.p.A.

2018

ISBN 978-88-12-00653-3

© by SIAE, 2018, per Philippe Samyn, May Claerhout, Dominique Perrault

Stampa
ABRAMO PRINTING & LOGISTICS S.p.A.
Catanzaro

Printed in Italy

ISTITUTO DELLA
ENCICLOPEDIA ITALIANA
FONDATA DA GIOVANNI TRECCANI

PRESIDENTE
FRANCO GALLO

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

VICEPRESIDENTI

MARIO ROMANO NEGRI, GIOVANNI PUGLISI

LUIGI ABETE, PAOLO AIELLI, DOMENICO ARCURI, GIAMPIETRO BRUNELLO,
MASSIMILIANO CESARE, PIERLUIGI CIOCCA, MARCELLO CLARICH, GIOVANNI DE GENNARO,
DANIELE DI LORETO, MATTEO FABIANI, LUIGI GUIDOBONO CAVALCHINI GAROFOLI,
MASSIMO LAPUCCI, MONICA MAGGIONI, MARIO NUZZO, GUIDO GIACOMO PONTE,
GIANFRANCO RAGONESI, DOMENICO TUDINI, FRANCESCO VENOSTA

DIRETTORE GENERALE

MASSIMO BRAY

COMITATO D'ONORE

GIULIANO AMATO, FRANCESCO PAOLO CASAVOLA, FABIOLA GIANOTTI,
TULLIO GREGORY, GIORGIO NAPOLITANO, PIETRO RESCIGNO

CONSIGLIO SCIENTIFICO

ENRICO ALLEVA, ANNA AMATI, LINA BOLZONI, IRENE BOZZONI, GEMMA CALAMANDREI, SILVIA
CANDIANI, LUCIANO CANFORA, ENZO CHELI, MICHELE CILIBERTO, ESTER COEN, ELENA CONTI,
SAMANTHA CRISTOFORETTI, JUAN CARLOS DE MARTIN, LUDOVICO EINAUDI, AMALIA ERCOLI
FINZI, LUCIANO FONTANA, RENZO GATTEGNA, EMMA GIAMMATTEI, CARLO GUELFI, FERNANDO
MAZZOCCA, MARIANA MAZZUCATO, MELANIA G. MAZZUCCO, ALBERTO MELLONI, ALESSANDRO
MENDINI, DANIELE MENOZZI, ENZO MOAVERO MILANESI, CARLO MARIA OSSOLA, MIMMO PALADINO,
GIORGIO PARISI, TERESA PÀROLI, GIANFRANCO PASQUINO, GILLES PÉCOUT, ALBERTO QUADRIO
CURZIO, FABRIZIO SACCOMANNI, LUCA SERIANNI, SALVATORE SETTIS, GIANNI TONIOLO,
VINCENZO TRIONE, CINO ZUCCHI

COLLEGIO SINDACALE

GIANFRANCO GRAZIADEI, Presidente; GIULIO ANDREANI,
FRANCESCO LUCIANI RANIER GAUDIOSI DI CANOSA
FABIO GAETANO GALEFFI, Delegato della Corte dei Conti

EUROPA UN'UTOPIA IN COSTRUZIONE

DIRETTORI SCIENTIFICI

GIULIANO AMATO, ENZO MOAVERO MILANESI,
GIANFRANCO PASQUINO, LUCREZIA REICHLIN

DIREZIONE EDITORIALE

REDAZIONE ENCICLOPEDICA

RESPONSABILE

Monica Trecca

COORDINATORE DELLE ATTIVITÀ REDAZIONALI

Francesca R. Scicchitano

Redattori disciplinari: Vincenzo Piglionica, Giuseppe Smargiassi

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Mirella Aiello, Angela Damiani

PRODUZIONE E ATTIVITÀ TECNICO-ARTISTICHE

ART DIRECTOR

Gerardo Casale

ICONOGRAFIA

Tavole fuori testo: Marina Paradisi; Fabrizia Dal Falco, Anna Olivieri

PIANIFICAZIONE E PRODUZIONE

Gerardo Casale; Antonella Baldini, Graziella Campus

Magazzino: Fabrizio Izzo

Segreteria: Carla Proietti Checchi

Ha contribuito con un servizio editoriale adHoc srl: Cecilia Causin, Eva Cerquetelli, Marina Chiarioni, Stefania De Nardis, Sara Esposito, Maria Isabella Marchetti, Riccardo Martelli, Ilenia Rossini

PREFAZIONE

Il progetto di un'opera sull'Europa riprende e arricchisce il percorso già tracciato da due importanti e recenti pubblicazioni dell'Istituto, *Il contributo italiano alla storia del pensiero* e *L'Italia e le sue regioni*: la prima, riflessione di ampio respiro storico sull'identità culturale del nostro Paese e sulle grandi questioni che lo hanno visto al centro di rilevanti dibattiti culturali in proficuo scambio con altri popoli e altre realtà; la seconda, analisi del fondamentale processo di regionalizzazione dello Stato italiano nelle sue dinamiche istituzionali, politiche e socioculturali. In entrambe risulta centrale l'interazione con la dimensione e lo spazio europei, con un continuo passaggio di esperienze, scambi e confronti irriducibili a uno scenario non immemore delle profonde radici comuni, ma anche delle fratture e dei conflitti. Era quindi tempo per l'Istituto della Enciclopedia Italiana, le cui opere hanno sempre evidenziato la dimensione europea della nostra cultura e dato spazio alle grandi questioni che hanno segnato il nostro continente, di ripercorrere – nella sua complessa articolazione – la genesi e il consolidamento del grande progetto di Europa unita, attraverso una nuova opera. L'importante occasione per realizzarla è stato il sessantesimo anniversario dei Trattati di Roma, celebrato dagli Stati membri – meno il Regno Unito in procinto di uscire dall'Unione Europea – nella stessa Sala degli Orazi e Curiazi in Campidoglio dove, il 25 marzo 1957, fu firmato quel 'patto di pace' che avrebbe garantito al nostro continente il più lungo periodo privo di conflitti della sua travagliata storia. A partecipare a questa impresa sono stati chiamati eminenti studiosi, noti a livello nazionale e internazionale, ma anche in molti casi protagonisti sulla scena europea, personalità che hanno fatto la politica dell'Unione operando nelle istituzioni e animando il processo d'integrazione: con la ricchezza della loro esperienza e delle loro competenze, hanno potuto inquadrare in una prospettiva ampia e problematizzata il percorso delle Comunità europee prima e dell'Unione poi con i suoi successi, ma anche con le sue indiscutibili zone d'ombra.

Il Novecento – secolo 'breve' secondo la celebre definizione di Eric Hobsbawm – è stato segnato dai due conflitti più sanguinosi della storia dell'umanità, con l'Europa come principale teatro di guerra. Nel Manifesto di Ventotene, elaborato da Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, veniva già tracciato l'obiettivo per il dopoguerra: «Un'Europa libera e unita è premessa necessaria del potenziamento della civiltà moderna». Dopo il 1945, la necessità della pace portò alla maturazione di idee e modelli concreti di condivisione della sovranità che della pace fossero sia promotori sia garanti. Nacque così, nel 1951, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), primo embrione di quella che – attraverso tappe successive e progressivi allargamenti ad altri Stati – sarebbe diventata l'Unione Europea che conosciamo oggi. Una realtà che, sul bisogno di pace, è riuscita a costruire

un grande spazio di libertà e di uguaglianza, di dignità e sicurezza, di lotta alle discriminazioni e di difesa dei diritti umani. Uno spazio di sviluppo economico e sociale, nel segno della sostenibilità e della salvaguardia dell'ambiente, basato su un libero mercato e sull'unità monetaria. Questo grande progetto – di cui come cittadini europei siamo debitori ai Padri fondatori delle Comunità – sta però vivendo una fase assai critica: spinte contrapposte hanno fatto crescere l'euroscetticismo quando non addirittura un esplicito antieuropeismo, creando aree di diffidenza e a tratti di insofferenza verso l'Unione. Le incertezze del mercato finanziario, le difficoltà delle economie dei Paesi mediterranei, la crisi occupazionale, la diversità di visioni che è emersa con sempre maggiore forza dopo il progressivo allargamento a est, e infine, ma drammaticamente rilevante, le pressioni migratorie dai Paesi mediorientali e africani, hanno mostrato un'Europa non di rado poco coesa, a volte incapace di dare risposte ai propri cittadini. In questo quadro si sono inseriti due macroeventi: il voto in Gran Bretagna per la Brexit (giugno 2016), che ha aperto scenari di instabilità e di grande incertezza, e l'affermazione – finora mai tramutatasi in opzione di governo – di una destra antieuropeista nei Paesi Bassi, in Francia e in Germania. Il riaffermarsi poi delle ambizioni secessioniste in alcuni Paesi membri ha aggravato la complessità del clima politico, tra indipendentismi e separatismi critici verso l'Europa e tendenze autonomistiche che, invece, guardano con grande favore all'Unione.

Ai venti di sfiducia che agitano l'Europa, alle critiche di chi giudica, e non a torto in molti casi, troppo tecnocratiche, astratte e viziate da uno strutturale deficit democratico determinate scelte dell'Unione, si oppone la convinzione di chi invece ritiene indispensabile, pur nelle difficoltà, trovare gli stimoli per ribadire come la strada della vera unione politica sia l'unica realmente percorribile per rinnovare e rafforzare la presenza dell'Europa nello scenario mondiale, rivendicando la propria identità culturale e il valore del proprio imponente patrimonio civile e morale.

Di fronte alla complessità delle questioni che riguardano il presente e il futuro dei Paesi dell'Unione, l'Istituto della Enciclopedia Italiana ha inteso offrire ai suoi lettori un'opera che presentasse più piani di interpretazione, più strumenti di comprensione critica e consentisse di capire meglio la ricchezza e le grandi potenzialità del progetto europeo, senza tacere gli ostacoli incontrati, i problemi attuali, il recente addensarsi di difficoltà. Di qui la scelta di tre volumi tematicamente orientati.

Il primo, centrato sugli assetti istituzionali, giuridici, economici e politici dell'Unione Europea, guida nella lettura delle varie fasi del processo di integrazione, ne analizza i progressi non sempre lineari, si sofferma sulle criticità e sulle battute di arresto, s'interroga sulle problematicità delle scelte future spiegando con chiarezza come si siano evolute le istituzioni europee, quale sia il loro funzionamento, come interagiscano tra loro e con le istituzioni nazionali degli Stati membri.

Il secondo individua nella ricerca scientifica uno dei fondamentali motori dell'unità sovranazionale in Europa, grazie alla costante circolazione di idee e alla creazione di rapporti che hanno trasceso le divisioni e i confini anche in epoche di conflitti. Esso si propone di fare il punto su quanto sta avvenendo nel nostro continente in termini di innovazione e di sviluppo delle reti scientifiche e di comunicazione, nell'ambito delle infrastrutture e dell'industria, della ricerca e delle tecnologie digitali, della riflessione sull'etica della scienza e sulla bioetica, dell'attenzione alle problematiche ambientali ed energetiche.

Il terzo, infine, intende approfondire quali aspetti della società, delle culture, ma anche dei territori, quali continui e incessanti scambi hanno contribuito a rendere possibile la realizzazione di questo progetto di pace, che ormai dura da sessant'anni, fondandolo su un patrimonio di valori comuni che lo rendono riconoscibile modello nel mondo. Di qui il percorso attraverso le città e le regioni d'Europa, raccontando i grandi cambiamenti economici e sociali indotti dalla globalizzazione, analizzando le dinamiche dei flussi migratori,

il loro impatto sul mercato del lavoro e i diversi modelli di integrazione, ma anche le reti culturali e le diverse espressioni artistiche, le identità secolari e religiose, il perdurare delle tradizioni locali e le vie del turismo, le politiche educative, le trasformazioni nell'ambito della famiglia e nel confronto tra generazioni.

L'opera nel suo complesso, con la ricchezza dei contributi che offre, è anche un invito rivolto a tutti i lettori, in particolare ai giovani, alla riflessione su una scelta, quella dell'unità pur nell'inevitabile diversità, che si conferma irrinunciabile se l'Europa, negli anni a venire, vuole ricoprire un ruolo da protagonista negli equilibri globali, contrastando all'interno le spinte antieuropeiste e bilanciando gli sviluppi economici con quelli sociali. Comprendere e condividere l'ampiezza del progetto, come anche gli indiscutibili ostacoli da superare per la sua realizzazione, è il primo fondamentale passo per contribuire a migliorarlo e a potenziarlo, sentendolo al tempo stesso parte essenziale del nostro futuro.

FRANCO GALLO

Presidente dell'Istituto della Enciclopedia Italiana

EUROPA

UN'UTOPIA IN COSTRUZIONE

Il volume è stato chiuso in redazione nel mese di settembre 2017

INDICE GENERALE

- xI Prefazione
di *Franco Gallo*
- xxvii Introduzione
di *Giuliano Amato - Enzo Moavero Milanesi*
Gianfranco Pasquino - Lucrezia Reichlin
- Radici comuni e valori condivisi
- 3 Introduzione
di *Giuliano Amato*
- 7 Verso il futuro di un passato comune
di *Giuseppe Galasso*
- Radici
Confini
Tempi
Eventi
Modernità
Heartland
Société des esprits
Occidente
Autunno
Post fata
- 28 L'obiettivo fondamentale del
progetto europeo
di *Giorgio Napolitano*
- Prima dei Trattati di Roma
Dalla Conferenza di Messina all'intesa sui
nuovi Trattati: un arduo sforzo coronato da
successo
I Trattati di Roma: ripiegamento politico e
crescita economica
Il nodo della sovranità
Ambiguità e timidezze anche dei governi più
europeisti
A proposito di Ventotene e di Altiero Spinelli
- Sessant'anni dopo: realizzare il disegno
dell'integrazione europea
Bibliografia
- 38 Pace e rispetto tra i popoli
di *Romano Prodi*
- L'Europa dei 'padri fondatori'
Politica ed economia nel disegno europeo
La lezione delle sconfitte
Forza e debolezza del disegno europeo
L'indebolimento delle istituzioni
sovranazionali
La sfida dell'equità e la solidarietà europea
L'inadeguata risposta ai cambiamenti
Proseguire la via della pace: l'allargamento
L'Unione Europea e la globalizzazione
Gli anni della paura e il rifugio nel
nazionalismo
Il contributo europeo alla pace mondiale
Una politica mediterranea troppo debole
La vocazione all'universalità
Le sfide delle migrazioni
Cosa significa essere europei
Bibliografia
- 51 Libertà, democrazia, stato di diritto
di *Giuliano Amato - Nicola Verola*
- La lunga marcia dei valori fondamentali
dell'Unione Europea
Gli esordi, dalla giurisprudenza della Corte
di giustizia al Trattato di Amsterdam
I valori dell'Unione nel Trattato
costituzionale e nel Trattato di Lisbona
I valori comuni dell'Unione fra
approfondimento e allargamento
Il progressivo ampliamento delle competenze
e l'esigenza di definire valori comuni di
riferimento
L'impatto del processo di allargamento sui
valori dell'Unione

- La democrazia in Europa
 Democrazie europee e democrazia in Europa
 Il fascino ambiguo della democrazia populista
- I diritti fondamentali nell'Unione allargata
 Il patrimonio giuridico a sostegno dei diritti fondamentali
 Il ruolo della Carta dei diritti fondamentali
- La frontiera dello stato di diritto
 Un valore in via di consolidamento
 Lo stato di diritto e il processo di adesione
 Un valore potenzialmente a rischio
- I meccanismi a difesa dei valori fondamentali nell'Unione Europea
 Il monitoraggio del rispetto dei valori fondamentali e i limiti dell'articolo 7 del Trattato
 La ricerca di nuovi strumenti a tutela dello stato di diritto
 Il caso polacco
 Il 'dialogo annuale' del Consiglio
- Lo stato di salute dei valori fondamentali e le prospettive della costruzione europea
 Il rischio di una crisi sistemica del processo di integrazione
 Una visione d'Europa da cui l'Europa non può prescindere
 Un patrimonio comune da riscoprire
- Bibliografia
 Webgrafia
- 70 **Concorrenza e solidarietà nella costruzione europea**
 di *Mario Monti*
- Radici storiche e culturali: dagli Stati Uniti, alla Germania divisa, all'Europa unita
 L'economia sociale di mercato dalla Germania all'Europa
 Trattato di Parigi (1951)
 Trattati di Roma (1957)
 Trattato di Maastricht (1992)
 Trattato di Lisbona (2007)
- La *governance* della concorrenza e della solidarietà
 L'integrazione alla prova del nazionalismo e del protezionismo
 Solidarietà e concorrenza tra Stati membri
 Superamento delle divergenze interne a favore di migliori politiche comuni
 Mercato unico: tensione fra integrazione di mercato e suo rigetto per motivi sociali e nazionali
 Patto di stabilità: duplice tensione, geografica e culturale
 Bilancio UE: tensione tra 'contribuenti netti' e 'beneficiari netti'
- Maggiore solidarietà per minacce esterne: come trasformarle in un'Europa più forte
- Solidarietà e concorrenza in Italia
 Bibliografia
- 85 **La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**
 di *Marta Cartabia*
- Origini, processi e ragioni di una Carta dei diritti fondamentali
 La Carta e le istituzioni dell'Unione Europea
 La Carta e gli Stati membri
 I protocolli al Trattato di Lisbona
 I confini della Carta
 La Corte europea e le corti nazionali: dialoghi e conflitti. Il caso italiano
 Bibliografia
- Le competenze e i principi fondanti dell'Unione Europea**
- 99 **Introduzione**
 di *Giuliano Amato*
- 103 **I trattati che hanno fatto l'Europa**
 di *Marise Cremona*
- La famiglia dei trattati
 La definizione del quadro
 Complessità architettoniche
 La resilienza dei trattati: i trattati come palinsesti
 Il Trattato Euratom
 Bibliografia
- 115 **Il principio di attribuzione**
 di *Girolamo Strozzi*
- I poteri impliciti
 La clausola di flessibilità
 Categorie di competenze dell'Unione
 I criteri regolatori dell'esercizio delle competenze dell'Unione
 Bibliografia
- 122 **Leale cooperazione**
 di *Massimo Condinanzi*
- L'evoluzione del principio sino al Trattato di Lisbona
 Leale cooperazione: *bona fides* internazionale e principio di integrazione
Pacta sunt servanda e bona fides nell'ordinamento dell'Unione Europea
 Fedeltà federale e ordinamento comunitario
 La portata autonoma della norma
 Gli obblighi discendenti dal principio di leale cooperazione

- Articolo 4.3, 1° co., TUE: obbligo di assistenza e rispetto reciproco
 Articolo 4.3, 2° e 3° co., TUE: dovere degli Stati di «assicurare l'esecuzione» del diritto dell'Unione e obbligo di astensione
 Autonomia istituzionale e procedurale
 Responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione Europea
 Procedura di infrazione
 Dovere delle istituzioni di cooperare tra loro e principio di equilibrio istituzionale
 Leale cooperazione come fondamento dell'identità esterna dell'Unione Europea
 La leale cooperazione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune
 Leale cooperazione e solidarietà
 Il ruolo del principio di leale cooperazione in tempo di crisi
 Bibliografia
- 132 **Principi di sussidiarietà e di proporzionalità**
 di *Francesco Munari*
 Origini, referenze e apparente 'fortuna' dei principi di sussidiarietà e proporzionalità
 I due principi e la loro collocazione positiva all'interno del TUE
 La 'giustiziabilità' (apparente) dei principi in esame
 La dimensione 'dinamica' dei due principi nel protocollo nr. 2 ai trattati UE e TFUE
 La *ratio* del protocollo sull'applicazione dei due principi: un dialogo tra istituzioni
 Il funzionamento dei due principi nella loro dimensione dinamica
 Un bilancio sull'operatività in concreto dei principi
 Le ulteriori ricadute (esterne) dei principi sulle modalità di legiferazione europea
 Il dialogo tra istituzioni europee e parlamenti nazionali
 Proporzionalità, sussidiarietà e armonizzazione
 Considerazioni conclusive: per una diversa idea di sussidiarietà e proporzionalità
 Bibliografia
- 140 **Non discriminazione e tutela delle diversità e delle minoranze**
 di *Marco Ventura*
 La non discriminazione nel processo di costruzione dell'Unione Europea
 Dalle origini al rispetto della diversità e alla tutela antidiscriminatoria dopo i Trattati di Maastricht e Amsterdam
 L'ampio riconoscimento di diversità, minoranze e non discriminazione nei principi della Carta di Nizza
- L'attuazione dei principi nelle direttive antidiscriminazione
 Il rispetto di tutte le minoranze e il principio di non discriminazione nel Trattato di Lisbona
 Le dimensioni della non discriminazione
 Il mercato unico
 Eguaglianza e cittadinanza
 La diversità delle nazioni, delle regioni e dei popoli e la diversità culturale e linguistica
 La diversità e le minoranze implicite nella non discriminazione
 La dimensione religiosa della non discriminazione
 La diversità religiosa nel progetto del mercato unico
 La non discriminazione religiosa nell'impiego
 Il dialogo dell'Unione Europea con le organizzazioni religiose e filosofiche
 Nuove diversità e nuove minoranze
 Bibliografia
- 151 **Il quadro istituzionale dell'Unione Europea**
 di *Gian Luigi Tosato*
 Premessa e aspetti definitivi
 Le istituzioni dell'Unione: origine, struttura, funzioni
 Un sistema unitario o frammentato?
 Ripartizione dei poteri fra le istituzioni politiche
 Il potere costituente
 Il potere legislativo
 Il potere di governo
 Il potere amministrativo
 Valutazioni
 Sotto il profilo del principio di legalità
 Sotto il profilo del principio di equilibrio istituzionale
 Sotto il profilo del principio democratico
 Un sistema istituzionale composito
 Considerazioni finali
 Bibliografia
- Il diritto dell'Unione Europea**
- 165 **Introduzione**
 di *Enzo Moavero Milanesi*
- 169 **L'acquis: un diritto dell'Unione Europea e tanti diritti**
 di *Jacques Ziller*
 Il diritto dell'Unione Europea come bersaglio dell'euroscetticismo
 Il concetto di *acquis* dell'Unione Europea

- Il diritto come modo di attuazione delle politiche comuni
Un paradosso: più legislazione europea significa meno regolamentazione in Europa
Legiferare meglio: la cosiddetta *better regulation*
Bibliografia
- 178 **Principio di primazia del diritto UE sui diritti degli Stati membri**
di *Sergio M. Carbone*
L'effettività del diritto comunitario e il peculiare coordinamento UE e Stati membri
L'affermazione della primazia del diritto comunitario: i primi riscontri giurisprudenziali
La progressiva evoluzione e l'estensione degli effetti della primazia del diritto comunitario
Le prime reazioni dell'ordinamento italiano limitative della primazia del diritto comunitario
L'avvicinamento della giurisprudenza costituzionale alla giurisprudenza comunitaria
La coincidenza degli effetti riconosciuti alla primazia del diritto comunitario
L'espressione della primazia e degli effetti diretti del diritto comunitario
 Gli effetti di primazia delle direttive prive di norme direttamente applicabili agli individui e alle imprese
L'evoluzione dei principi a tutela dei diritti dell'uomo
Gli effetti della Carta dei diritti fondamentali e della CEDU
Bibliografia
- 187 **Legislazione e procedure legislative tra Parlamento, Consiglio e Commissione**
di *Andrea Manzella*
Per «legiferare meglio»
I poteri crescenti del Parlamento europeo come legislatore
La procedura legislativa ordinaria
La procedura di consultazione
Il problema della delega
Conclusioni
Bibliografia
- 197 **L'efficacia diretta delle norme dell'Unione Europea**
di *Enzo Cannizzaro*
Efficacia diretta e autonomia dell'ordinamento dell'Unione
Efficacia diretta e diretta applicabilità nella sentenza Van Gend en Loos
Efficacia diretta delle norme del Trattato
- Efficacia diretta del diritto secondario: effetti diretti e diretta applicabilità
Efficacia diretta delle direttive: effetti diretti ed effetti indiretti
Effetti indiretti delle direttive
 Effetti interpretativi
 Effetti triangolari
 Effetti di esclusione
 L'onere di invocare gli effetti diretti
Efficacia diretta delle norme europee che tutelano diritti fondamentali
Bibliografia
- 206 **La tutela del diritto UE, fra Commissione e Corte di giustizia**
di *Giuseppe Tesouro*
Gli elementi qualificanti del sistema giuridico dell'Unione Europea e il ruolo del giudice
Caratteri del controllo giurisdizionale e centralità del rinvio pregiudiziale
Il rapporto con gli ordinamenti degli Stati membri
Effettività del sistema giuridico dell'UE
La tutela dei diritti fondamentali
Il ruolo della Commissione nella tutela dei diritti dinanzi al giudice UE
Bibliografia
- 219 **Gli atti dell'Unione Europea**
di *Claudia Morviducci*
Gli atti in generale
 Atti legislativi e non legislativi
 La qualificazione degli atti
Gli atti tipici vincolanti
 Regolamenti
 Le direttive
 Le decisioni
 Gli atti di attuazione: atti delegati e atti di esecuzione
Gli atti non vincolanti
 Raccomandazioni e pareri
 Atti atipici e di *soft law*
Bibliografia
- L'Unione Europea e le persone**
- 233 **Introduzione**
di *Gianfranco Pasquino*
- 235 **La cittadinanza europea**
di *Alessandro Cavalli*
Statualità, diritti e cittadinanza europea
Cittadinanza e appartenenza
Solidarietà e fiducia
L'incerto percorso verso una compiuta cittadinanza europea

- Identità e cittadinanza: alcuni rilievi empirici
Scenari futuri
Bibliografia
- 244 **Il Parlamento europeo e i gruppi politici transnazionali**
di *Donatella M. Viola*
- Il lungo e impervio cammino verso le elezioni dirette del Parlamento europeo
La sede e le lingue del Parlamento europeo
I poteri del Parlamento europeo
La composizione del Parlamento europeo
I gruppi politici transnazionali del Parlamento europeo
L'evoluzione dei gruppi politici del Parlamento europeo
Conclusione
Bibliografia
- 259 **L'Unione Europea: spazio di libertà, sicurezza e giustizia**
di *Bruno Nascimbene*
- Una ricostruzione storica
Gli obiettivi e le caratteristiche
I settori dello SLSG
 Lo spazio di libertà
 La cooperazione giudiziaria in materia civile
 La cooperazione giudiziaria in materia penale
 La cooperazione di polizia
Conclusioni: progressi e prospettive
Bibliografia
- 269 **L'Europa e l'immigrazione**
di *Massimo Livi Bacci*
- Un po' di storia
Le forze in campo: demografia e globalizzazione
Le politiche migratorie
Storia e geografia migratoria
Chi sono gli stranieri?
L'islam in Europa
L'immigrazione in un'Europa intimorita
La politica che manca
Bibliografia
Webgrafia
- 277 **Le politiche per il lavoro e l'occupazione: i connotati dell'Europa sociale**
di *Maurizio Ferrera*
- Una missione sociale ambiziosa, ma incompiuta
La creazione di un mercato unico del lavoro: libertà di movimento e non discriminazione
- L'armonizzazione regolativa e il dialogo sociale
Correzione del mercato e protezione sociale
Coordinamento 'aperto' e strategie per l'occupazione e l'inclusione
Realizzazioni, sfide, prospettive
Bibliografia
- 283 **L'istruzione e la formazione in Europa: gli studenti e il programma Erasmus**
di *Francesco Profumo - Giovanni Biondi*
- Da Erasmus a Erasmus+
Erasmus e l'Italia: i protagonisti e i numeri
La mobilità internazionale Erasmus+
La mobilità Erasmus per la scuola
Le storie di Erasmus
 Dal Lifelong learning programme (LLP) a Erasmus+
Conclusioni
Bibliografia
- Il mercato interno unico**
- 291 **Introduzione**
di *Enzo Moavero Milanesi*
- 295 **Libera circolazione delle merci**
di *Luigi Daniele*
- Il quadro normativo: la libera circolazione delle merci
Il divieto di dazi doganali e tasse d'effetto equivalente
Il divieto di imposizioni interne discriminatorie o protezionistiche
Il divieto di restrizioni quantitative e misure d'effetto equivalente
Le normative tecniche e il test *Cassis*
Ritorno al test *Cassis*, passando per il test *Keck*
Le misure di effetto equivalente all'esportazione
Le deroghe al divieto di restrizioni quantitative
Conclusioni
Bibliografia
- 303 **La libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento**
di *Francesco Bestagno*
- L'apertura dei mercati degli Stati membri agli scambi di servizi
La libertà di stabilimento
La libera prestazione dei servizi
Il divieto di misure nazionali restrittive
Le deroghe a tutela degli interessi generali degli Stati membri

- L'integrazione positiva con misure di armonizzazione normativa
Bibliografia
- 309 **L'armonizzazione fiscale**
di *Franco Gallo*
- Le politiche sociali e fiscali nell'iniziale percorso dell'Unione Europea
Dall'armonizzazione fiscale al coordinamento
Armonizzazione, coordinamento fiscale e principio di non discriminazione
Le proposte dell'OCSE e la posizione del G20
Conclusioni
Bibliografia
Webgrafia
- 318 **Le regole a garanzia della libera concorrenza**
di *Enzo Moavero Milanesi*
- La ragion d'essere delle regole UE a garanzia della libera concorrenza
La concorrenza
Le regole dell'UE che tutelano la libera concorrenza
La nozione di *impresa*
Il divieto di accordi e collusioni fra concorrenti
L'abuso di una posizione dominante sul mercato
Le procedure per le verifiche rispetto ad accordi e abusi di una posizione dominante
Il controllo delle concentrazioni fra imprese
Gli aiuti pubblici alle imprese
Le procedure per l'esame degli aiuti pubblici
Le puntualizzazioni dell'articolo 106 TFUE
Considerazioni conclusive
Bibliografia
- 327 **La disciplina degli appalti pubblici e delle concessioni**
di *Mario P. Chiti*
- Lo sviluppo della disciplina dei contratti pubblici nel diritto dell'Unione Europea
La base normativa
Le quattro fasi della disciplina comunitaria
I caratteri delle direttive in materia
Le motivazioni della disciplina dell'Unione Europea
La rilevanza economica del settore e gli interessi pubblici rilevanti
Il recente ampliamento degli interessi pubblici rilevanti
Il ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia
Le cosiddette direttive ricorsi
Le amministrazioni aggiudicatrici
- La disciplina procedimentale
Le implicazioni per gli Stati membri
I principali caratteri delle vigenti direttive
Il dibattito sulla riforma delle direttive 2004
Le maggiori innovazioni
L'attuazione in Italia delle tre direttive del 2014
La legge delega
Il decreto legislativo 18 aprile 2016 nr. 50, nuovo Codice dei contratti pubblici
Bibliografia
- 335 **Disciplina della proprietà intellettuale: un volto spiccatamente europeo**
di *Gustavo Ghidini - Valeria Falce*
- Il profilo istituzionale
Il profilo sostanziale
Bibliografia
- L'unione economica e monetaria**
- 343 **Introduzione**
di *Lucrezia Reichlin*
- 345 **La governance economica dell'eurozona**
di *Marco Buti - Martin Larch*
- La storia e i fondamenti economici
La strada verso l'Unione economica e monetaria
L'economia della moneta unica europea
Ruoli e istituzioni per il quadro di *governance* dell'eurozona
Politica monetaria
Politica fiscale
Politiche strutturali
Regolazione e vigilanza finanziaria
La politica economica del quadro di *governance* dell'eurozona
Sfide attuali e strade future
Bibliografia
- 359 **La Banca centrale europea**
di *Lucrezia Reichlin*
- Descrizione istituzionale
La politica monetaria
Obiettivi e strategia
Strumenti
Una moneta senza Stato
Le banche centrali
La BCE e il Trattato
La storia e le sue lezioni
I tempi tranquilli: 1999-2007
Le crisi di liquidità: 2007-09 e 2011-12

- La crisi del debito sovrano: 2010-14
I rischi di deflazione e il *quantitative easing*
I rischi che rimangono
Bibliografia
- 371 L'Unione economica e monetaria:
le regole di bilancio
di *Justine Feliu - Guntram B. Wolff*
La configurazione del Trattato di Maastricht
I cambiamenti nel tempo del Patto di
stabilità e crescita
Il Six pack del 2011
Il Two pack del 2013 e il Patto di bilancio
Il Meccanismo europeo di stabilità e
l'Outright monetary transaction
Nella pratica
Valutazione del numero effettivo di Paesi
sottoposti alla Procedura per i disavanzi
eccessivi
La regola del saldo di bilancio strutturale
(in pareggio)
La mancanza di chiarezza del quadro attuale
Proposte di riforma del quadro vigente
Oltre il Patto di stabilità e crescita
Sviluppi ulteriori del quadro per le politiche
di bilancio
Conclusioni
Bibliografia
- 388 L'unione bancaria
di *Stefano Micossi*
Le nuove regole di Basilea sul capitale delle
banche
Il meccanismo unico di vigilanza
La risoluzione delle banche in crisi
L'assicurazione dei depositi
Il cantiere aperto dell'unione bancaria
Bibliografia
- 397 L'Unione economica e monetaria:
la sfida dell'eterogeneità
di *André Sapir*
Quale ruolo per un'unione economica all'interno
di un'Unione economica e monetaria?
Il rapporto Delors
Il Trattato di Maastricht
La relazione dei quattro presidenti e la
relazione dei cinque presidenti
Unione economica ed eterogeneità economica
Eterogeneità ed esposizione agli shock
asimmetrici
Eterogeneità e assorbimento degli shock
asimmetrici
Conclusioni
Bibliografia
- 406 L'Unione dei mercati dei capitali:
l'emblema di un'utopia
di *Brunella Bruno - Elena Carletti*
L'Unione del mercato dei capitali
Finalità e struttura del MUC
Critiche, conseguenze indesiderate e
miglioramenti auspicati per il MUC
Rischi potenziali del MUC
Impatto sull'attività bancaria di una finanza
maggiormente orientata ai mercati:
competizione o complementarità?
Ruolo del MUC nell'affrontare il problema
dei crediti deteriorati in Europa
Conclusioni
Bibliografia
- Lo sviluppo sostenibile dell'economia
europea
- 421 Introduzione
di *Enzo Moavero Milanese*
- 425 La dimensione sociale del mercato
europeo fra tradizione e sfide
di *Vera Zamagni*
Le radici sociali dell'economia europea
Il *welfare state* alla prova della globalizzazione
Le ramificazioni dell' 'economia sociale'
Gli interventi solidali dell'Unione Europea
Conclusioni
Bibliografia
- 435 La politica energetica e la protezione
dell'ambiente
di *Valeria Termini*
L'evolversi delle istituzioni
Dall'Euratom a Maastricht
Liberalizzare i mercati nazionali
L'Europa nella grande transizione
energetica
Movimenti di faglia e cicli dei prezzi
Rivoluzioni tecnologiche e mercati
Un laboratorio di regole
Lisbona: la revisione dei Trattati e le
competenze dell'Unione
Politiche e regole
L'integrazione fra energia e ambiente
Il futuro
L'Energy Union e le politiche
Nuove tecnologie e potenzialità industriali
Qualche conclusione
Bibliografia
Sitografia e webgrafia

- 446 Il bilancio dell'UE e il ruolo della Corte dei conti
di *Filippo Cavazzuti*
- L'equilibrio tra i poteri e la sovranità degli Stati membri: procedure e vincoli
Il ruolo della Corte dei conti europea
Il bilancio dell'UE: un *unicum* nel panorama dei bilanci pubblici europei
Le entrate del bilancio dell'Unione Europea: le risorse proprie
Le spese del bilancio dell'Unione Europea
Conclusioni
Webgrafia
- 458 Le politiche europee di sviluppo regionale
di *Gianfranco Viesti*
- La nascita delle politiche europee di sviluppo
Il pacchetto Delors
Le politiche in azione
Verso il grande allargamento
Controversie nel nuovo secolo
Le politiche europee di coesione nei primi anni Duemila
Una visione e una valutazione d'insieme
Bibliografia
- 466 La politica agricola comune
di *Fabrizio De Filippis - Guido Fabiani*
- Le premesse
L'impianto iniziale della PAC
La PAC e lo sviluppo dell'agricoltura europea
Crisi e riforma della PAC
 La crisi e la 'revisione strisciante' degli anni Ottanta
 La vera riforma: dalla svolta del 1992 alla 'tempesta perfetta' del 2003
 La PAC attuale: un cantiere ancora aperto
Conclusioni
Bibliografia
- 475 Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture
di *Franco Bassanini - Edoardo Reviglio*
- L'Europa delle infrastrutture nello scenario globale
La reazione alla crisi e l'avvio di un nuovo modello: verso una Infrastructure Union
Il piano Juncker
Le infrastrutture economiche: le reti transeuropee (TENs)
 L'Europa dei trasporti
 L'Europa dell'energia
- L'Europa delle telecomunicazioni
L'Europa sociale
Bibliografia
- L'Unione Europea e il mondo
- 489 Introduzione
di *Gianfranco Pasquino*
- 491 Le relazioni internazionali dell'Unione Europea
di *Lucio Levi*
- I cambiamenti del modo di produzione e dell'ordine internazionale
L'arretramento del potere americano e l'esigenza di un sistema di sicurezza europeo
La turbolenta transizione verso un ordine multipolare
La costituzionalizzazione dell'UE
L'Unione Europea, potenza civile
Le trasformazioni del concetto di sicurezza nell'epoca della globalizzazione
L'allargamento: il più grande successo della politica estera dell'UE
L'Unione Europea e la costruzione della pace
Bibliografia
- 500 La politica commerciale comune: efficienza e legittimità
di *Pascal Lamy*
- Legittimità ed efficienza: la costruzione di una politica commerciale comune
Il futuro della PCC
I rischi per la PCC
Bibliografia
- 508 La politica di cooperazione allo sviluppo
di *Nicoletta Parisi - Dino Rinoldi*
- Azione esterna dell'Unione Europea e politica di cooperazione allo sviluppo
Dalla vecchia alla nuova cooperazione allo sviluppo
 L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite
 L'evoluzione della cooperazione allo sviluppo nell'Unione Europea
 La disciplina italiana della cooperazione allo sviluppo
Leggendo numeri e considerando percentuali
Bibliografia
- 516 Le relazioni di vicinato con i Paesi limitrofi
di *Giorgio Sacerdoti*

- Il quadro delle politiche dell'Unione verso i Paesi terzi
 La base giuridico-istituzionale degli accordi dell'Unione con i Paesi terzi
 La politica europea di vicinato
 Gli accordi stipulati dall'Unione con i Paesi limitrofi
 Accordo sullo Spazio economico europeo
 Accordi conclusi con la Svizzera
 Accordi di stabilizzazione e di associazione con i Paesi balcanici
 Accordi euromediterranei di associazione
 Accordi di partenariato e cooperazione con Paesi dell'Est Europa (ex URSS)
 Accordi di partenariato e cooperazione con Paesi dell'Asia centrale
 Accordi di associazione (*Deep and comprehensive*) con Ucraina, Georgia e Moldavia
 Gli accordi con la Turchia
 Conclusioni
 Bibliografia
 Sitografia e webgrafia
- 524 **La difesa europea e le relazioni in ambito ONU**
 di *Umberto Morelli*
 L'Europa potenza militare?
 Le caratteristiche dell'Unione Europea
 I mutamenti intervenuti negli equilibri internazionali
 I risparmi conseguibili
 Le nuove minacce
 Il difficile avvio della cooperazione militare (1948-99)
 La nascita della Politica europea di sicurezza e di difesa (1999-2009)
 Il Trattato di Lisbona e la Politica di sicurezza e di difesa comune
 Organi e agenzie in materia di difesa.
 Le missioni (2009-16)
 La partnership UE-ONU sulla difesa
 I limiti della PSDC
 Bibliografia
 Webgrafia
- L'Europa politica**
- 541 **Introduzione**
 di *Gianfranco Pasquino*
- 543 **Fratture, spinte centrifughe e nuove candidature nell'UE**
 di *Sylvie Goulard*
 L'UE sottoposta a tensioni senza precedenti
 Le fragilità interne
 Le pressioni esterne
- L'allargamento rimesso in discussione
 L'allargamento giustificato dalla Storia
 L'allargamento e lo sviluppo dell'UE
 Una politica di allargamento giustificata da motivazioni geopolitiche
 Crescita dell'opposizione all'UE
 Difficoltà di funzionamento dovute al numero
 Una gestione poco lungimirante
 Lezioni per l'avvenire dell'Unione Europea
 Far ripartire l'Unione Europea
 Realizzare un vero progetto europeo
 Sostenere il modello di un'Europa 'a più velocità'?
- Conclusioni
 Bibliografia
- 561 **L'antieuropismo fra nazionalisti, sovranisti, scettici e populist**
 di *Yves Mény - Giorgio Mocavini*
 Il rifiuto di un ordinamento giuridico europeo
 La politica europea: uno spazio vuoto per gli euroscettici
 Il crescente rifiuto delle politiche europee
 Bibliografia
 Webgrafia
- 577 **Il deficit democratico**
 di *Gianfranco Pasquino*
 Deficit
 Democratico
 Deficit elettorale? Il Parlamento
 Deficit elettorale? Il Consiglio
 Deficit elettorale? La Commissione
 La voce dei cittadini
 La *performance* delle istituzioni
 Alla fine: il funzionamento della democrazia
 Bibliografia
- 592 **La visione e le personalità che hanno ispirato e fatto l'Europa**
 di *Piero Graglia*
 La Resistenza e i pionieri
 Il dopoguerra
 La guerra fredda detta le regole: la CECA e la CED
 Verso le Comunità
 Un modello istituzionale per il futuro
 Le reazioni
 Gli anni Sessanta e Settanta
 Verso l'Unione monetaria
 I dubbi e le idee degli anni Ottanta
 L'Unione Europea
 Bibliografia

611 Verso un nuovo dibattito costituzionale?
di *Renaud Dehousse*

L'Europa e l'idea costituzionale
Le sconfitte dell'idea costituzionale
Un costituzionalismo senza Costituzione
Costituzionalizzazione e giudiziizzazione
Il costituzionalismo transnazionale: innovazione o sintesi transitoria?
Le lezioni del fallimento del trattato costituzionale
Una Costituzione fittizia
Una riforma senza progetto
La risposta dell'UE alla crisi
La riforma della *governance* macroeconomica
Il controllo europeo come male minore
Politicizzazione e riforme istituzionali
Qualche lezione per il futuro
Bibliografia

Gli europei allo specchio

629 Introduzione

di *Gianfranco Pasquino*

631 L'identità europea oggi: come è cambiata nel tempo?

di *Alberto Martinelli*

L'identità europea: una e molteplice
Razionalismo e individualismo
Università di ricerca, economia di mercato, Stato nazionale, democrazia poliarchica
Un'identità controversa e non univoca
Cambiamenti nei contenuti dell'identità europea e nella percezione del loro significato
Come è cambiata l'identificazione dei cittadini con l'Europa
L'ascesa del nazionalismo
Le tecniche identitarie dell'Unione Europea
Conclusione: la rinnovata attualità del progetto europeo
Bibliografia

647 I cittadini e l'idea di Europa unita: cosa è cambiato in sessant'anni

di *Fabio Serricchio*

Cittadini ed Europa: la specificità del caso italiano
Metodi e indicatori e fonti
Le determinanti dell'europesismo
Dagli albori dell'Europa unita al Trattato di Maastricht
Dall'entusiasmo allo scetticismo all'eurofobia (1992-2016)
Gli italiani e l'Europa oggi
Le elezioni europee in Italia

Il sostegno all'integrazione monetaria
Cosa significa per gli italiani essere europei?
Il contenuto delle identità nazionale ed europea
Le indagini empiriche sul contenuto dell'identità nazionale ed europea
Conclusioni
Bibliografia

666 Istituzioni, meccanismi operativi e leader dell'Unione Europea
di *Gianfranco Pasquino*

Un'evoluzione, non un disegno
Le istituzioni: come sono, come stanno
Tre meccanismi
La leadership, ieri, oggi e domani
Non finisce qui
Bibliografia

676 Democrazia e tecnocrazia nell'Unione Europea
di *Umberto Morelli*

Democrazia e tecnocrazia alle origini del processo di integrazione europea
La democratizzazione della costruzione europea
Il dibattito fra gli intellettuali
L'opinione pubblica e i *media*
Bibliografia

690 Gli Stati e il futuro dell'Unione: proseguire da soli, tutti insieme, o soltanto alcuni?

di *Joseph H.H. Weiler - Johann Justus Vassel*

L'opzione 'da soli'
Le due narrazioni dell'opzione 'da soli'
L'interpretazione favorevole dell' 'essere soli'
Tutti insieme o solo con alcuni Stati membri?
La prassi dell'integrazione differenziata
La Cooperazione rafforzata. Una visione d'insieme
Precursori, origini e contestualizzazione
La prima nozione giuridica e i suoi sviluppi
Il concetto di cooperazione rafforzata
La pratica della cooperazione rafforzata
Tagliare il nodo gordiano dell'integrazione differenziata
Bibliografia

Appendice

711 Cronologia 1922-2017

di *Enzo Moavero Milanesi - Vincenzo Piglionica*

715 Istituzioni europee

723 Indice dei nomi

729 Autori del volume

730 Referenze iconografiche delle tavole fuori testo

INTRODUZIONE

Il progetto di unificazione politica dell'Europa ha una storia, un presente e un futuro. È una delle grandi idee del 20° sec. alla quale contribuì in maniera molto importante il Manifesto di Ventotene, scritto nell'agosto del 1941 da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi con la collaborazione di Eugenio Coloni. Quello che, nel pieno della Seconda guerra mondiale quando la sconfitta del nazismo non era affatto scontata, poteva apparire un'utopia si è concretizzato, fra il 1950 e il 1957, per la lungimiranza di Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Robert Schuman e altri statisti europei, fra i quali Paul-Henri Spaak. Oggi è tradotto in una costruzione, al tempo stesso, complessa e incompiuta. L'Unione Europea già rappresenta un insieme di realizzazioni impensabili. Al tempo stesso, è anche, ancora, una promessa ricca di potenzialità, non priva di ostacoli. Nel mondo odierno, più o meno forte spira il vento della globalizzazione e il quadro generale resta variegato e venato d'instabilità. Sono nati e, talvolta, scomparsi regimi autoritari e dittature personalistiche. Esplodono guerre civili. Autoritarismi e guerre civili hanno come conseguenze inevitabili oppressione e repressione, fame e morte, imponenti spinte all'abbandono di quei territori e alla ricerca di luoghi dove la vita possa essere vissuta in pace, con dignità, con opportunità. L'Unione Europea è il più grande spazio sul pianeta nel quale i diritti delle persone sono protetti e promossi; nel quale non esiste la pena di morte; nel quale la democrazia è la modalità di rappresentanza di governo degli Stati membri e dell'Unione stessa. Proprio perché è uno spazio di democrazia, l'Unione è esposta alle critiche. Due elementi caratterizzano le democrazie: la totale libertà di critica (e autocritica) e la grande capacità di autocorrezione, di apprendere dagli errori. L'Unione è andata avanti, gradualmente, apprendendo dai suoi errori, correggendo, migliorando. I cittadini democratici sono esigenti. Hanno chiesto e chiedono di più. Hanno contribuito alla democratizzazione delle istituzioni UE, Parlamento, Commissione, Consiglio. Hanno sfruttato al massimo le potenzialità del funzionalismo, della messa in comune di risorse. Cercano di influenzare le modalità e i contenuti delle decisioni dei loro capi di governo nel Consiglio. Hanno la possibilità di farsi rappresentare nel Parlamento europeo, anche se malauguratamente la sfruttano poco, preferendo, certo con grandi differenze fra gli Stati membri, l'indifferenza e l'astensionismo. Alcuni hanno imparato che la Corte di giustizia è in grado di difendere i loro diritti anche nei confronti dei rispettivi Stati nazionali. Altri sanno che è diventato disponibile lo strumento di un referendum chiesto da un milione di cittadini europei di sei Stati diversi per imporre tematiche di rilievo all'ordine del giorno. Nessuno pensa che la democrazia nell'Unione sia perfetta. Tutti sanno che è perfezionabile. Molti operano per perfezionarla. Sono, prevalentemente, i federalisti. Fra le utopie è forse possibile collocare gli 'Stati Uniti d'Europa' ma, sicuramente, anch'essa rimane – non solo per i federalisti convinti – qualcosa in costruzione.

Neppure nei momenti più difficili abbiamo creduto che, se l'Europa non va avanti, si disgrega. In verità, l'Unione non è mai stata ferma. Ha sempre fatto qualche passo, qualche avanzamento, qualche progresso. Ha sempre saputo, per usare verbi spesso richiamati, allargare se non approfondire e, talvolta, anche accelerare. Celebrati i suoi sessant'anni di vita, da quel fatidico 25 marzo 1957 dei Trattati di Roma, l'Unione ha riflettuto sulle sue possibilità future con i cinque scenari delineati dalla Commissione, ai quali sono state fatte seguire alcune proposte operative per il rafforzamento delle capacità decisionali dell'Unione e per gli interventi in ambito economico. Non si vive di solo euro, ma la moneta comune a diciotto dei ventotto Stati membri è una delle grandi acquisizioni dell'Unione Europea. Va difesa, come ha vigorosamente dichiarato, nel 2012, il presidente della Banca centrale europea Mario Draghi, *whatever it takes* («a tutti i costi»). Pur non privo di inconvenienti, l'euro è uno degli strumenti per il mantenimento della prosperità che, nel corso del tempo, è stata assicurata a tutti gli Stati membri. Pace e prosperità sono le due epocali conquiste dell'Unione: il mantenimento della pace insieme all'impegno a favore della democrazia e dei diritti umani sono i due elementi sottolineati nelle motivazioni del premio Nobel per la pace conferito all'Unione Europea nel 2012.

Complessa nella sua costruzione, densa nel suo ginepraio legislativo e, talvolta, opaca nel suo funzionamento, l'Unione Europea necessita di essere studiata a fondo per comprendere i meccanismi che sovrintendono l'integrazione di Stati caratterizzati da diversità storiche, amministrative, economiche e politiche, che richiedono difficili interventi di adeguamento e di perfezionamento. Non sappiamo se l'Unione proseguirà a più velocità, con alcuni Stati membri che vorranno sfidare gli altri a seguirli procedendo verso una maggiore integrazione in tempi più brevi. Sappiamo che neppure negli Stati federali i conflitti hanno mai termine. Anzi, i conflitti sono spesso il lievito dei cambiamenti e della stessa democrazia. Siamo sicuri che l'Unione sia in grado di avanzare, poiché tutti i sondaggi indicano due grandi positivi fenomeni in corso. Cresce la percentuale di europei che riconoscono come loro identità proprio quella europea e non soltanto quella della rispettiva nazione o addirittura regione di appartenenza. Il popolo, il *demos* europeo di cui molti lamentano l'esistenza, si viene formando non soltanto perché esposto alle stesse leggi, ma perché va acquisendo consapevolezza della sua identità condivisa, perché si riconosce parte, anche artefice, della costruzione sovranazionale dell'Unione Europea. Cresce, inoltre, la percezione che esistano molte più cose che avvicinano gli europei fra loro, di quelle che potrebbero separarli e, soprattutto, cresce la convinzione che – contrariamente a quello che pensano e agitano i cosiddetti sovranisti – sarà l'Unione Europea a fornire le risposte migliori in termini di opportunità e di giustizia. Mentre i sovranisti auspicano il ritorno degli Stati nazionali che già più di cinquant'anni fa il grande studioso di relazioni internazionali Stanley Hoffmann definiva tanto ostinati quanto obsoleti, coloro che desiderano un'Europa unita s'impegnano per soluzioni effettivamente sovranazionali.

Nella maniera più documentata possibile, questo volume mira a fornire il massimo di informazioni disponibili sulle radici e sul percorso storico dell'integrazione europea, sugli assetti istituzionali dell'Unione, sui molteplici settori in cui è attiva. Intende offrire un largo spettro di interpretazioni, dal punto di vista politico, giuridico ed economico, indicando i problemi, valutando lo stato di salute dell'Europa, suggerendo alcune possibili soluzioni. Molta acqua passerà sotto i ponti del Danubio, della Senna, del Tevere e gli irriducibili ottimisti fra noi aggiungerebbero, del Tamigi, prima che si giunga – se mai, come noi vorremmo, si giungerà – a un esito compiutamente federale. Tuttavia, mai come in questo percorso contano le tappe intermedie, ciascuna delle quali è apportatrice di benessere materiale e simbolico ai cittadini europei e a coloro che l'Europa saprà accogliere. *Hic Bruxelles hic salta*.

GIULIANO AMATO - ENZO MOAVERO MILANESI
GIANFRANCO PASQUINO - LUCREZIA REICHLIN

AUTORI DEL VOLUME

- GIULIANO AMATO: *Introduzione sez. 1; Introduzione sez. 2; Libertà, democrazia, stato di diritto*
- FRANCO BASSANINI: *Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture*
- FRANCESCO BESTAGNO: *La libera circolazione dei servizi e il diritto di stabilimento*
- GIOVANNI BIONDI: *L'istruzione e la formazione in Europa: gli studenti e il programma Erasmus*
- BRUNELLA BRUNO: *L'unione dei mercati dei capitali: l'emblema di un'utopia*
- MARCO BUTI: *La governance economica dell'eurozona*
- ENZO CANNIZZARO: *L'efficacia diretta delle norme dell'Unione Europea*
- SERGIO M. CARBONE: *Principio di primazia del diritto UE sui diritti degli Stati membri*
- ELENA CARLETTI: *L'unione dei mercati dei capitali: l'emblema di un'utopia*
- MARTA CARTABIA: *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*
- ALESSANDRO CAVALLI: *La cittadinanza europea*
- FILIPPO CAVAZZUTI: *Il bilancio dell'UE e il ruolo della Corte dei conti*
- MARIO PILADE CHITI: *La disciplina degli appalti pubblici e delle concessioni*
- MASSIMO CONDINANZI: *Leale cooperazione*
- MARISE CREMONA: *I trattati che hanno fatto l'Europa*
- LUIGI DANIELE: *Libera circolazione delle merci*
- FABRIZIO DE FILIPPIS: *La politica agricola comune*
- RENAUD DEHOUSSE: *Verso un nuovo dibattito costituzionale?*
- GUIDO FABIANI: *La politica agricola comune*
- VALERIA FALCE: *Disciplina della proprietà intellettuale: un volto spiccatamente europeo*
- JUSTINE FELIU: *L'unione economica e monetaria: le regole di bilancio*
- MAURIZIO FERRERA: *Le politiche per il lavoro e l'occupazione: i connotati dell'Europa sociale*
- GIUSEPPE GALASSO: *Verso il futuro di un passato comune*
- FRANCO GALLO: *L'armonizzazione fiscale*
- GUSTAVO GHIDINI: *Disciplina della proprietà intellettuale: un volto spiccatamente europeo*
- SYLVIE GOULARD: *Fratture, spinte centrifughe e nuove candidature nell'UE*
- PIERO GRAGLIA: *La visione e le personalità che hanno ispirato e fatto l'Europa*
- PASCAL LAMY: *La politica commerciale comune: efficienza e legittimità*
- MARTIN LARCH: *La governance economica dell'eurozona*
- LUCIO LEVI: *Le relazioni internazionali dell'Unione Europea*
- MASSIMO LIVI BACCI: *L'Europa e l'immigrazione*
- ANDREA MANZELLA: *Legislazione e procedure legislative tra Parlamento, Consiglio e Commissione*
- ALBERTO MARTINELLI: *L'identità europea oggi: come è cambiata nel tempo?*
- YVES MÉNY: *L'antieuropeismo fra nazionalisti, sovranisti, scettici e populist*
- STEFANO MICOSI: *L'unione bancaria*
- ENZO MOAVERO MILANESI: *Introduzione sez. 3; Introduzione sez. 5; Introduzione sez. 7; Le regole a garanzia della libera concorrenza*
- GIORGIO MOCAVINI: *L'antieuropeismo fra nazionalisti, sovranisti, scettici e populist*
- MARIO MONTI: *Concorrenza e solidarietà nella costruzione europea*
- UMBERTO MORELLI: *La difesa europea e le relazioni in ambito ONU; Democrazia e tecnocrazia nell'Unione Europea*
- CLAUDIA MORVIDUCCI: *Gli atti dell'Unione Europea*
- FRANCESCO MUNARI: *Principi di sussidiarietà e di proporzionalità*
- GIORGIO NAPOLITANO: *L'obiettivo fondamentale del progetto europeo*
- BRUNO NASCIBENE: *L'Unione Europea: spazio di libertà, sicurezza e giustizia*
- NICOLETTA PARISI: *La politica di cooperazione allo sviluppo*
- GIANFRANCO PASQUINO: *Introduzione sez. 4; Introduzione sez. 8; Introduzione sez. 9; Introduzione sez. 10; Il deficit democratico; Istituzioni, meccanismi operativi e leader dell'Unione Europea*
- ROMANO PRODI: *Pace e rispetto tra i popoli*
- FRANCESCO PROFUMO: *L'istruzione e la formazione in Europa: gli studenti e il programma Erasmus*
- LUCREZIA REICHLIN: *Introduzione sez. 6; La Banca centrale europea*
- EDOARDO REVIGLIO: *Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture*
- DINO RINOLDI: *La politica di cooperazione allo sviluppo*
- GIORGIO SACERDOTI: *Le relazioni di vicinato con i Paesi limitrofi*
- ANDRÉ SAPIR: *L'unione economica e monetaria: la sfida dell'eterogeneità*
- FABIO SERRICCHIO: *I cittadini e l'idea di Europa unita: cosa è cambiato in sessant'anni*
- GIROLAMO STROZZI: *Il principio di attribuzione*
- VALERIA TERMINI: *La politica energetica e la protezione dell'ambiente*
- GIUSEPPE TESAURO: *La tutela del diritto UE, fra Commissione e Corte di giustizia*
- GIAN LUIGI TOSATO: *Il quadro istituzionale dell'Unione Europea*
- JOHANN JUSTUS VASEL: *Gli Stati e il futuro dell'Unione: proseguire da soli, tutti insieme o soltanto alcuni?*
- MARCO VENTURA: *Non discriminazione e tutela delle diversità e delle minoranze*
- NICOLA VEROLA: *Libertà, democrazia, stato di diritto*
- GIANFRANCO VIESTI: *Le politiche europee di sviluppo regionale*
- DONATELLA VIOLA: *Il Parlamento europeo e i gruppi politici transnazionali*
- JOSEPH H.H. WEILER: *Gli Stati e il futuro dell'Unione: proseguire da soli, tutti insieme o soltanto alcuni?*
- GUNTRAM B. WOLFF: *L'unione economica e monetaria: le regole di bilancio*
- VERA ZAMAGNI: *La dimensione sociale del mercato europeo fra tradizione e sfide*
- JACQUES ZILLER: *L'acquis: un diritto dell'Unione Europea e tanti diritti*

Le politiche per gli investimenti e le infrastrutture

L'Europa degli investimenti e delle infrastrutture nasce con la firma del Trattato di Roma (1957). In un mercato unico occorre assicurare la libera circolazione di persone, merci e servizi: occorre dunque, innanzitutto, adeguate reti infrastrutturali transeuropee per i trasporti, l'energia e le telecomunicazioni. Ma il Trattato aveva tra i suoi obiettivi anche il rafforzamento della coesione sociale, e così si estese lo spettro delle infrastrutture europee anche alle opere sociali. A questo fine il Trattato istituì il Fondo sociale europeo (FSE) – strumento finanziario per il sostegno all'occupazione negli Stati membri della Comunità europea (e oggi dell'Unione) e la promozione della coesione economica e sociale – e la Banca europea degli investimenti (BEI), per il finanziamento degli investimenti nelle infrastrutture e nell'economia reale.

Il contesto dell'epoca era diverso da quello attuale. I trent'anni successivi al 1945 sono stati definiti come 'età dell'oro' dell'economia europea (Shonfield 1965; Bassanini, Reviglio 2014). Alti tassi di crescita dell'economia reale furono favoriti da un'intensa collaborazione tra pubblico e privato in sistemi di economia mista caratteristici delle economie continentali europee, con consistenti risorse pubbliche finalizzate al sostegno della ricostruzione e allo sviluppo di avanzati sistemi di welfare. Ciascun Paese aveva il suo modello nei rapporti tra Stato e mercato. La varietà delle modalità di intervento pubblico contribuì all'evoluzione, nel corso dei decenni, dei diversi modelli di capitalismo europei. Ne determinò la forma, il contesto giuridico e amministrativo, le istituzioni, le ideologie politiche e la struttura economica e industriale, modificandosi nel tempo come risposta agli andamenti dei cicli economici.

Dal punto di vista storico era stata la Prima guerra mondiale a creare i presupposti di una collaborazione più stretta tra Stato e mercato. La mobilitazione come stato di cose permanente, la nascita della filosofia dell'economia mista, il concetto di pianificazione, così

come quello di piena occupazione, entrarono permanentemente a fare parte della riflessione economica, sociologica e politica a seguito della guerra. Le politiche per fare fronte alla 'grande depressione' del 1929 e poi sostenere e accelerare la ricostruzione postbellica, furono in gran parte una riedizione civile dell'esperienza bellica.

Prima dell'era delle privatizzazioni e delle politiche della concorrenza, l'Europa aveva così sviluppato modelli nazionali di politica industriale e di intervento pubblico a sostegno dei settori ritenuti strategici per la struttura industriale di ciascun Paese. In un saggio di Nicola Bellini (*Stato ed industria nelle economie contemporanee*, 1996) sono ben descritti i vari modelli nazionali prevalenti nel Novecento. Lo Stato esperto (Germania), lo Stato interventista (Italia), lo Stato pianificatore (Francia), hanno caratterizzato con alterni successi lo sviluppo industriale e delle infrastrutture europee per quasi mezzo secolo. Smantellati a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, non sono stati adeguatamente sostituiti da un modello proprio dell'Unione Europea (UE), salvo il generico richiamo nei Trattati alla 'economia sociale di mercato'.

La politica industriale e degli investimenti ha comunque avuto un ruolo determinante nello sviluppo dell'Europa nel secondo dopoguerra. Sin dagli anni Cinquanta i governi promossero la ricostruzione e l'ammodernamento delle reti infrastrutturali e guidarono lo sviluppo industriale mediante la creazione di imprese pubbliche e tramite aiuti diretti alle imprese private in settori ritenuti strategici, promuovendo lo sviluppo di una solida base manifatturiera nelle industrie tipiche della produzione 'fordista' e, nei decenni successivi, favorendo lo sviluppo dell'elettronica, dell'aeronautica e delle biotecnologie.

La crisi degli anni Settanta mise in discussione la sostenibilità di quel modello. Dall'inizio degli anni Ottanta, a partire dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna, si avviò un vero e proprio cambio di paradigma nella politica economica. Anche l'Europa si adeguò al nuovo corso, con maggiori riserve e cautele

nella Germania tradizionalmente ordoliberalista e nella Francia colbertista.

La scelta non fu facile. Durante gli anni Ottanta, il dibattito politico su quale strada percorrere fu intenso, a volte aspro. L'ultimo grande tentativo di far prevalere un modello diverso fu il piano Delors, contenuto nel rapporto presentato nel 1993 da Jacques Delors, presidente della Commissione europea (Commission of the European communities 1993). La proposta principale del rapporto era che l'Unione appena costituita sopperisse ai vincoli e ai limiti derivanti dalla modesta entità delle 'risorse proprie' dell'Unione e dai vincoli del Trattato di Maastricht (1992) alle politiche di investimento pubbliche, mediante la promozione di grandi progetti infrastrutturali europei finanziati con l'emissione di speciali titoli sovrani europei per la crescita, denominati *eurobond*. Il piano si basava sull'idea che, come gli Stati Uniti avevano costruito il New deal finanziando progetti infrastrutturali mediante l'emissione di titoli del governo federale non inclusi nel debito dei singoli Stati, così i titoli europei non sarebbero stati contabilizzati nel debito degli Stati membri ma nel debito europeo. In assenza di un'unione fiscale, gli interessi sui titoli sarebbero stati ripagati dai flussi di cassa prodotti dagli stessi progetti infrastrutturali. I progetti avrebbero dovuto riguardare infrastrutture di trasporto e reti energetiche, rigenerazione urbana, opere per l'ambiente, ma anche infrastrutture sociali nella sanità e nell'istruzione. La Banca europea degli investimenti obiettò allora che esisteva già un meccanismo simile, dato che essa finanziava, tra l'altro, infrastrutture europee mediante la raccolta di risparmio tramite l'emissione di titoli sul mercato non contabilizzati nei debiti nazionali, e riuscì a convincere la maggioranza dei ministri delle Finanze europei a respingere la proposta Delors per gli *eurobond*.

Con l'Atto unico europeo del 1987, e il successivo Trattato di Maastricht, l'Europa aveva deciso di puntare su un graduale percorso di convergenza economica e fiscale. Sul fronte dell'economia privata, si avviò la cosiddetta convergenza competitiva – economia di mercato basata sulla disciplina della concorrenza e divieto degli aiuti di Stato – di fatto riducendo di molto le possibilità di manovra dell'intervento pubblico nell'economia. Sul fronte della politica fiscale, con i vincoli e i limiti alla spesa pubblica imposti dal Trattato di Maastricht – rafforzato nel 1997 con il Patto di stabilità e di crescita (PSC) e, negli anni successivi, con i controlli più severi introdotti dal Six pack (2011) e dal Two pack (2013) e, infine, con il patto di bilancio (Fiscal compact) – furono consistentemente ridotte le possibilità di finanziamento degli investimenti tramite i bilanci pubblici nazionali. Fu di conseguenza necessario pensare a forme e strumenti di finanziamento degli investimenti infrastrutturali di lungo periodo che non pesassero troppo sulle finanze pubbliche.

L'Europa delle infrastrutture nello scenario globale

La domanda di investimenti in infrastrutture per affrontare le grandi sfide del 21° sec. avrà dimensioni mai viste prima nella storia dell'umanità. Il tema è al centro dell'agenda globale e dell'agenda dei *policy makers* europei. Secondo stime recenti (McKinsey global institute 2016), nel periodo 2016-2030, per mantenere i tassi di crescita attuali, gli investimenti in infrastrutture non dovranno essere inferiori al 3,8% del Prodotto interno lordo (PIL) mondiale, ovvero a una media di 3300 miliardi di dollari all'anno, di cui il 40% nelle economie avanzate (p. 8).

Strade, porti, aeroporti, ferrovie e sistemi di telecomunicazione, ricerca e innovazione, generazione e distribuzione di energia, servizi pubblici locali, infrastrutture urbane e sociali, giocheranno un ruolo molto importante nel sostegno alla crescita economica e sociale.

Peraltro gli investitori di lungo periodo, particolarmente in questa fase, sono alla ricerca di strumenti finanziari con profili di rischio/rendimento non speculativi e stabili nel lungo periodo, anche per sostituire investimenti in titoli di Stato di 'alta qualità' con buoni rendimenti nel tempo, la cui offerta sul mercato si è ridotta (in parte a seguito del *flight to quality* degli investitori, che si dirigono verso titoli di Stato ad alta qualità e bassi rendimenti, e in parte a causa dei massicci acquisti di questi titoli da parte delle banche centrali): l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha così stimato un gap potenziale di investimenti di lungo periodo pari a 5000 miliardi di dollari (A. Gurría, *Closing remarks*, Conference Euromoney/OECD on long term investing financing, 2015).

In questa fase, la liquidità nel mercato è dunque abbondante; ma lo è anche la ricerca di buoni rendimenti. Gli investimenti in infrastrutture possono in parte sopperire a questo squilibrio tra offerta e domanda di strumenti finanziari adatti ai cosiddetti investitori pazienti, anche se, come si vedrà, essi sono ancora penalizzati da regolazioni macroprudenziali e contabili non ben calibrate.

Gli investitori istituzionali di lungo periodo rappresentano la più ovvia fonte di capitale per i progetti di investimento in infrastrutture: questi investimenti sono infatti adatti al loro orizzonte di lungo periodo, sono caratterizzati da profili di bassa volatilità, e possono quindi proteggere la natura di lungo periodo delle loro passività. Tali investitori includono: banche (40.000 miliardi di dollari), compagnie di assicurazione e fondi pensione privati (26.000), fondi pensione pubblici (11.000), fondi sovrani (6000) e altri fondi di dotazione (1000). Essi dispongono di oltre 120.000 miliardi di dollari (McKinsey global institute 2016). L'87% di questi vengono dalle economie avanzate. Al momento essi investono a livello globale circa

l'1-2% delle proprie attività in infrastrutture (in Canada e Australia ne investono oltre il 15%). Gran parte di questi investimenti sono capitale di rischio di fondi per le infrastrutture e/o investimenti diretti nel capitale dei grandi progetti.

Si tratta di investimenti che per loro natura sono assai 'illiquidi' (ossia presentano ostacoli per l'investitore allo smobilizzo). Ma la crisi finanziaria globale ha fatto emergere numerosi casi di eccesso di volatilità di prodotti finanziari liquidi che sono 'evaporati' insieme a intere *asset classes* (classi di investimento finanziario) a cui appartenevano. Questa lezione dell'esperienza ha rafforzato il valore potenziale di investimenti illiquidi come quelli in infrastrutture. Il premio di 'illiquidità' può diventare particolarmente interessante per investitori di lungo periodo, che possono tenere tali titoli nei propri libri fino alla loro 'maturità'. Nell'attuale scenario caratterizzato da bassi rendimenti, il premio di illiquidità può diventare un fattore positivo molto importante per gli investitori pazienti. Una quota di investimenti in infrastrutture può rappresentare un ottimo contrappeso al fine di bilanciare portafogli altamente liquidi. È dunque possibile, e forse probabile, che la nuova architettura del sistema finanziario globale dopo la crisi si caratterizzi per una quota di investimenti in infrastrutture ben più alta dell'attuale 1-2%.

Peraltro, strumenti finanziari per le infrastrutture meno illiquidi potrebbero emergere nel medio e lungo periodo. *Project bonds* (obbligazioni emesse per finanziare progetti infrastrutturali), *collateralized bond obligations*, CBOs (titoli a reddito fissi garantiti da obbligazioni ad alto rischio) o *collateralized loan obligations*, CLOs (obbligazioni garantite da collateral nella forma di crediti originati da prestiti), potrebbero migliorare il funzionamento di questi mercati e permettere una più efficiente 'raccolta' (*pooling*) del rischio relativo alle infrastrutture, creando così mercati più liquidi, aperti anche ai fondi comuni e al risparmio diffuso.

Perché ciò avvenga devono materializzarsi alcune condizioni, tra le quali: una raccolta ampia e affidabile dei dati sugli investimenti in infrastrutture in grado di fondare più attendibili stime delle caratteristiche rischio/rendimento dei vari prodotti; una maggiore standardizzazione dei contratti e delle categorie di rischio; forme di aggregazione o raccolta di progetti di minor dimensione (*project pooling*); sviluppo di fondi dedicati alle infrastrutture e cartolarizzazioni; una maggiore offerta di progetti *brownfield* (progetti di investimento non configurabili in nuove iniziative imprenditoriali); un più ampio ricorso alle *public-private partnerships*, PPP (partenariati pubblico-privato) nei Paesi che (a differenza di Gran Bretagna, Francia e Spagna) fanno ancora poco ricorso a queste forme di incentivazione agli investimenti e ai finanziamenti privati di progetti infrastrutturali; e un ruolo più attivo delle banche promozionali di sviluppo e dei governi come *market makers*. I governi, in particolare, devono

mettersi in grado di definire e proporre progetti di buona qualità (anche istituendo appositi organismi in grado di assistere nella strutturazione di buoni progetti le loro istituzioni regionali e locali), rimuovere le barriere regolamentari e strutturali, e, in generale costruire mercati per le infrastrutture più forti.

L'insieme di queste azioni dovrebbe essere diretto a creare una nuova classe di investimenti per le infrastrutture, comparabile alle molte altre già esistenti sui mercati finanziari nazionali e internazionali.

A livello europeo il piano Juncker (v. oltre) è stato disegnato come strumento per intercettare questa offerta di investimenti. Viene visto da molti altri Paesi e aree regionali del mondo come un modello da replicare. Uno dei suoi principali obiettivi è quello di promuovere riforme nazionali intese a creare migliori condizioni per gli investitori, a elevare le capacità tecniche degli operatori e ad aumentare il numero dei progetti cosiddetti bancabili. Una quota di finanziamento pubblico a fondo perduto può infatti rendere bancabili (dunque investibili da investitori privati o finanziabili da banche e altri finanziatori privati) buoni progetti che altrimenti non lo sarebbero. Deve trattarsi ovviamente di progetti con elevate esternalità positive di interesse generale, che dunque meriterebbero anche di essere finanziati interamente dallo Stato o dalle altre istituzioni pubbliche, se le condizioni della finanza pubblica lo consentissero.

Per questo le PPP hanno un ruolo crescente nel finanziamento delle infrastrutture in Europa e potrebbero continuare a crescere nel futuro rispetto a finanziamenti tradizionali basati esclusivamente sul debito pubblico. Tuttavia, le PPP rappresentano solo una quota tra il 5 e il 10% degli investimenti totali (McKinsey global institute 2016). Il settore pubblico e le imprese, in specie le *utilities* (i servizi di pubblica utilità), rimangono ancora oggi i principali investitori in infrastrutture e continueranno a esserlo per qualche tempo.

Una questione cruciale, in buona parte irrisolta, è quella degli effetti della regolazione prudenziale e contabile sugli investimenti infrastrutturali (Long-term investors club 2016; FSB [*Financial Stability Board*], *Update on financial regulatory factors affecting the supply of long-term investment finance. Report to G20 Finance ministers and Central Bank governors*, 2014; FSB, *Implementation and effects of the G20 financial regulatory reforms - Report of the Financial stability board to G20 leaders*, 2015). È indubbio che la regolazione finanziaria imposta dal dopo-crisi ha reso il sistema finanziario globale più resiliente e stabile. Tuttavia, non dobbiamo dimenticare che, se è vero che la crescita economica ha bisogno della stabilità finanziaria, è anche vero il reciproco: stagnazione e recessione mettono a serio rischio la stabilità finanziaria. Al momento, il maggiore rischio per la stabilità è proprio la debole crescita, che ha fatto balenare il pericolo di una stagnazione secolare. La definizione di

regolazioni macroprudenziali e contabili che non penalizzino la crescita e gli investimenti è dunque essenziale anche al fine di conseguire l'obiettivo della stabilità finanziaria

È arrivato perciò il momento di accelerare l'analisi degli effetti della regolazione finanziaria sul finanziamento delle infrastrutture. Nel caso si scoprisse che l'attuale regolazione penalizza eccessivamente la crescita perché troppo 'prudente' rispetto al reale profilo di rischio delle varie classi di investimenti di lungo periodo, allora le autorità politiche e i regolatori dovrebbero essere invitati a ricalibrare la cornice regolamentare in modo da evitare un conflitto tra stabilità finanziaria e investimenti infrastrutturali. Un'evidenza piuttosto robusta è già stata prodotta in questo senso, per es., per i prestiti alla 'finanza di progetto' (operazione attraverso la quale un ente pubblico affida un'opera a un soggetto privato che sosterrà i costi, recuperandoli dai proventi dell'opera stessa). È emerso che essi hanno tassi di fallimento e di recupero migliori delle obbligazioni industriali (Moody's, *Infrastructure default and recovery rates, 1983-2015*, Data Report, 2016; EDHEC, *Data collection for infrastructure. Investment benchmarking. Objectives, reality check and reporting guidelines*, 2016). Eppure, alle obbligazioni industriali con lo stesso *rating* e la stessa durata è associato dalle regolazioni vigenti un assorbimento di capitale molto più basso.

Occorre certo raccogliere maggiore evidenza empirica sui rischi che sottendono prodotti finanziari legati alle infrastrutture. Occorre evitare l'azzardo. Ma nello stesso tempo occorre considerare i diversi tipi di *business model* degli operatori di lungo periodo; e occorre tenere conto del ruolo di *risk absorber* che i sistemi di garanzie pubbliche possono avere sul profilo di rischio degli investimenti infrastrutturali.

È auspicabile che le autorità politiche agiscano su questo fronte cruciale con tutta la necessaria forza e autorevolezza. Hanno la legittimità e il potere di chiedere ai regolatori internazionali di esercitare l'arte del *fine tuning* (i continui interventi delle autorità governative in risposta a fluttuazioni del sistema economico), in modo da costruire soluzioni innovative capaci di armonizzare le esigenze di stabilità finanziaria con la necessità di dare un forte stimolo agli investimenti di lungo periodo in infrastrutture.

Recentemente, la presidenza tedesca del G20 (2017) ha accolto la proposta del Long-term investors club, LTIC (l'organizzazione internazionale – fondata nel 2009 – che riunisce 19 tra i maggiori investitori istituzionali al mondo, tra cui la Cassa depositi e prestiti), di potenziare la raccolta dati sulle infrastrutture, già avviata dal Global infrastructure hub, GIH (la piattaforma di coordinamento tra governi, banche di sviluppo e organizzazioni internazionali – creata dal G20 australiano del 2014 – per migliorare la quantità e la qualità dei progetti infrastrutturali pubblici e privati nel mondo): lo strumento per farlo sarà un

contratto di cooperazione e trasferimento dei dati con la sede di Singapore del centro universitario francese École des hautes études commerciales (EDHEC), che ha già raccolto e analizzato oltre un milione e mezzo di flussi di cassa prodotti negli ultimi quindici anni da diverse tipologie di investimenti in infrastrutture. L'iniziativa, che è guidata dalla BEI e dalla italiana Cassa depositi e prestiti (CDP), con la partecipazione dell'OCSE, potrebbe rappresentare una svolta, sia per i regolatori sia per il mercato. Dai *templates* di raccolta dati definiti da EDHEC, insieme a BEI, CDP e OCSE, dovrebbero emergere infatti le diverse forme di investimenti che, a loro volta, dovrebbero permettere di definire le infrastrutture come una vera e propria *asset class*.

La reazione alla crisi e l'avvio di un nuovo modello: verso una Infrastructure Union

Dall'entrata in vigore dell'euro e fino allo scoppio della crisi finanziaria, la convergenza dei tassi di interesse sui titoli sovrani era nell'eurozona quasi perfetta. La crisi del 2008 ha rotto questo 'incanto'. Gli *spreads* hanno incominciato a divergere pericolosamente, creando una vera e propria 'tempesta finanziaria'. Nel frattempo il sistema bancario europeo entrava in crisi. La recessione complicava ulteriormente il quadro.

Cosa fare? L'Europa decise di adottare una politica fiscale severa e restrittiva, molto diversa da quella espansiva adottata negli Stati Uniti dall'amministrazione Obama. Decise dunque di applicare regole rigide al sistema bancario – di fatto acuendo il problema del razionamento del credito –, ma anche di avviare l'unione bancaria e, più recentemente, il mercato unico dei capitali, con l'obiettivo di trasferire una parte dei rischi del finanziamento dell'economia reale e delle infrastrutture dalle banche agli investitori istituzionali e di avvicinare il modello 'banco-centrico' europeo a quello 'mercato-centrico' statunitense. Nel frattempo, tuttavia, gli investimenti sono crollati in tutta Europa, e in ispecie nei cosiddetti Paesi periferici.

Con la seconda commissione Barroso (2010-2014), il tema degli investimenti di lungo periodo è stato messo al centro della discussione. Sono state avviate diagnosi sulle cause della grave carenza di investimenti di lungo termine, si sono proposti nuovi strumenti finanziari europei, stilati importanti documenti, sono state auspiccate nuove regolazioni per favorire gli investimenti di lungo periodo e sono state anche fatte impegnative promesse. In pratica, tuttavia, molto poco è stato realizzato (European Commission 2009 e 2010; Bassanini, Reviglio 2015).

Con la commissione Juncker (in carica dal 2014) si è cambiata impostazione. Il finanziamento degli investimenti è diventato cruciale, con l'avvio di politiche economiche europee concrete e con il lancio di

un grande e nuovo programma comunitario, il già citato piano Juncker. In prima battuta alcuni lo hanno giudicato poco significativo se non irrilevante; lo hanno visto addirittura come una sorta di ‘gioco di prestigio’, attraverso il quale con 21 miliardi di euro (di garanzie) si pretendeva di far partire 315 miliardi di investimenti. La realtà è tuttavia diversa; vediamo perché (Marengo, Reviglio, in *La legge di bilancio e di stabilità*, 2017).

Partiamo da due considerazioni. Una di ordine microeconomico e l'altra di ordine macroeconomico. Dal punto di vista microeconomico, solo il 10% degli investimenti in infrastrutture in Europa viene realizzato in finanza di progetto. Il restante 90% viene realizzato, come abbiamo già osservato, dalle imprese private o direttamente dal settore pubblico e a totale carico dei bilanci pubblici. Dal punto di vista macroeconomico, come abbiamo già osservato, l'Europa deve pensare a un futuro di lungo periodo basato su: forte invecchiamento della popolazione (quindi aumento dei costi di sanità e pensioni); alti debiti pubblici; tassi di crescita moderati (almeno al confronto con quelli delle grandi aree emergenti); un'accelerazione della competizione dovuta a mutamenti epocali nell'economia globale. Le prospettive macroeconomiche di lungo periodo impongono all'Europa di prepararsi ora, per poter giocare la partita sui mercati globali domani, con un bilancio pubblico europeo sostenibile e con un sistema finanziario stabile e forte. Ma anche con un sistema industriale competitivo capace di cogliere le grandi opportunità della globalizzazione, e dunque con infrastrutture – materiali e immateriali – all'avanguardia.

Per ottenere questo obiettivo è necessario cambiare modello nel finanziamento degli investimenti e nel sostegno alle imprese. È questa la scommessa che l'Europa sta facendo in questa fase della sua storia politica ed economica. È la creazione di un ‘mercato unico degli investimenti’, una vera e propria *Infrastructure Union*, capace di attrarre una quota consistente della liquidità presente sui mercati globali e di indirizzarla verso il finanziamento delle infrastrutture europee.

Ma quale è questo nuovo modello? Innanzitutto deve essere altamente avanzato sia dal punto di vista tecnico sia dal punto di vista finanziario, così da attirare quella parte della finanza globale che vuole investire una quota importante, ancorché minoritaria, del proprio portafoglio in prodotti finanziari con profili di rischio/rendimento non speculativi e di lungo periodo e con sottostanti in infrastrutture e in altre attività dell'economia reale. Per fare ciò è necessario allargare la quota di investimenti in finanza di progetto e in PPP rispetto alla quota di finanziamenti diretti pubblici. Ma occorre anche sostenere il sistema delle grandi e meno grandi imprese di servizi pubblici (locali, nazionali, europee) e le imprese con alti contenuti di innovazione, capaci, a loro volta, di investire in infrastrutture di medio/lungo termine.

Il piano Juncker

Il piano Juncker rappresenta un passo importante nella creazione di un modello europeo per il finanziamento degli investimenti, che pesi il meno possibile sulle finanze pubbliche. Esso si basa su alcuni principi portanti e su una nuova architettura. Il primo è quello dell'addizionalità (*additivity*): l'idea che progetti che non potrebbero essere finanziati senza il piano, lo potranno essere grazie a un sistema di garanzie pubbliche da esso istituito. Il sostegno da parte del Fondo europeo investimenti strategici (FEIS) a iniziative a fallimento di mercato o in situazioni di investimento subottimali, dunque a iniziative che mai avrebbero potuto essere finanziate con la normale strumentazione della BEI, del FEIS e dell'UE, rappresenta in effetti una vera e propria rottura con il passato. Si tratta di progetti che hanno normalmente un profilo di rischio più alto di quelli bancabili a condizioni di mercato e che dunque solo grazie all'intervento delle garanzie diventano ‘finanziabili’.

Si risolve così almeno in parte il già ricordato problema della mancanza di buoni progetti. Beninteso, il problema della qualità dei progetti è reale, e va affrontato, ma non di rado si dimentica che la redditività dei progetti infrastrutturali in giro per il mondo è spesso incrementata da una quota di finanziamento a fondo perduto a carico dei bilanci pubblici. Questa quota contribuisce a migliorare il rendimento dei finanziamenti privati.

È un intervento pubblico che si giustifica in ragione delle rilevanti esternalità positive che gli investimenti in infrastrutture (così come quelli in innovazione, ricerca e sviluppo, istruzione e tecnologie) producono per tutta l'economia di un Paese. Ma si giustifica anche per gli effetti positivi che questi investimenti producono nel medio e nel lungo termine sugli aggregati di finanza pubblica (de Jong, Ferdinandusse, Funda, Vetlov 2017). In un'ottica pluriennale, che restituisca la corretta importanza al ruolo che ha il denominatore (la crescita) nel processo di risanamento fiscale, gli investimenti dovrebbero essere incentivati, consentendo che possano essere finanziati in debito, mediante ricorso al mercato. Questo, in specie, quando le risorse finanziarie reperite sul mercato hanno costi di finanziamento assai modesti, come avviene nella presente congiuntura. Ciò è oggi impedito in Europa dal Patto di stabilità e dalla sua asfittica logica annuale.

Il piano Juncker aiuta a superare queste difficoltà, mettendo risorse europee a disposizione per migliorare la bancabilità dei progetti e, sotto certe ‘severe’ condizioni, non contabilizzando nel Patto di stabilità le risorse pubbliche nazionali che gli Stati decideranno di conferire nel Fondo europeo o nelle Piattaforme regionali, tematiche o nazionali. Quest'ultima innovazione è particolarmente importante e rappresenta in fatto la prima rilevante (ancorché troppo ‘timida’)

applicazione della regola aurea (*golden rule*) nell'attuazione del Patto di stabilità (Bassanini 2015).

L'introduzione del nuovo concetto permetterà di:

- a) superare, almeno parzialmente, i cosiddetti colli di bottiglia, grazie alla creazione di un portafoglio più ampio di progetti bancabili;
- b) affrontare 'fallimenti di mercato' e aumentare la finanziabilità di progetti a più alto rischio, al momento non finanziabili;
- c) favorire la combinazione di risorse nazionali ed europee con risorse private, al fine di permettere la creazione di piani economico-finanziari sostenibili con una leva 'ragionevole';
- d) favorire quei Paesi membri dell'Unione che hanno maggiormente bisogno di investimenti, ma che per ragioni macroeconomiche e fiscali e/o altri ostacoli di carattere non finanziario e regolamentare non sono riusciti a farli decollare;
- e) creare un processo di imitazione virtuoso tra sistemi-Paese, di graduale standardizzazione e condivisione di 'migliori pratiche'.

Il secondo principio su cui si basa il piano Juncker è quello della comunicazione e della trasparenza attraverso la creazione di una piattaforma europea in grado di dare agli investitori informazioni dettagliate sui progetti e sulle piattaforme, per la valutazione e per la conoscenza di nuove opere. L'architettura del piano è basata su un sistema 'multilivello' che dovrebbe essere in grado di intercettare operatori e progetti su diversi piani e diversi settori dello scacchiere europeo. Al centro c'è il FEIS, composto da un comitato direttivo (*steering committee*) e da un comitato per gli investimenti (*investment committee*). Quest'ultimo si occupa di valutare i singoli grandi progetti cofinanziati con la BEI e le piattaforme. Queste ultime possono essere regionali, nazionali e/o settoriali.

L'architettura del piano permette un ampio numero di combinazioni possibili, in grado potenzialmente di adattarsi alle diverse necessità di investimento presenti nell'Unione. Inoltre, è possibile capitalizzare sulle piattaforme già esistenti, eventualmente ampliandole, e/o crearne di nuove. Le piattaforme pilota sviluppatesi negli ultimi anni – come il Fondo Marguerite, il Loan guarantee instrument for trans-European transport network projects (LGTT), l'European energy efficiency fund, la Project bond initiative – sono la dimostrazione che tali *joint platforms* possono avere successo.

Un altro pilastro del piano è il riconoscimento del ruolo delle *National promotional banks* (NPB). Le NPB mobilitano risorse importanti a favore degli investimenti pubblici e privati del piano. Il loro obiettivo è di fare in modo che le risorse pubbliche e private vengano impiegate nella maniera più efficace possibile. Le maggiori NPB europee – la tedesca Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), la francese Caisse de depot et de consignations (CDC), l'italiana CDP, la polacca Bank gospodarstwa krajowego (BGK, Banca statale di sviluppo), e lo spagnolo Instituto de crédito oficial

(ICO) – si sono impegnate con oltre 25 miliardi di euro da investire non direttamente nel FEIS, ma nei progetti e nelle piattaforme del piano. In concreto si sono rese disponibili a: coinvestire con la BEI; costituire piattaforme regionali, nazionali e/o settoriali; fornire assistenza tecnica utilizzando le loro competenze locali a livello nazionale; contribuire alla definizione e alla individuazione di portafogli di progetti bancabili nazionali. Nell'ambito del piano è stata costituita una piattaforma di assistenza tecnica a livello europeo.

Il piano ha già attivato il finanziamento di un discreto numero di progetti, in specie in Gran Bretagna, Francia, Spagna, Germania e Italia (dove ha ben funzionato una collaudata cornice di collaborazione tra BEI e CDP). La Commissione e il Parlamento europeo hanno avanzato proposte per aumentarne la dotazione finanziaria e la durata temporale. È presto per dire se basterà a rilanciare gli investimenti in modo adeguato alle esigenze. Il conseguimento di questo obiettivo, unanimemente condiviso, dipende infatti da molte condizioni, necessarie per creare la giusta cornice istituzionale e di mercato per il finanziamento delle infrastrutture e per gli investimenti delle imprese.

Stabilità politica e legislativa, procedure amministrative snelle e rapide, carichi regolatori e burocratici contenuti, sistemi giudiziari rapidi e affidabili, pubbliche amministrazioni efficienti e tecnicamente preparate, sistemi educativi moderni e performanti, moderati oneri fiscali, mercati del lavoro flessibili sono tutti fattori centrali nelle decisioni di investimento, che oggi hanno come orizzonte l'intero globo. In non pochi Paesi europei, la qualità della regolazione e gli elevati rischi regolatori restano, nonostante qualche recente progresso, tra i maggiori ostacoli agli investimenti di lungo periodo. Nello spazio amministrativo europeo, che ha trovato finalmente una base giuridica nel Trattato di Lisbona (2007), è oggi possibile pensare a una politica europea di semplificazione amministrativa (*better regulation*), mirante ad assicurare la convergenza delle regolazioni europee e nazionali verso modelli più propizi agli investimenti.

Altrettanto importante è l'impegno per ricalibrare regolazioni internazionali ed europee – come la direttiva UE del 2013 (CRD IV, *Capital Requirements Directive*), che recepisce le regole del Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, i principi contabili internazionali (IFRS, *International Financial Reporting Standards*) e la direttiva UE che estende la regolamentazione macroprudenziale al settore assicurativo (*Solvency II*) – che tuttora favoriscono gli impieghi finanziari a breve e penalizzano i finanziamenti a lungo termine in infrastrutture ed economia reale.

Un ostacolo da rimuovere è anche quello derivante, in Europa, da una talora troppo rigida interpretazione delle regole europee sul divieto degli aiuti di Stato, interpretazione con la quale ha dovuto misurarsi anche il piano Juncker, in specie per la parte relativa al sostegno alle imprese (piccole e medie in testa) e al

finanziamento delle infrastrutture per le imprese (come le reti elettriche e di telecomunicazione).

Com'è noto, una delle idee fondanti dell'Europa è stata ed è l'ambizione di realizzare un grande mercato unico, nel quale la competizione aperta tra le imprese europee produca innovazione, efficienza, rendimento, dunque crescita e occupazione, oltre che 'distruzione creatrice'. Occorreva perciò livellare il campo di gioco, al fine di costruire una virtuosa convergenza competitiva fra le economie europee. Per raggiungere questo scopo furono introdotte una rigida disciplina della concorrenza e una complessa normativa mirante a evitare che politiche di aiuti di Stato potessero creare impropri vantaggi competitivi a favore delle imprese di uno o più Paesi.

Questo obiettivo resta valido. Ma non è stato raggiunto. Non si può non constatare infatti che oggi un'impresa del Sud Europa paga svantaggi competitivi rilevanti ai suoi concorrenti del Nord Europa in termini di costi del denaro, dell'energia, della logistica, e anche di costi regolatori, burocratici, 'giudiziari' e fiscali. Il campo di gioco, ben lungi dall'essere livellato, assomiglia piuttosto a una grande città tedesca alla fine della Seconda guerra mondiale, dopo tre anni di raid aerei alleati (Bassanini 2015).

Un ripensamento della disciplina del divieto di aiuti di Stato, o quanto meno di sue interpretazioni troppo rigide, dovrebbe portare, con i necessari rigorosi controlli, a escludere dal divieto gli interventi miranti a ridurre gli handicap competitivi, irrigidendo il divieto invece per quelli che li allargano.

Nello scenario globale, le stesse deroghe dovrebbero valere anche per gli interventi dell'UE miranti a ridurre gli svantaggi competitivi delle imprese europee verso i *competitors* extraeuropei. Occorre infatti progettare un'Unione economica e politica capace di promuovere la ripresa della crescita e della competitività europea, di rilanciare gli investimenti, di valorizzare le specificità dei singoli sistemi economici e giuridici nazionali. L'Europa si confronta oggi, infatti, sui mercati globali con grandi Paesi che non esitano a usare risorse pubbliche per sostenere la crescita quando necessario e che non rinunciano a definire e realizzare efficaci politiche industriali e commerciali (si pensi alla Cina; ma anche agli Stati Uniti, patria del libero mercato). Si tratta di Paesi che dopo la crisi hanno, con risorse pubbliche, fortemente rilanciato gli investimenti strategici, non solo in infrastrutture, ma anche in innovazione, ricerca e sviluppo, formazione, tecnologie, e che hanno, anche per ciò, ripreso rapidamente un ritmo di crescita non inferiore a quello degli anni precedenti la crisi.

Il principio di addizionalità, che consente al sistema di garanzie del piano Juncker di rendere sostenibili e finanziabili investimenti altrimenti non bancabili (e dunque di rimediare, in buona sostanza, a fallimenti di mercato), ha rappresentato la chiave fondamentale che ha consentito di superare, non senza discussioni

anche aspre, le rigide gabbie di un'interpretazione 'fondamentalista' delle regole europee sugli aiuti di Stato, facendo leva sul fatto che già esse prevedono, per l'appunto, deroghe a favore degli interventi pubblici necessari a far fronte a situazioni di fallimento di mercato.

Le infrastrutture economiche: le reti transeuropee (TENs)

I settori inclusi nel perimetro del piano Juncker sono numerosi: infrastrutture strategiche di trasporto, energia, banda larga, infrastrutture sociali e urbane, ricerca e sviluppo, istruzione e patrimonio culturale, sostegno alle imprese piccole e medie e alle imprese in generale.

La realizzazione di un mercato unico, caratterizzato da coesione economica e sociale e da libertà di movimento per beni, persone e servizi, necessita a tutti gli effetti dello sviluppo di una rete infrastrutturale integrata all'interno dell'UE. È proprio questo l'intento delle Reti transeuropee (*Trans-European Networks*, TENs), definite dall'UE nel Trattato di Maastricht, con l'obiettivo di garantire interconnessione e interoperabilità delle reti nazionali, imprescindibili per il buon funzionamento del mercato comune. I TENs includono: reti di trasporto (TEN-T), reti energetiche (TEN-E) e reti di telecomunicazioni (eTEN).

L'Europa dei trasporti

Il programma TEN-T consiste in centinaia di progetti finalizzati alla coesione, interconnessione e interoperabilità tra reti e tra le singole reti e le vie di accesso secondarie. I TEN-T includono una varietà di infrastrutture di trasporto: strade, ferrovie, porti e 'autostrade del mare', canali, aeroporti, logistica, 'comodalità' (l'utilizzo più efficiente delle diverse modalità di trasporto) e innovazione tecnologica. Il settore dei trasporti in Europa impiega oltre 10 milioni di persone (pari al 4-5% dell'occupazione totale) e rappresenta il 4,6% del PIL.

Il programma, avviato all'inizio degli anni Novanta, fu profondamente rivisto nel 2011. Mentre in precedenza si basava sulla sommatoria di progetti nazionali e di alcuni collegamenti transnazionali, ora il quadro si basa su una 'rete principale' (*core network*) a valenza europea, completata nei singoli Stati dalla propria 'rete globale' (*comprehensive network*). L'idea su cui questo complesso disegno si fonda è che il trasporto europeo deve scorrere in maniera fluida, senza intoppi. Quanto più le reti sono ben connesse tra loro, tanto più il tempo di percorrenza si riduce, con grandi vantaggi per l'economia e per la qualità della vita dei cittadini europei. L'obiettivo è di assicurare, entro il 2050, alla gran parte dei cittadini europei di raggiungere il *comprehensive network* entro 30 minuti.

Per raggiungere questo obiettivo va affrontata una serie di sfide importanti. Esse riguardano i collegamenti

mancanti, soprattutto Est-Ovest, le infrastrutture frammentate in bacini nazionali, la mancanza d'interoperabilità e, infine, la concentrazione degli investimenti. In breve, abbiamo bisogno di passare «da un mosaico a una rete» (European commission 2017). La nuova rete centrale di trasporto europeo, entro il 2030, dovrà essere in grado di collegare: 83 principali porti europei con i collegamenti ferroviari e stradali; 37 principali aeroporti con collegamenti ferroviari nelle grandi città; 15.000 km di linea ferroviaria potenziata ad alta velocità; 35 progetti transfrontalieri per ridurre i colli di bottiglia.

L'Europa dell'energia

Allo stato attuale, l'UE importa circa il 53,5% dell'energia totale, a un costo annuale di circa 400 miliardi di euro (dati Eurostat, 2016). Ciò fa dell'UE la più grande economia importatrice di energia al mondo, con conseguenze potenzialmente negative non solo sul livello dei prezzi, ma anche sul grado di resilienza energetica e sul grado di indipendenza politica, a causa della marcata dipendenza da partner extra UE. Le forti tensioni geopolitiche degli ultimi anni e l'alta volatilità dei prezzi del petrolio hanno evidenziato un'eccessiva esposizione verso sistemi politici extra UE. Per ridurla, occorre procedere verso una 'unione energetica', caratterizzata da un'ampia integrazione tra i mercati europei, necessaria anche per realizzare il mastodontico piano di transizione energetica volto a contrastare il cambiamento climatico.

Il 18 novembre 2015, la Commissione europea ha rilanciato l'idea di un'unione energetica pubblicando la comunicazione *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici* (COM[2015] 80 finale). Un mese dopo, gli accordi raggiunti a Parigi al termine di COP21 (la 21^a Conference of parties, ovvero la conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici) hanno impresso un nuovo impulso alla realizzazione di un mercato energetico unico efficiente, più competitivo e a basse emissioni.

Tra i principali obiettivi dell'unione energetica: la riduzione delle emissioni di CO², la diffusione delle energie rinnovabili, un maggiore risparmio energetico, l'effettiva realizzazione di un mercato unico dell'energia mediante lo sviluppo di reti energetiche transeuropee bidirezionali. Tali obiettivi erano già stati identificati nell'ottobre 2014, quando l'UE aveva promosso l'accordo quadro *2030 Energy strategy*. Esso prevede per il 2030: *a*) una riduzione del 40% delle emissioni di CO² rispetto ai livelli del 1990; *b*) un aumento della quota di energia proveniente da fonti rinnovabili, fino ad arrivare al 27% dell'energia prodotta; *c*) un risparmio del 27% dovuto all'efficienza energetica.

L'UE è sulla buona strada per conseguire gli obiettivi 2030 in materia di emissioni di gas a effetto serra. Insieme a Brasile e Canada, è una delle tre grandi economie al mondo capace di generare oltre il 50%

della propria energia elettrica senza produrre gas serra. L'economia dell'UE ha ottenuto un grande successo nel separare la crescita economica dalle emissioni di gas serra. Tra il 1990 e il 2014 il PIL combinato dell'UE è infatti aumentato del 46%, mentre le emissioni totali di gas a effetto serra sono diminuite del 23%.

La realizzazione di un mercato unico dell'energia, tuttavia, è ancora piuttosto lontana: gli oneri amministrativi e i costi di interconnessione pongono ancora rilevanti barriere al passaggio dei consumatori verso nuovi fornitori, e i mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas sono ancora frammentati, con marcate differenze di prezzi fra Paese e Paese. Sono, quindi, necessari ulteriori passi per promuovere l'integrazione del mercato unico europeo.

A tal fine, l'UE ha individuato una serie di corridoi prioritari nell'ambito dei TEN-E. Tra i corridoi prioritari per l'energia elettrica: una rete *offshore* nei mari del Nord e linee di trasmissione per il trasporto e la trasmissione di energia eolica verso centri di stoccaggio nell'Europa centrale, linee di trasmissione per il trasporto di energia tra i Paesi dell'UE nell'Europa sud-occidentale (come tra Spagna e Francia) e l'integrazione del mercato elettrico del Baltico con il resto dell'UE.

Parallelamente sono necessarie la realizzazione e la modernizzazione di infrastrutture già esistenti nel settore del gas. Nell'ottica di un avvicinamento agli obiettivi di decarbonizzazione assunti a seguito di COP21, la diffusione del gas quale fonte di energia sostenibile è identificata come una scelta strategicamente cruciale. A fronte di una domanda di energia primaria stabile in Europa, la produzione europea è in calo e l'import di gas in crescita. Come particolarmente utili sono indicate la realizzazione di un corridoio meridionale per fornire gas direttamente dal Mar Caspio all'Europa e l'integrazione del mercato del gas baltico al Sud-Est dell'Europa. Oggi l'Europa è attraversata da un'ampia rete di gasdotti ad alta pressione, con uno sviluppo complessivo di circa 190.000 km, di cui oltre 100.000 sono concentrati tra Francia, Italia e Germania. Tale concentrazione è particolarmente importante per lo stoccaggio di energia, ma altrettanto fondamentale sarebbe intensificare la ramificazione di collegamenti Nord-Sud ed Est-Ovest per poter rimuovere eventuali colli di bottiglia legati al picco di consumi e garantire una gestione più efficiente delle risorse. Infine, nonostante le importazioni vengano assicurate per oltre l'80% via gasdotto, maggiore rilevanza sta via via assumendo il Gas naturale liquefatto (GNL) trasportato attraverso le navi metaniere. Essenziale è, infine, la trasformazione delle reti energetiche (elettricità, petrolio e gas) in modo da rendere sempre possibili la reversibilità dei flussi (*reverse flow*) e dunque l'adattamento flessibile alle variazioni della domanda interna europea di energia e al mutamento degli scenari geopolitici nei rapporti con i Paesi produttori.

L'Europa delle telecomunicazioni

Nell'ambito del programma delle reti transeuropee dell'UE, rientra anche il programma eTEN (o TEN-telecom, *Trans-European telecommunications networks*), con l'obiettivo di incentivare la diffusione europea di servizi, applicazioni e contenuti elettronici, nonché di accelerare il processo di sviluppo e diffusione della banda ultralarga. Il programma eTEN si pone come obiettivi principali l'incoraggiamento di una transizione verso una società digitalizzata, con pieno accesso all'informazione, un miglioramento della competitività delle imprese europee e uno stimolo a sviluppare attività che consentano la creazione di nuovi posti di lavoro nell'economia digitale. In maniera del tutto simile ai programmi TEN-T e TEN-E, il programma eTEN intende rafforzare la coesione economica e sociale tenendo conto della necessità di collegare le regioni periferiche alle regioni centrali dell'Unione.

Per poter perseguire questi obiettivi, eTEN promuove azioni volte a diffondere presso gli agenti economici la consapevolezza dei vantaggi offerti dai servizi avanzati nell'ambito delle telecomunicazioni transeuropee e a incoraggiare una collaborazione tra i settori pubblico e privato.

La destinazione di risorse pubbliche a interventi pubblici strategici si giustifica perché si tratta di garantire a tutti l'esercizio di un nuovo diritto universale dell'uomo del 21° secolo, il diritto di accedere ai servizi e contenuti digitali di nuova generazione; ma si giustifica anche in ragione delle importanti esternalità positive per la crescita e la competitività, che sono prodotte dallo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi digitali. A tal fine, la Commissione europea ha lanciato nel 2016 l'*Action plan for digitising European industry*. La Commissione prevede che la realizzazione di un mercato unico digitale sarebbe in grado di creare crescita economica stimabile nell'ordine di 415 miliardi di euro all'anno, oltre a centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro. La Commissione stima inoltre che, nel futuro prossimo, circa il 90% dei posti di lavoro richiederà un buon livello di competenze digitali.

Comincia a diffondersi la consapevolezza che, per sfruttare a pieno il potenziale di crescita dell'economia digitale, l'Europa dovrà dotarsi di una politica e di un quadro regolatorio comune: regole comuni per le telecomunicazioni, per la privacy, per l'*e-commerce*, per la proprietà intellettuale e per le piattaforme online. L'UE deve creare un *common playing field*, un terreno giuridico e regolatorio unico, capace di mettere tutti i suoi operatori in condizione di competere a livello globale, e di garantire a tutti i cittadini europei la possibilità di godere del più alto livello possibile di innovazione tecnologica. L'attenzione dovrebbe spostarsi dalla liberalizzazione del mercato, sostanzialmente acquisita, alla creazione delle condizioni necessarie per promuovere la crescita economica, per

accrescere la competitività dell'economia europea nel mercato globale, per garantire un effettivo valore aggiunto per i cittadini. Occorre tuttavia evitare una regolazione pesante e invasiva, che finirebbe per rappresentare un ostacolo all'innovazione.

La questione della gestione dello spettro delle frequenze è un buon esempio della necessità di regole comuni europee, strettamente correlate a politiche industriali comuni, capaci di promuovere la crescita e la competitività europee. Senza appropriate regole comuni e senza un'applicazione sopranazionale di queste regole, la liberazione delle frequenze oggi occupate dai *broadcasters* televisivi (digitale terrestre) e la loro indispensabile riallocazione alle reti di telecomunicazione mobile di quinta generazione (5G) – riallocazione già realizzata o almeno deliberata da alcuni Stati membri dell'Unione – verrebbero di fatto impediti, a causa delle interferenze transfrontaliere, dai pochi Stati membri riluttanti a imporre il trasferimento della diffusione dei programmi televisivi generalisti sulle reti fisse di telecomunicazione (cosa che, peraltro, finirebbe per avere anche il benefico effetto di favorire gli investimenti nella fibra ottica).

I cambiamenti di regole e di politiche dovrebbero essere intrapresi in maniera rapida e tempestiva. Gli obiettivi dell'Agenda digitale europea per il 2020 appaiono ormai in buona misura superati dalla rapidità del progresso tecnologico. Lo ha avvertito la Commissione, che ha messo in atto, a cavallo tra il 2016 e il 2017, una serie di iniziative tendenti a promuovere l'adozione generalizzata delle reti di telecomunicazioni in fibra ottica (FTTX, *Fiber To The X*, e in particolare FTTB, *Fiber To The Building*, in cui il collegamento raggiunge il limite esterno del singolo edificio), il graduale passaggio al 5G nelle reti mobili, la razionalizzazione dello spettro delle frequenze, la digitalizzazione dei servizi delle pubbliche amministrazioni e la trasformazione digitale dei processi di produzione e distribuzione industriale (l'industria 4.0).

L'Europa sociale

A quasi un decennio dall'inizio della 'grande crisi', il tessuto sociale dell'Europa è sofferente. Secondo i dati di Eurostat (2015), circa 199 milioni di persone, pari al 23,7% della popolazione dell'Unione, sono a rischio di povertà o di esclusione sociale. La disoccupazione è pari all'8,7% e quella giovanile al 19%; i dati sulla disoccupazione giovanile e sulle ineguaglianze di reddito, tuttavia, divergono molto tra le classi sociali e tra le diverse regioni d'Europa.

È in atto un processo di 'divergenza' economica e sociale che preoccupa. Molte famiglie sono riuscite a superare la crisi grazie ai risparmi accumulati negli anni e spesso negli ultimi decenni. La riduzione degli investimenti pubblici è stata maggiore per le infrastrutture sociali che per le infrastrutture economiche

(trasporti, energia, telecomunicazioni). La spesa per lo stato sociale è rimasta più o meno ai livelli precisi, ma senza poter soddisfare la crescente domanda di servizi. Infine, le prospettive demografiche per i prossimi decenni pongono sfide difficili per la sostenibilità dei bilanci pubblici. L'invecchiamento della popolazione avrà effetti pesanti soprattutto sul costo della sanità e dei sistemi pensionistici.

L'Europa ha già oggi uno dei rapporti più bassi al mondo tra popolazione lavorativa e pensionati, pari a 4:1. In media, gli Stati membri spendono oltre l'11% del PIL in pensioni, il 7% in sanità e quasi il 5% in istruzione. L'evoluzione della demografia e la sostenibilità dei sistemi dello Stato sociale hanno una forte correlazione. Nel 2060 il 28,4% dei cittadini europei avrà più di 65 anni (nel 2013 erano il 18,4%), mentre solo il 56,6% della popolazione sarà nel circuito del lavoro, cioè in età tra i 15 e i 64 anni. Di conseguenza, il rapporto tra popolazione attiva e pensionati potrebbe arrivare a 2:1.

Politiche per l'immigrazione e incentivi alle nascite devono diventare parte integrante della nuova cornice sociale ed economica europea. Ostacoli culturali e politici, esasperati dall'affermarsi di movimenti politici populistici, rendono tuttavia difficile contrastare la crisi demografica con un incremento dei flussi migratori da altri continenti. Ma se la demografia europea non viene 'rinverdita', il rischio di un declino progressivo della crescita e della competitività europea sarà inarrestabile. La velocità dei tempi della globalizzazione impone di agire in modo deciso e rapido.

Un'altra questione cruciale per il futuro della società europea riguarda i sistemi di istruzione, a tutti i livelli. Cambiamenti rilevanti nei modelli educativi sono richiesti dalle sfide della globalizzazione e dei cambiamenti tecnologici. Nuovi modelli educativi richiederanno nuove infrastrutture (sia negli edifici sia nei sistemi di connessione, quindi sia materiali sia immateriali). Abbiamo bisogno di raggiungere in tempi rapidi la piena copertura del fabbisogno prescolare (asili nido e scuole materne) in tutta Europa. Questo è un fattore decisivo non solo per la formazione e la socializzazione dei giovani, ma anche per l'occupazione femminile. Abbiamo bisogno che i giovani trovino un loro ruolo attivo nella società. Rischiamo di dover affrontare drammaticamente una generazione di giovani che non entreranno mai nel mondo del lavoro.

Un settore cruciale per affrontare questi problemi riguarda l'edilizia sociale. Vi sono molti esempi di successo in Europa di 'comunità alloggio' costruite grazie a meccanismi legati alla cooperazione tra settore pubblico e settore privato. L'edilizia sociale è vitale per ospitare insieme pluralità di cittadini di diversa estrazione sociale e di diverse età. L'efficienza energetica nell'edilizia sociale può essere un fattore promettente nel finanziamento di questi nuovi complessi abitativi.

Riforme dei sistemi sociali europei – in particolare sanità e cura degli anziani, istruzione e edilizia sociale

– sono i pilastri per affrontare le grandi trasformazioni che attendono il futuro dell'Unione. La crescita dei debiti pubblici richiede la ricerca di soluzioni nuove, che – senza indebolire lo Stato sociale – non mettano a repentaglio la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche e quindi delle generazioni future. Una missione impossibile? No, ma certo una missione difficile, che richiede innovazione e interventi tempestivi per evitare che populistici ed euroscettici prendano il sopravvento.

Sul fronte delle infrastrutture economiche, come abbiamo visto, molti progetti si possono finanziare da sé. Il contributo pubblico può essere 'modesto', e quindi pesare poco sulle finanze pubbliche. Per le infrastrutture sociali e ambientali, invece, vi è una maggiore necessità di contributi pubblici diretti, nazionali o europei. Per finanziare le infrastrutture sociali, a costi sopportabili per i contribuenti, occorre sviluppare nuovi modelli finanziari con la partecipazione del risparmio istituzionale di lungo periodo e del risparmio diffuso. La creazione di un Fondo per le infrastrutture sociali – finanziato tramite l'emissione di eurobond e capace di fornire risorse per le infrastrutture, allo stesso costo e con procedure più standardizzate, a tutti i Paesi membri – potrebbe diventare un grande strumento (sostenibile) per rilanciare l'Europa sociale. Per es., con 500 miliardi di euro (che rappresentano circa 5 anni di spesa europea nelle infrastrutture sociali) si potrebbe, in un decina di anni, cambiare la faccia dell'Europa. Asili nido, scuole e università innovative e interconnesse, telemedicina, assistenza agli anziani, edilizia sociale, ambiente, bonifiche del territorio, sono la base della coesione sociale dell'Unione.

Rilanciare e riformare l'Europa sociale può e deve diventare un grande investimento. Il welfare (la cosiddetta economia bianca) è un settore che può creare molti posti di lavoro e dare un forte contributo all'industria delle costruzioni, all'innovazione e alle nuove tecnologie.

Nel 'libro bianco' della Commissione che è stato presentato il 1° marzo 2017 dal suo presidente, Jean-Claude Juncker (European commission 2017), tra i cinque principali obiettivi per il suo futuro, l'Europa sociale viene messa al primo posto. È cruciale che non si tratti solo di parole, ma che questo proposito si traduca rapidamente in azioni concrete ed efficaci.

Bibliografia

- A. SHONFIELD, *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*, London 1965.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Growth, competitiveness, and employment: the challenges and ways forward into the 21st century. White paper*, Luxembourg 1993 (http://www.cvce.eu/obj/commission_white_paper_on_growth_competitiveness_and_employment_1993-en-b0633a76-4cd7-497f-9da1-4db3dbbb56e8.html).

- EUROPEAN COMMISSION, *The high level group on financial supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière. Report*, Brussels 2009, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION, BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISERS (BEPA), *A new strategy for the single market: at the service of Europe's economy and society. Report to the president of the European commission José Manuel Barroso by Mario Monti*, Brussels 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.
- F. BASSANINI, E. REVIGLIO, *Financial stability, fiscal consolidation and long-term investment after the crisis*, «OECD Journal: financial market trends», 2011, 1, pp. 23-63 (<https://www.oecd.org/finance/financial-markets/48609330.pdf>).
- Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, a cura di G. Amato, R. Gualtieri, Bagno a Ripoli 2013.
- EUROPEAN COMMISSION, ECONOMIC AND FINANCIAL COMMITTEE, *Finance for growth. Report of the High level expert group on SME and infrastructure financing*, Brussels 2013 (http://europa.eu/efc/working_groups/hleg_report_2013.pdf).
- R. WAGENVOORT, W. TORFS, *Composition and evolution of investment finance in the European Union*, in EUROPEAN INVESTMENT BANK, *Investment and investment finance in Europe*, Luxembourg 2013, pp. 111-47 (http://www.eib.org/attachments/efs/investment_and_investment_finance_in_europe_en.pdf).
- EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on long-term financing of the European economy. COM 2014, 168 final*, Brussels 2014 (http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/financing-growth/long-term/140327-communication_en.pdf).
- Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment*, in INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Legacies, clouds, uncertainties. World economic outlook*, Washington (D.C.) 2014, pp. 75-114 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c3.pdf>).
- F. BASSANINI, E. REVIGLIO, *National States sovereignty, democracy and global financial markets: the European issue/Sovranità nazionale, democrazia e finanza globale: la questione europea*, «International economics/Economia internazionale», 2014, 67,1, pp. 77-109 (http://www.iei1946.it/RePEc/ccg/BASSANINI_REVIGLIO%2079_109.pdf).
- M. MAZZUCATO, *The entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*, London 2014² (trad. it. Roma-Bari 2014).
- F. BASSANINI, *The Juncker plan. Keynote speech at the inaugural conference #Invest4Future, European Parliament*, Brussels 2015, «Astrid rassegna», 2015, 222, 7 (<http://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2015/04/Keynote-Speech-by-Franco-Bassanini-13-04-2015.pdf>).
- F. BASSANINI, E. REVIGLIO, *Long-term investment in Europe from the financial crisis to the Juncker plan*, in *Investing in long-term Europe: re-launching fixed, network and social infrastructure*, ed. P. Garonna, E. Reviglio, Roma 2015, pp. 59-80 (<http://www.febaf.it/wp-content/uploads/2011/09/Investing-in-Long-Term-Europe1.pdf>).
- EUROPEAN COMMISSION, *Action plan on building a capital markets Union. COM (2015) 468 final*, Brussels 2015 (http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf).
- EUROPEAN COMMISSION, *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact. COM (2015) 12 final*, Strasbourg 2015 (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-12-EN-F1-1.PDF>).
- A. GIOVANNINI, C. MAYER, S. MICOSI et al., *Restarting European long-term investment finance. A green paper discussion document*, London 2015 (<http://ftp.cepr.org/files/news/RELTIF%20Green%20Paper.pdf>).
- F. VILLEROY DE GALHAU, L. GUERIN, A. HAUTIER, *Le financement de l'investissement des entreprises: septembre 2015. Rapport à Manuel Valls, premier ministre de la République Française*, Paris 2015 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000622.pdf>).
- LONG-TERM INVESTORS CLUB, *On the effects of the current regulatory framework on long-term investments*, in *Financing long-term Europe: a common agenda for reforms, investment and growth*, ed. P. Garonna, Roma 2016, pp. 109-25.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, *Bridging global infrastructure gap*, Washington (D.C.) 2016 (<http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>).
- EUROPEAN INVESTMENT BANK, ECONOMICS DEPARTMENT, *Investment and investment finance in Europe: financing productivity*, Luxembourg 2016 (http://www.eib.org/attachments/efs/investment_and_investment_finance_in_europe_2016_en.pdf).
- M. FORTIS, A. QUADRIO CURZIO, *Riforme, rilancio: Europa e Italia*, Bologna 2016.
- M. PIANTA, M. LUCCHESI, L. NASCIA, *What is to be produced? The making of a new industrial policy in Europe*, Rosa-Luxemburg-Stiftung report, Brussels 2016 (http://www.rosalux.eu/fileadmin/user_upload/Publications/What-is-to-be-produced-2016.pdf).
- R. MASERA, *Dalle buone infrastrutture il rilancio alla crescita*, Milano 2017 (<http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/02/DALLE-BUONE-INFRASTRUTTURE-IL-RILANCIO-DELLA-CRESCITA.pdf>).
- La legge di bilancio e di stabilità: le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo*, Atti del Convegno, LUISS Guido Carli, 17 marzo 2015, a cura di G. Montedoro, E. Reviglio, Roma 2017 (in partic. L. MARENGO, E. REVIGLIO, *La legge di stabilità e le politiche per la crescita in Europa. Investimenti e politica industriale*, pp. 47-51; G. PISAURO, *Le valutazioni sulla legge di stabilità del Fiscal Council*, pp. 93-99).
- J. DE JONG, M. FERDINANDUSSE, J. FUNDA, I. VETLOV, *The effect of public investment in Europe: a model-based assessment*, European central bank, working paper, 2021, 2017 (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp2021_en.pdf).
- EUROPEAN COMMISSION, *White paper on the future of Europe: reflections and scenarios for the EU27 by 2025. COM (2017) 2025*, Brussels 2017 (https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/whitepaper_en.pdf).
- Tutte le pagine web si intendono visitate per l'ultima volta il 21 giugno 2017.