

Invito alla lettura

Amartya Sen, trad. it. (2004), *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Milano, Mondadori.

Will Kymlicka *et al.*, trad. it. (2003), *Il pluralismo liberale può essere esportato? Teoria politica occidentale e relazioni etniche nell'Europa dell'Est*, Bologna, Il Mulino.

IL PLURALISMO LIBERALE PUÒ ESSERE ESPORTATO? a cura di Antonio De Gennaro, Università di Bologna.

Secondo Amartya Sen, la «democrazia» e più in generale i diritti individuali civili, politici, ecc. non sono una creazione «esclusiva» dell'Occidente, bensì hanno un significato «universale». E ciò per la buona ragione che nessuna cultura ha un carattere «monolitico» ma ammette sempre al suo interno «diversità» e «varietà». Così è possibile rintracciare difensori della libertà, del pluralismo, della tolleranza sia all'interno ad es. della tradizione arabo-islamica, sia di quella turca, sia di quella indiana, ecc. Mentre per contro occorre ricordare che nel XII sec. il grande filosofo ebreo Maimonide fu costretto a fuggire dall'intollerante Europa cristiana per trovare accoglienza in Egitto sotto la protezione del Saladino.

L'opinione opposta, secondo Sen, fa perfettamente il paio con quella di alcuni go-

vernanti asiatici sostenitori ad es. dei cosiddetti «valori asiatici» in alternativa ai diritti civili e politici considerati appunto «esclusivi» dell'Occidente.

Insomma altra cosa, secondo Sen, è dire che i valori di libertà ed uguaglianza sono storicamente emersi in Occidente a partire dall'Illuminismo e dalla Rivoluzione industriale e si sono affermati nel corso del XIX sec., e altra cosa è invece vedere in questa emersione «un impegno storico – attraverso i millenni – dell'Occidente verso la democrazia, e contrapporlo alle tradizioni non occidentali (considerate in maniera monolitica)».

Tuttavia, presa in questa forma, la tesi di Sen – che pure vorrebbe, in un certo senso, fungere da completamento dell'altra, già dimostrata in precedenza e in maniera incontrovertibile dallo stesso Sen, e secondo la quale i diritti individuali civili, politici, sociali, ecc., lungi dall'essere un «lusso» o un *optional* ad es. per i paesi emergenti, costituiscono invece una condizione imprescindibile per il loro sviluppo economico e sociale – rischia di non essere del tutto convincente.

Non diversamente infatti dalla scienza sperimentale moderna nei confronti della precedente cultura filosofica e scientifica occidentale, com'è possibile ad es. non tenere conto che la pressoché coeva emersione della nozione di diritti individuali in Occidente si iscrive nella precedente secolare ininterrotta discussione filosofica a proposito della nozione di legge «naturale» o razionale e dei

suoi rapporti con le leggi «eterna», «divina», «umana» o «positiva», ecc.?

La tesi di Sen però può essere intesa anche in un'altra maniera. Non diversamente da autori ad es. come John Rawls, Charles Taylor o Michael Ignatieff, essa può significare la riaffermazione radicale che, se prescindiamo dall'humus culturale o storico della nozione di diritti individuali – humus incontrovertibilmente occidentale – e teniamo presente le «esigenze» alla base di essi, e in particolare alla base di quella loro espressione «minimale» che sono i «diritti umani» nel presente mondo accentuatamente interdipendente o «globalizzato», allora non solo i diritti umani appunto rispondono a esigenze «universali» e sono in grado anzi di costituire l'unico linguaggio comune tra culture diverse tutte di pari dignità, ma è accettabile perfino rintracciarne i «precedenti» o le tracce in culture appunto diverse da quella occidentale.

E questa tesi allora ci conduce appunto ad un libro molto diverso da quello di Sen, cioè al libro che Will Kymlicka ha dedicato al problema dei «diritti minoritari» o diritti delle minoranze con riferimento in particolare ai paesi dell'Europa centrale e orientale post-comunisti.

È possibile, per quel che riguarda i «diritti minoritari», «esportare» questi ultimi dall'Europa occidentale in quella orientale caratterizzata da conflitti etnici secolari e ancora di recente sanguinosi? È possibile, in altri termini, secondare quel processo di «internazionalizzazione» dei diritti delle minoranze, attestato da risoluzioni di organismi internazionali, dall'OSCE al Consiglio d'Europa all'ONU, e che fa ritenere ormai matura la possibilità di giungere ad una vera e propria «Dichiarazione universale dei diritti minoritari» che integri la «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» del 1948, ovvero alla considerazione dei primi alla stregua appunto anch'essi di «diritti fondamentali» degli individui?

La risposta di Kymlicka è affermativa. Ma a due condizioni. Innanzitutto occorre chiarire, da un punto di vista teorico, che cosa sono esattamente i «diritti delle minoranze» nell'ambito del «pluralismo liberale»

o occidentale. Proprio questo lavoro, in secondo luogo, permetterà l'instaurazione di un «dialogo transnazionale e interculturale» tra l'Occidente e i paesi dell'Europa centrale e orientale e quindi la ricezione da parte dei secondi dei «diritti minoritari».

Il primo aspetto, secondo Kymlicka, implica innanzitutto che vada apertamente eliminato quel velo ingannevole, per il quale il «pluralismo liberaldemocratico occidentale» sarebbe, da un punto di vista etnico-culturale, «neutrale». In realtà tutte le democrazie occidentali sono state sempre caratterizzate da un vigoroso processo di quello che Kymlicka chiama *nation-building*.

Tutte le democrazie occidentali hanno cioè imposto, attraverso i curricula scolastici, la burocrazia, le condizioni per accedere agli impieghi pubblici, il servizio militare, ecc., quella che è la massima espressione etno-culturale appunto di una comunità: la lingua nazionale. Proprio perché etnicoculturalmente non «neutrali», le democrazie occidentali hanno a lungo coltivato il progetto di procedere ad un'assimilazione forzata delle loro minoranze nazionali. Ma, tranne che in rari casi, il progetto non solo non è stato coronato da successo, ma ha ancor più accentuato le resistenze di tali minoranze. Il progetto in questione ha quindi dovuto essere abbandonato per essere sostituito da una delle espressioni appunto dei «diritti minoritari», che è il «federalismo multinazionale».

La condizione cioè affinché quest'ultimo si riveli pienamente compatibile con il *nation-building* liberaldemocratico, è soltanto quella che le minoranze nazionali che ne beneficiano applichino a loro volta alle proprie minoranze interne un *nation-building* dello stesso genere, anziché avvalersi ad es. dei loro «diritti minoritari» per opprimerle.

Un discorso analogo vale per gli immigrati provenienti, in gran parte per motivi di lavoro, da altre culture. Nei principali paesi occidentali di immigrazione – Canada, Australia, Stati Uniti – i loro «diritti minoritari» coincidono con il «multiculturalismo per immigrati». Il quale consiste nel fatto che, da una parte, gli immigrati accettano l'«offerta di cittadinanza» o il *nation-building* liberal-

democratico, e in cambio quest'ultimo rinuncia a qualsiasi «assimilazione forzata» di essi a vantaggio di una loro graduale o consensuale «integrazione». Quest'ultima presuppone cioè che gli immigrati abbiano il diritto di conservare le loro maniere di vestire, le loro abitudini alimentari, le proprie tradizioni sociali, religiose, ecc., anche usufruendo all'occorrenza dello strumento dell'«azione affermativa».

Non è «multiculturalismo» invece quella politica verso gli immigrati di altre culture che consiste non in un'«offerta di cittadinanza» contestuale al riconoscimento dei loro «diritti minoritari», bensì nel riservare ad essi ambienti sociali «separati» da quelli frequentati dalla popolazione locale (scuole, ecc.). È questa una condizione assimilabile – secondo Kymlicka – a quella, come ha osservato Michael Walzer, dei «meteci» nell'antica Grecia. Ed era la condizione ad es. un tempo dei «lavoratori ospiti», in gran parte turchi, in Germania.

Kymlicka riconosce che esistono nelle democrazie occidentali casi di riconoscimento dei «diritti minoritari» più «difficili» di quelli che si risolvono nel «federalismo multinazionale» e nel «multiculturalismo per immigrati»: ad es. nei confronti dei «gruppi etnoreligiosi di orientamento isolazionistico» (*butterites* canadesi, *amish* americani, ebrei chassidici) e nei confronti degli afroamericani statunitensi. Ai primi sembra non interessare l'«offerta di cittadinanza», mentre i secondi vorrebbero integrarsi compiutamente ma ne sono stati impediti, sicché sono stati costretti tragicamente ad oscillare tra aspirazione ad una totale integrazione e totale rifiuto di essa o completa separazione: risultati entrambi impossibili. Per quanto «difficili», tali casi – secondo Kymlicka – non risultano però neppure essi inconciliabili con la coesistenza di *nation-building* liberaldemocratico e veri e propri «diritti minoritari»: il processo risulta soltanto più lungo e laborioso.

La piena consapevolezza della coesistenza tra *nation-building* liberale e veri e propri «diritti» delle minoranze che la più recente teoria politica occidentale, attraverso l'abbandono del mito della «neutralità etnico-

culturale» dello stato, è in grado di offrire ai paesi dell'Europa centrale e orientale, è una delle condizioni secondo Kymlicka – come si è accennato – affinché questi ultimi possano risolvere i problemi delle loro minoranze, storicamente più rilevanti ma non essenzialmente diversi da quelli affrontati dai paesi dell'Europa occidentale: compresi, ancora una volta, un certo numero di casi ancor più «complicati» degli altri (*rom; russi nei paesi baltici* dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica; *tatari* di Crimea; ecc.).

* * *

An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report, trad. it. (2004), *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*, Bologna, Il Mulino.

Gianfranco Viesti, Francesco Prota (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.

Franco Mosconi (a cura di) (2005), *Le nuove politiche industriali nell'Europa allargata*, MUP – Monte Università Parma – Editore.

POLITICHE REGIONALI E ALLARGAMENTO AD EST, a cura di Lucio Poma, Università di Ferrara

Il primo maggio 2004 dieci nuovi paesi sono entrati nell'Unione Europea, che ora è formata da 25 stati membri. L'allargamento ha rilanciato una rinnovata attenzione, anche critica, sull'azione e sui risultati dei fondi di coesione e delle politiche regionali, e sulle nuove prospettive per le politiche industriali. Sulla prima questione si incentrano i primi due libri che propongo, mentre la seconda tematica è sviluppata dal terzo libro.

Il primo libro è frutto della pubblicazione, nel 2004 dalla Oxford University Press, di un rapporto redatto da un gruppo di studiosi coordinato da André Sapir e tradotto, nello stesso anno, da Il Mulino con il titolo *Europa, un'agenda per la crescita. Rapporto Sapir*. Il rapporto è nato su iniziativa dell'allora presidente della Commissione Europea Romano Prodi e affidato ad un gruppo di

esperti economici indipendenti. Il rapporto è vasto: include una disanima storica dei principali indicatori, economici, sociali e politici al fine di valutare l'efficienza o l'efficacia delle strategie percorse dall'Europa nel suo lungo cammino, una riflessione sulla futura sostenibilità dell'attuale «modello europeo» e delle «raccomandazioni» tramite le quali si offrono delle soluzioni rispetto alle problematiche avanzate nella parte dedicata alle valutazioni e ai «vincoli» della crescita.

In questo invito alla lettura ci soffermiamo sulla parte che coinvolge i fondi di coesione che costituiscono un asse centrale del rapporto; infatti il nocciolo del rapporto è di verificare se esiste compatibilità o complementarità tra i tre pilastri economici dell'Unione: crescita, stabilità e coesione.

Andando a rileggere quanto creato fino ad oggi dall'Unione gli studiosi rimarcano le ottime performance realizzate in merito alle politiche di stabilità, intendendo per stabilità quella della moneta, dei prezzi e della spesa pubblica. L'unione ha effettivamente stabilizzato l'inflazione ad un livello molto basso, ha ridotto e controllato i deficit di bilancio degli stati membri e ha rafforzato la propria moneta. A fronte di questi ottimi risultati, soprattutto nell'ultimo decennio la crescita non c'è stata: l'Unione non solo ha registrato bassi tassi di crescita, ma restano molto elevati i differenziali rispetto ai tassi di crescita dell'economia americana. Infine anche le disparità, alle quali i fondi di coesione dovevano fare fronte, non si sono adeguatamente ridotte: sono migliorate tra le nazioni ma non sono migliorate tra le regioni all'interno delle nazioni. Insomma la triade crescita-stabilità-coesione, a giudizio degli autori, non ha funzionato, in particolare nell'ultimo decennio. In estrema sintesi, e forzando l'ampia articolazione presentata nel rapporto, gli autori propongono di invertire i «pesi» e dunque gli orientamenti di spesa dell'Unione rispetto ai tre pilastri economici, riducendo lo sforzo rispetto alla coesione e ponendo la crescita come priorità per l'Europa. Questa proposta non è tesa a sminuire l'importanza della coesione e della convergenza tra le nazioni e tra le regioni, quanto ad avanzare l'ipotesi che

ad una maggiore crescita corrisponda una maggiore facilità di raggiungere la coesione, naturalmente anche utilizzando le politiche regionali, solo in misura minore rispetto alla situazione attuale.

Gli autori nel loro rapporto affermano chiaramente di non cadere nella trappola teorica della «naturale» convergenza ad opera delle forze di mercato che in un contesto di libera circolazione di fattori di produzione e persone, favorisce l'allineamento marginale della produttività equiparando nel tempo le diversità regionali. L'evidenza ci mostra piuttosto effetti di polarizzazione ed una tendenza all'addensamento di attività produttive nelle regioni avanzate. In tal caso un aumento della circolazione dei fattori produttivi farebbe regredire ulteriormente le regioni in ritardo a favore delle regioni avanzate aumentando la forbice di divergenza tra centro e periferia. Sotto questo aspetto le politiche di coesione rappresentano un importante fattore riequilibrante. Gli autori muovono alcune critiche sui meccanismi di allocazione dei fondi. Per quanto il Trattato espliciti di ridurre le disparità fra i livelli di sviluppo (e non tra i livelli di reddito disponibile), esiste una tendenza ad equilibrare i trasferimenti tra gli stati membri, rafforzata dalla regola della decisione all'unanimità relativamente alla pianificazione dei fondi per la politica di coesione. Meccanismi di veto incrociato producono compensazioni tali per cui, se i fondi strutturali registrano una correlazione negativa con i livelli di reddito, la PAC e altri programmi interni mostrano una correlazione positiva con i livelli di reddito, svelando chiaramente una funzione di compensazione tra stati membri, aggravata dal fatto che la PAC assorbe oltre il 45 per cento del bilancio dell'Unione e la politica di coesione il 35 per cento.

Una delle questioni cruciali è legata al livello di intervento e di misura di efficacia delle politiche per la coesione. Il rapporto mostra come all'inizio degli anni Ottanta circa la metà della disparità regionale dell'Unione era riconducibile alle disparità interne ai singoli paesi; a metà degli anni Novanta questa quota era circa di due terzi

mentre la disparità tra paesi era scesa di circa un terzo. Si delinea dunque un'Europa nella quale all'aumento della convergenza tra i paesi corrisponde un aumento della divergenza tra le regioni.

La mancata crescita resta al centro del rapporto e gli autori si interrogano se questo rallentamento sia da imputare al tentativo di realizzare contemporaneamente le tre finalità principali dell'Unione. La prima diade analizzata riguarda il rapporto crescita/stabilità. Se nel breve periodo una ristrettezza della spesa pubblica può avviare una contrazione della domanda, nel lungo periodo il risanamento del bilancio ha effetti sui tassi di interesse la cui discesa avvia una politica monetaria espansiva che stimola effetti espansionistici sulla domanda privata. Così la lotta all'inflazione che potrebbe riaffermare la rigidità dei salari verso il basso, crea però un clima di certezza istituzionale, che favorisce gli investimenti nazionali e internazionali stimolando la crescita. Alla luce di queste osservazioni gli autori affermano che: «la nostra analisi tende a confermare che la deludente crescita negli ultimi trenta anni non è imputabile ai progressi segnati in materia di stabilità macroeconomica». Eliminata dunque la possibilità di un'influenza nefasta sulla crescita per conto della stabilità, il nuovo imputato è la politica di coesione e dunque il rapporto crescita/coesione. Se è vero che la liberalizzazione dei mercati aumenta la polarizzazione, quest'ultima, specializzando le regioni, potrebbe essere funzionale alla competitività internazionale. Le politiche di coesione hanno interferito sulle economie di agglomerazione riducendo la specializzazione e la conseguente competitività, pertanto: «determinati strumenti scelti per preservare la coesione in un contesto di liberalizzazione e d'integrazione dei mercati hanno forse pesato in modo eccessivo sulla crescita». La restante diade stabilità/coesione viene rapidamente risolta con l'affermazione che: «non sembra che i progressi segnati nell'Unione a livello delle varie componenti della stabilità macroeconomica abbiano veramente intralciato l'attuazione delle politiche di coesione». Tirando le fila l'obiettivo della stabilità non ha avuto ripercussioni né sulla

crescita né sulla coesione, mentre le politiche di coesione hanno inciso su un rallentamento della crescita.

Sul banco degli imputati assieme alle politiche di coesione siede anche la debolezza istituzionale di molti contesti regionali che si traduce in una inadeguata governance economica, necessaria invece per sostenere le nuove sfide delineate nella strategia di Lisbona che, basandosi su modelli di cooperazione volontaria e su forme di intervento basate su incentivi (piuttosto che su divieti), richiede un rafforzamento delle capacità di governance, anche dei livelli intermedi.

In conclusione mi permetto di sollecitare una provocazione. Se le nuove barriere allo sviluppo europeo sono rappresentate da inadeguatezza di governance istituzionale ed economica a vari livelli, è bene ricordare che spesso il maggior risultato ottenuto dall'utilizzo e dall'implementazione dei fondi strutturali è stato proprio quello dell'apprendimento istituzionale da parte dei differenti attori locali che ne ha incrementato la capacità e potenzialità di governance territoriale. In questa ottica allora le politiche di coesione potranno stimolare la crescita, non rallentarla.

Una lancia spezzata a favore delle politiche regionali, anche in risposta a quanto sostenuto dal «Rapporto Sapir», è contenuta nel libro di Gianfranco Viesti e Francesco Prota, *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, edito da Il Mulino nel 2004.

L'entrata dei 10 paesi comporta una modificazione e un'adeguazione delle politiche regionali. La questione non è circoscritta alla difesa delle quote di finanziamento tra i vecchi e i nuovi paesi ma si estende ad una sfera di azione più ampia. Le politiche regionali oltre a trasferire fondi trasferiscono metodi e strumenti di policy, e questo, nel lungo periodo è forse il beneficio maggiore. L'esito rischioso dello «scontro» tra vecchi e nuovi paesi potrebbe condurre ad una «rinazionalizzazione» delle politiche regionali facendole piombare nella trappola dei sussidi locali (anche a pioggia) che ingrossano i deficit statali senza stimolare adeguatamente le leve della crescita economica.

Una seconda questione riguarda il collegamento delle politiche regionali con le altre politiche e con gli obiettivi dell'Unione, dove gli autori mettono in luce l'esistenza di ampi spazi di manovra e di miglioramento.

Al fine di comprendere le modalità e l'incidenza delle politiche regionali nelle dinamiche europee, gli autori illustrano, con l'aiuto di sintetiche ed efficaci tabelle di dati, i fondi strutturali, i diversi obiettivi, il loro livello di azione (NUTS II e NUTS III), il peso percentuale corrisposto ai diversi stati membri, il peso dei singoli strumenti di policy nel bilancio comunitario, e le differenze regionali. Il tutto con una fluidità di scrittura e nitidezza espositiva e tassonomica che rende questo libro uno dei testi più lucidi e agevoli, nel pur ampio panorama di offerta sulle tematiche europee, per comprendere l'ampio e complesso palinsesto delle politiche regionali europee.

Il centro focale del libro resta, comprende, e oltrepassa, il dilemma tra la competitività europea ed il riequilibrio delle differenze interne. Ad esempio le reti transeuropee e l'alta velocità potrebbero ampliare anziché ridurre le distanze tra le zone centrali e quelle periferiche. Competitività (ed efficienza) ed equità potrebbero così essere in conflitto e non in armonia tra loro. Ne consegue che riemergono in questo libro due questioni nodali affrontate nel Rapporto Sapir: la diade crescita/coesione e la convergenza tra i paesi contrapposte alla divergenza tra le regioni. Scorrendo negli anni i dati europei del PIL pro capite affiorano degli effetti di polarizzazione all'interno degli stati membri a bassa velocità. I fondi di coesione erano nati per ridurre le divergenze tra le «due velocità» del nord e sud Europa. Il fatto nuovo ed interessante è che le polarizzazioni si sono create anche all'interno dei gruppi. Nei paesi in ritardo, al momento dello scatto per l'avvicinamento e la convergenza verso i paesi più ricchi, hanno beneficiato alcune zone a scapito di altre. È il caso di Spagna ed Irlanda che a fronte di ritmi di crescita sostenuti vedono ampliarsi le disparità interne in quanto il vortice dello sviluppo si è aggrappato laddove era più facile e naturale: intorno alle capitali e alla grandi città dove è elevata la

densità di economie esterne e di *spillovers* tecnologici. Ciò porta gli autori ad affermare che: «l'esperienza dei paesi della coesione sembra, quindi, confermare l'ipotesi che le prime fasi del processo di *catching up* siano caratterizzate dall'esistenza di un possibile *trade-off* fra convergenza a livello nazionale e convergenza fra regioni». La questione è assai spinosa e aggravata dall'ipotesi di una rinzionalizzazione delle politiche comunitarie. Gli autori prendono perciò le distanze da quanto indicato nel Rapporto Sapir che al quarto punto: «Ripensare le politiche di convergenza e di ristrutturazione» raccomanda che: «la politica di convergenza dell'unione si concentri sui paesi a basso reddito piuttosto che sulle regioni a basso reddito». All'interno dell'unione si sono così formati due gruppi: coloro che sostengono il mantenimento dell'attuale impianto delle politiche regionali preservando il carattere regionale e coloro che invece propendono per una gestione dei fondi a livello nazionale.

Gli autori sono in sintonia con le proposte del primo gruppo avanzando, a mio avviso, tre argomenti basilari a favore delle politiche regionali.

– Primo, la correlazione positiva tra aumento della crescita e aumento della coesione, come dimostrano i dati storici, non è scontata. Puntare la maggior parte degli sforzi in termini di risorse umane ed economiche sulla crescita (intesa soprattutto come crescita dei principali indicatori economici) può essere assai pericoloso e riportare le decisioni di policy a livello prevalentemente nazionale potrebbe acuire ulteriormente gli effetti indesiderati dell'aumento della disuguaglianza regionale. Potrebbe pertanto essere più funzionale un approccio «spazialista», così come proposto dal Comitato delle regioni, secondo il quale l'allocatione dei fondi di sostegno alle regioni non dovrebbe basarsi unicamente sul PIL, ma considerare altri indicatori quali la perifericità delle aree, l'arretratezza in particolari settori, il livello di ricerca e sviluppo degli enti preposti (sia pubblici che privati) il grado di innovazione presente nelle reti di imprese o il livello di formazione e istruzione offerto a livello territoriale.

– Secondo, le politiche regionali hanno permesso un apprendimento istituzionale da parte delle istituzioni locali che consente di raggiungere molto più rapidamente quel livello di *governance economica* considerato fondamentale dal Rapporto Sapir, per sviluppare e sostenere la crescita economica europea.

– Terzo, l'abituare le regioni a «operare» con il metodo e le regole comunitarie ha creato un nuovo «linguaggio condiviso» che permette con facilità di organizzare e co-progettare la cooperazione interregionale in Europa.

Concludo osservando che il mercato è un'istituzione e l'istituzione è anche linguaggio. Le politiche regionali hanno contribuito e contribuiscono a codificare questo linguaggio, quantomai necessario in un'Europa più vasta ed eterogenea.

Se l'Europa allargata stimola nuove riflessioni per le politiche regionali, ciò vale anche per le politiche industriali dell'Unione, nelle quali ci addentriamo con *Le nuove politiche industriali nell'Europa allargata*, libro curato da Franco Mosconi (con scritti di Giuliano Amato, Matteo Colaninno, Antonio de Lacea, Filippo M. Pandolfi e Carlo Salvatori oltre che dello stesso Mosconi) ed edito dalla MUP – Monte Università Parma – nel 2005. Il titolo racchiude l'essenza del libro: le nuove politiche industriali sono davvero nuove oppure altro non sono che la riemersione delle vecchie politiche industriali nazionali sotto nuova veste? Questo è il filo conduttore del libro che Franco Mosconi dipana con sapienza; filo che come ci insegna il saggio di Amato è quello che regge i nuovi orizzonti europei, che possono resistere sospesi solo se il filo delle politiche industriali è intrecciato a quello della concorrenza, come il crine di cavallo reggeva la spada di Damocle.

La politica industriale non accompagna la nascita della Comunità Europea, anzi per oltre un trentennio è praticamente assente. Essa era affidata agli stati nazionali quale meccanismo di compensazione delle disparità che potevano emergere lungo il percorso di integrazione europea. L'idea portante del

mercato unico europeo era di creare un più ampio *extent of the market* nel quale poter organizzare più intense e specifiche divisioni del lavoro che avrebbero condotto ad una maggiore produttività e crescita. Bisognava lasciar agire la lunga mano invisibile smithiana e dunque la politica della concorrenza era considerata la leva più efficiente per trasformare in benefici le nuove estensioni del mercato unico. Vi è anche da dire, come ricordano sia Mosconi che Amato, che negli anni della nascita della comunità i tre maggiori paesi (Italia, Germania e Francia) avevano una struttura industriale divisa tra imprese pubbliche e grandi campioni nazionali, per cui la politica industriale oscillava tra regolamentazioni di monopoli più o meno naturali e rafforzamento dei campioni nazionali, anche attraverso potenti sovvenzioni. La politica industriale era «difensiva» e per questo poteva fungere da spazio di contrappeso lasciato alle economie nazionali per controbilanciare eventuali squilibri tra i paesi dell'Unione conseguenti ai nuovi meccanismi attivati dal mercato unico. La stessa politica della concorrenza, come sottolinea Amato, ha faticato ad affermarsi. Sul volgere degli anni Settanta, in piena crisi energetica, riemergono i fantasmi della regolazione dei prezzi e delle quote produttive, è dunque solo nel corso degli anni Ottanta che la politica della concorrenza prevale sugli altri interessi e diventa agente di trasformazione della struttura industriale europea e di traino della crescita economica.

Dal momento che non esiste solo la mano invisibile, ma anche una «mano visibile», gli europei si accorgono che il mercato da solo, anche se lasciato agire fluidamente, non è sufficiente per innescare cambiamenti strutturali così radicali da rilanciare a pieno titolo l'Europa nella competizione internazionale e nel 1992 il Trattato di Maastricht inserisce un nuovo titolo, il XIII, *Industria*, a cui fa capo il famoso articolo 130.

Sul nascere degli anni Novanta ecco dunque fare ingresso sulla scena europea politiche industriali che saranno recentemente rilanciate con tre Comunicazioni della Commissione: *La politica industriale in un'Europa*

allargata nel dicembre 2002; *Alcune questioni fondamentali in tema di competitività europea – verso un approccio integrato* nel novembre del 2003; *Accompagnare le trasformazioni strutturali: una politica industriale per l'Europa allargata* nell'aprile 2004.

Si impone allora la domanda contenuta nel titolo del libro: si tratta di nuove politiche industriali o delle vecchie politiche solo su banda più larga? E ancora, perché è necessaria una politica industriale europea?

Possiamo rispondere con la necessaria brevità a questa seconda domanda avvalendoci di tre interessanti elementi di riflessione, proposti nel saggio di Mosconi.

– Primo, la nuova estensione del mercato ha solo in parte determinato la nascita di «campioni europei» in grado di sostituirsi con efficacia ai «campioni nazionali» alfieri della vecchia competizione economica. Mosconi illustra con efficacia la storia vincente di alcune imprese di successo, ma non nasconde la scarsa presenza delle imprese europee nell'elenco delle grandi imprese mondiali e nemmeno sottace che le prime che timidamente compaiono, a differenza dell'America, non afferiscono alla manifattura. Ciò è ancor più vero per l'Italia il cui maggior gruppo (ENI) ricopre la 37^a posizione tra i gruppi mondiali, ma dove il primo gruppo manifatturiero (Luxottica) è solo il 749°. Da qui la necessità di identificare dei settori industriali sui quali incentrare gli sforzi per creare «campioni europei» in grado di contrastare l'egemonia economica delle altre aree regionali.

– Secondo, l'economia della conoscenza. L'industria europea è in ritardo nelle tecnologie di incremento (TIC, elettronica, biotecnologie e nanotecnologie) e il divario di investimenti in R&S, rispetto agli USA, è di un punto percentuale del PIL. L'Europa, oggi soggetta a fenomeni di delocalizzazione «dal basso» su fasi produttive a basso valore ag-

giunto, nel futuro potrà essere soggetta ad una delocalizzazione «dall'alto» quale il trasferimento di attività di R&S oltre i confini europei, come in parte sta già avvenendo per il settore farmaceutico e delle biotecnologie.

– Terzo, l'allargamento ad est: il PIL pro capite dei paesi entranti fatto cento quello europeo è di 38. Paragonandolo all'allargamento dell'UE da 9 a 12 paesi (entrata dei «paesi mediterranei» Grecia, Spagna e Portogallo) si nota che allora la differenza di reddito era di 66 a 100, la metà della differenza esistente oggi nei nuovi paesi entranti. La sfida è dunque impegnativa, i tempi della convergenza non saranno brevi, e le politiche industriali europee svolgeranno, assieme alle politiche di coesione, un ruolo determinante.

Abbiamo orbitato su cerchi concentrici che man mano si restringevano riconducendoci alla nostra domanda centrale: si tratta dunque di nuove politiche industriali? La risposta di Amato, di Mosconi e degli altri coautori del libro è affermativa. Dal momento che l'articolo 130 afferma che: «gli stati provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria della Comunità», Amato osserva che: «la nozione di politica industriale viene dunque ancorata a quella di competitività, nozione a sua volta diversa da quella di concorrenza e che tuttavia la richiama».

Tornando allora all'immagine metaforica di partenza: il crine di cavallo che regge la spada di Damocle, se si riesce ad intrecciare la trama delle politiche industriali con quella delle politiche della concorrenza, e aggiungo con le politiche di coesione, l'appiglio diventa solido e tenace, in grado di sostenere il nuovo ed ampio orizzonte europeo. Un orizzonte tuttavia diverso, dove non si tratta di allargare la cinta della siepe del giardino europeo ma di volgere lo sguardo oltre la siepe.