

**Congresso**  
**dell'Associazione Italiana di Scienze regionali (AISRe)**  
Bolzano (BZ), 17-19 settembre 2018

Sessione organizzata su:  
**Il ruolo delle istituzioni e della “governance”**  
**nell'innovazione e nelle politiche per lo sviluppo sostenibile di città e territori**

promossa dal Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”  
e coordinata da  
Riccardo Cappellin (Università di Roma “Tor Vergata”, [cappellin@economia.uniroma2.it](mailto:cappellin@economia.uniroma2.it) )  
e  
Enrico Ciciotti (Università Cattolica di Piacenza, [eciciotti@gmail.com](mailto:eciciotti@gmail.com))

Relazione

**L'Europa tra globalizzazione e frammentazione:  
il ruolo dell'identità comune europea**

Riccardo Cappellin  
Università di Roma “Tor Vergata”  
[cappellin@economia.uniroma2.it](mailto:cappellin@economia.uniroma2.it)

Versione preliminare

Versione definitiva disponibile su  
<https://uniroma2.academia.edu/RiccardoCappellin>

## 1. Obiettivi del paper e della sessione

Questo paper si inquadra in una sessione del Congresso 2018 dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) che mira ad illustrare il rapporto tra sviluppo economico e istituzioni tenuto conto dei lavori recenti del Gruppo di Discussione "Crescita Investimenti e Territorio" (<http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio/>) sulle politiche industriali e regionali per un rilancio degli investimenti e della crescita a scala nazionale e europea.

In termini operativi, è necessario passare dall'analisi del ruolo delle istituzioni nei processi di innovazione e crescita ad un'analisi dell'economia delle istituzioni o delle diverse forme organizzative delle istituzioni, più adeguate ai moderni processi di innovazione e crescita.

Come indicato dal caso ben noto dei "distretti industriali" e dalla letteratura internazionale sui "sistemi nazionali e regionali d'innovazione", l'interazione tra i diversi attori e la combinazione originale di conoscenze complementari non possono avvenire spontaneamente e richiede una forma esplicita di coordinamento o di *governance* da parte delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni intermedie.

In particolare, questo paper mira a dimostrare:

- a) dal punto di vista teorico, il ruolo della distanza dei processi di integrazione istituzionale a scala interregionale e internazionale,
- b) dal punto di vista strategico, che il processo di integrazione a scala interregionale e a scala Europea assicura ai Paesi europei una crescita economica superiore a quella raggiungibile con i modelli opposti della "globalizzazione" o del "protezionismo".
- c) dal punto di vista operativo, che gli ambiti proprietari di intervento nel bilancio europeo di lungo termine sono quelli che possono rafforzare il senso di identità comune o il senso di appartenenza comune tra i cittadini europei come quelli che riguardano il miglioramento della qualità della vita nel territorio e nelle città europee.

Gli economisti sostenitori del libero commercio internazionale o della "globalizzazione" si pongono l'obiettivo troppo facile di dimostrare i limiti del "nazionalismo" o di misure che creino nuove barriere e separino o isolino tra loro le economie nazionali e regionali. Tali economisti non comprendono che la riscoperta del nazionalismo sotto la forma del "sovranoismo" o del "populismo" è un movimento politico ormai generale in tutti i Paesi e di fatto rappresenta la reazione ai limiti fin troppo evidenti della "globalizzazione".

Infatti, il modello neoliberista affermatosi dopo la grande crisi del 2007 ha limiti evidenti che sono criticati in tutti i paesi, come: l'ipermobilità dei capitali che prescindono da un senso di responsabilità verso i paesi dove tali capitali sono stati creati, le grandi migrazioni di massa a scala internazionale, l'asimmetria nel mondo ma anche nell'Unione Europea tra i grandi paesi (come la Germania) che hanno un'egemonia economica e quelli che ne subiscono le decisioni (come l'Italia e Grecia), il diffondersi di conflitti regionali stimolati dalla politica neocoloniale di "divide et impera" dei paesi maggiori (come nel Medio Oriente), la crescita senza controllo dei debiti e delle attività finanziarie a scala globale dovuta agli squilibri strutturali nelle bilance delle partite correnti tra i diversi paesi e soprattutto negli USA, i movimenti speculativi dei capitali che determinano grandi variazioni dei tassi di cambio soprattutto dei paesi emergenti ma anche della competitività dell'area Euro, la crisi finanziaria dei debiti sovrani e di molti grandi istituti bancari (come Deutsche Bank o MPS), gli enormi squilibri commerciali determinati dal decentramento internazionale delle produzioni (come quelli tra USA e Cina), le conseguenti politiche protezionistiche e guerre

commerciali, la perdita di posti di lavoro soprattutto nell'industria manifatturiera nei paesi più sviluppati, l'aumento delle disparità di reddito e di ricchezza e la crisi della classe media, l'evasione fiscale sistematica delle MNE che pongono in concorrenza i singoli paesi e che sono monopolisti a scala mondiale, il risentimento e la rivolta popolare contro l'esproprio delle capacità di decisione sul loro futuro delle singole comunità regionali e locali (come indicato dal caso della crisi Greca e dai ricorrenti "ammonizioni" della Unione Europea ai singoli Stati).

E' anche vero che molteplici sono i fattori di crisi della Unione Europea e che è necessario quindi rivedere il modello di integrazione istituzionale e economica tra i Paesi europei dopo 61 anni dalla firma del Trattato di Roma (25 marzo 1957) e dopo diverse revisioni dei Trattati ispirati alla logica neo-liberista tipica degli ultimi anni del XX secolo. Di fatto, la crescita dell'UE è più lenta di quella di tutte le altre grandi aree mondiali: USA, Cina, Emerging Countries. Gli investimenti privati e pubblici sono crollati nell'Unione Europea dopo la crisi del 2007 e non si sono ancora ripresi (nell'area Euro sono stati nel 2017 il -4,8 per cento che nel 2007). La UE è caratterizzata da un surplus commerciale esterno elevato che implica elevati investimenti all'estero e una debole domanda interna. Il processo di riduzione del debito degli Stati, delle imprese e delle banche e delle famiglie in Europa ha comportato una crescita del debito interno minore rispetto alle altre grandi aree mondiali (USA, Cina, India), penalizzando l'investimento materiale e immateriale. Si è assistito ad un aumento delle disparità di crescita interne nella UE e la minore crescita di Italia e Grecia determinata dalle politiche di austerità finanziaria imposte dalla Germania e dalla Commissione Europea. Si assiste ad una continua diminuzione della fiducia dei cittadini nell'Unione Europea (cfr. Eurobarometro). Si assiste ad una sempre maggiore frammentazione politica, come indicato dall'uscita del Regno Unito (Brexit), dalla crescita dell'opinione pubblica critica verso l'Euro (Italia, Paesi Bassi, Francia), dal separatismo in diverse regioni (Catalonia e Scozia), dall'euroscetticismo di molti Stati "periferici" come: Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Austria, Danimarca, Svezia. La crisi economica ha portato al crollo delle maggioranze politiche tradizionali in quasi tutti i paesi e alla crisi dei partiti moderati di centro (democristiani/conservatori e liberal/socialdemocratici) e alla crescita dei partiti populistici in Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Est Europa, Nord Europa. L'Unione Europea deve ridefinire le proprie relazioni con i grandi paesi esterni (USA, Russia, Cina, Turchia, Paesi Arabi) e esistono orientamenti di politica estera diversi tra i Paesi membri. Infine, è improbabile un accordo facile sulle proposte di bilancio a lungo termine della Commissione (Multiannual Financial Framework 2021-2027).

L'area Euro ha il più grande surplus commerciale del mondo (442.461,51. Fonte: IMF, [www.principalglobalindicators.org/regular.aspx?key=60941998](http://www.principalglobalindicators.org/regular.aspx?key=60941998), Current Account Balance, US Dollars, 2017) sostanzialmente pari al deficit commerciale degli Stati Uniti (-449.137,00) e pari a circa il doppio del surplus della Cina popolare (164.886,65). Questo surplus è dovuto per circa due terzi alla Germania (296.888,36) e per il resto nell'ordine ai Paesi Bassi (87.455,36) e all'Italia (54.333,34). Quindi, l'area Euro, la Germania e anche l'Italia hanno accumulato un elevato ammontare di attività finanziarie o reali sull'estero negli ultimi anni. Questo surplus o investimento finanziario e reale all'estero è dovuto alla debole crescita della domanda interna nell'area Euro e in particolare al basso valore degli investimenti e dei consumi. Questo spiega il debole tasso di crescita del GDP (nel secondo trimestre del 2018 rispetto allo stesso trimestre del 2017) dell'area Euro (2,1%), della Germania (1,9%) e dell'Italia (1,2%) rispetto a quello di altre grandi aree economiche mondiali e in particolare rispetto alla Cina (6,7%) e agli Stati Uniti (2,9%), che hanno invece attratto capitali dall'estero.

La crescita del debito delle imprese non finanziarie nel periodo 2007-2017 in Germania è stata 2,2%: ben inferiore a quella negli USA 40,39% e in Cina 452%. Mentre in Italia il debito delle imprese non finanziarie è persino diminuito (-16,58%). D'altro lato, la crescita del debito del settore pubblico nel periodo 2007-2017 in Germania è stata il 14,11% ben inferiore a quella negli USA (116,94%) e in Cina (434%), mentre in Italia è il debito del settore pubblico aumentato solo del 21,53% (Fonte: nostre elaborazioni su dati Institute of International Finance – IIF e Il Sole 24 Ore, 15 giugno 2018). Pertanto, l'elevato valore del debito pubblico italiano rispetto alla media degli altri Paesi europei va pertanto confrontato con il saldo positivo della bilancia commerciale italiana accumulato negli ultimi anni e quindi con l'aumento delle attività finanziarie e reali italiane all'estero.

In Italia, complessivamente nel periodo 2012-17, la somma dei saldi positivi della bilancia delle partite correnti indica che si sono trasferiti all'estero capitali per 224 miliardi e quindi di altrettanto si sono ridotti gli investimenti o i consumi interni. Questi capitali trasferiti all'estero dall'Italia rappresentano il 14,1 per cento del PIL del 2017 e questo dimostra che la ricchezza privata all'estero dei cittadini italiani è molto elevata e in continuo aumento e che il rapporto debito pubblico su PIL dà un'indicazione fuorviante della solidità finanziaria dell'Italia, dato che considera solo le passività pubbliche ma non le attività private.

A livello dell'area Euro complessivamente nel periodo 2007-17, la somma dei saldi positivi della bilancia delle partite correnti indica che dall'area Euro si sono trasferiti verso il resto del mondo capitali per 3.081 miliardi e quindi di altrettanto si sono ridotti gli investimenti o i consumi interni nell'area Euro e questo ha naturalmente ridotto di altrettanto la crescita del PIL nell'area Euro.

Gli investimenti in Italia stanno recuperando leggermente, a partire dal 2015. Ma gli investimenti nel 2017 sono stati di 84 miliardi in meno rispetto a quelli del 2007, all'inizio della crisi. Quindi nel 2018 sarebbe necessario aumentare gli investimenti annuali totali in Italia di circa il 23 per cento per tornare al livello precedente la crisi. Inoltre, se si sommano le differenze negli investimenti effettuati in ciascun anno nel periodo 2007-2017 rispetto a quelli effettuati nel 2007, nel complesso in Italia negli ultimi dieci anni sono stati effettuati meno investimenti per un valore pari a 740 miliardi. È quindi chiaro che questi minori investimenti hanno indebolito la produttività delle singole società e impedito la riqualificazione dell'intera struttura del sistema produttivo italiano, oltre a determinare una diminuzione della domanda aggregata e quindi del PIL.

In Italia, se si sommano tutti gli investimenti fatti negli anni 2007-2017 e li si confronta con gli investimenti fatti nel 2007, complessivamente nel periodo di 2007-2017 sono stati fatti - 740 miliardi di investimenti rispetto a quelli che si sarebbero potuti fare se in ogni anno fossero stati fatti gli investimenti fatti nel 2007. Nell'area Euro il valore corrispondente è pari a 1.566 miliardi di minori investimenti.

In particolare le politiche fiscali e creditizie deflazionistiche adottate nell'Unione Europea sono state determinate dalla mancanza di fiducia che esiste tra gli Stati europei e dal timore in particolare da parte della Germania di una "condivisione/mutualizzazione" dei debiti pubblici tra gli Stati e dei debiti privati (*non performing loans*) tra le banche europee. Il problema della crescita economica dell'area Euro è quindi essenzialmente un problema di basso livello di fiducia tra i diversi paesi europei. Questa scarsa fiducia reciproca si traduce in ricorrenti conflitti politici tra i governi dei singoli paesi e in una crescente impopolarità della Unione Europea presso l'elettorato (cfr. Eurobarometro).

In sintesi, il paper mira a dare una risposta alle seguenti domande cruciali per lo sviluppo dell'integrazione europea:

1. Conviene un livello intermedio di integrazione tra "localismo" e "globalizzazione" ?
2. Perché un'identità comune favorisce i processi di apprendimento interattivo e d'innovazione ?
3. Norme e istituzioni comuni sono legate in modo interdipendente a un'identità comune e al senso di appartenenza comune ?
4. Quali sono i nuovi ambiti strategici di integrazione a scala europea e le priorità nel nuovo budget della UE ?

## 2. La scelta dell'area ottimale di integrazione a scala interregionale

La distanza geografica e culturale influisce sui costi e benefici di diversi assetti istituzionali e deve essere considerata nell'economia delle istituzioni. In particolare, la convenienza relativa del modello del localismo/nazionalismo (*protezionismo/dirigismo/unilateralismo*) o della globalizzazione (*libero commercio/ libera concorrenza /multilateralismo*) o in altri termini di un maggiore decentramento decisionale a scala locale e nazionale o di una maggiore concentrazione del potere decisionale in poche imprese e organismi multinazionali dipende da fattori che variano con la dimensione dell'area (ad esempio: locale, interregionale o internazionale) dell'area economica considerata.

E' importante definire il livello ottimale di integrazione o a scala locale/nazionale o a scala internazionale/globale, tenuto conto che tali assetti istituzionali contrapposti possono avere un effetto diverso su due obiettivi chiave della politica economica, come sono quello della efficienza o della crescita economica, da un lato; e quello della cooperazione o della riduzione dei conflitti tra i diversi attori tra loro interdipendenti, dall'altro. In altri termini, si tratta di definire un equilibrio opportuno tra i poteri e le risorse finanziarie pubbliche che devono essere lasciate a scala locale o quelli che devono essere trasferiti a scala sovranazionale o Europea, oppure se dare maggiore importanza alla tutela dell'identità culturale a scala locale o di quella a scala europea e al limite sovranazionale.

Pertanto, ci possono essere due assetti istituzionali l'uno caratterizzato da maggiore decentramento decisionale e da tante piccole Regioni e l'altro da una maggiore concentrazione e da grandi Stati continentali (come USA, Russia e Cina) o aree sovranazionali di integrazione nell'ambito di accordi multilaterali (World Trade Organization, United Nations). Questi due diversi casi di assetto geografico/sociale/istituzionale sono caratterizzati dai fattori indicati nella tabella.

<b>Tabella 1 - Le caratteristiche del modello locale e di quello globale</b>	
<b>Localismo</b>	<b>Globalizzazione</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigismo/Sovranismo/Protezionismo</li> <li>• Massima integrazione locale</li> <li>• Forte identità locale</li> <li>• Forte decentramento decisionale</li> <li>• Forte partecipazione dei cittadini e delle NGO</li> <li>• Forti relazioni sociali e produttive locali</li> <li>• Maggiore omogeneità interna e minori conflitti interni</li> <li>• Maggiore autonomia regionale e locale maggiori conflitti esterni</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neoliberismo/Libera impresa/Libero commercio</li> <li>• Massima integrazione internazionale</li> <li>• Adesione a un modello unico globale</li> <li>• Forte concentrazione decisionale</li> <li>• Forti poteri delle MNE e della finanza</li> <li>• Forti flussi di merci/servizi di lavoro e capitale</li> <li>• Forte disomogeneità interna e maggiori conflitti interni</li> <li>• Maggiore cooperazione internazionale e minori conflitti internazionali</li> </ul>

Nel caso di un'economia isolata ovviamente vi sarà un'alta vicinanza geografica tra i diversi attori economici e sociali, ma vi sarà una forte distanza istituzionale con gli altri paesi. D'altro lato nel caso di un'economia globalizzata vi sarà una scarsa vicinanza geografica tra i diversi attori e una forte diversità tra gli attori tra le singole aree ma anche all'interno delle singole aree, a causa di forti migrazioni e flussi di capitali a scala internazionale.

Pertanto, una forte integrazione a scala intra-regionale è associata ad un'alta identità/cooperazione intra-regionale, ma anche ad una bassa volontà comune con altre regioni e Stati e di cooperare a livello interregionale/internazionale o globale (ovvero, "protezionismo"). D'altro lato, una forte integrazione a scala interregionale è associata a una bassa identità a scala intra-regionale e una minore volontà di cooperare a livello locale (ovvero: "ognuno per sé"). Pertanto, un'economia fortemente integrata a scala locale e con una forte identità comune intra-regionale deve cercare di compensare con altri fattori positivi i minori effetti positivi dovuti ad una minore integrazione internazionale, ma può anche essere in grado di evitare gli effetti negativi di una forte integrazione internazionale.

In modo più analitico, la tabella 2 indica che questi due assetti istituzionali: locale e globale, hanno implicazioni sia per i fattori geografici, che per quelli di tipo sociale e economico, che influiscono sulla accessibilità geografica tra imprese e tra individui ed anche sull'iniziativa individuale o la capacità decisionale collettiva, e quindi determinano diversi tassi di crescita, di innovazione e degli investimenti e del PIL.

<b>Tabella 2 - Benefici e costi di localismo e globalizzazione</b>	
<b>Localismo</b>	<b>Globalizzazione</b>
<b>BENEFICI ALTI A SCALA LOCALE</b>	<b>BENEFICI ALTI A SCALA INTERNAZIONALE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alti flussi di conoscenza e relazioni sociali</li> <li>• Alta collaborazione</li> <li>• Forte coordinamento a scala locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forti flussi di beni/servizi, persone e capitali</li> <li>• Alta competizione</li> <li>• Forte coordinamento a scala internazionale</li> </ul>
<b>COSTI ALTI A SCALA LOCALE</b>	<b>COSTI ALTI A LIVELLO INTERNAZIONALE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insufficiente investimento e fondi finanziari</li> <li>• Eccessiva omogeneità o effetto <i>lock-in</i></li> <li>• Forti conflitti internazionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scarsa valorizzazione delle opportunità e dell'imprenditorialità locali</li> <li>• Eccessiva disomogeneità e distanza cognitiva</li> <li>• Forti conflitti interni</li> </ul>

Questo trade-off può essere illustrato graficamente come nella figura 1. Infatti, se da un lato un massimo livello di autonomia decisionale locale ("localismo") e dall'altro un massimo potere di decisione a scala internazionale/globale ("globalizzazione") rappresentano due punti opposti nell'asse orizzontale (che indica la distanza geografica/culturale o la dimensione dell'area di integrazione considerata), i punti intermedi rappresentano un livello (x) di integrazione internazionale e un livello (1-x) di integrazione intra-regionale, ove  $0 < x < 1$ . Pertanto, (x) può rappresentare la percentuale delle risorse finanziarie, tasse e spesa pubblica che spettano ai governi locali e (1-x) la percentuale delle risorse finanziarie, tasse e spesa pubblica che spettano alle Istituzioni Europee. Alternativamente, si possono considerare la percentuale delle imprese locali e multinazionali oppure la forza relativa dell'adesione da parte della popolazione a valori di tipo localistico e di tipo globale, i quali

corrispondono ad un'identità politico-culturali di tipo localistico o di tipo globale, dato che tali valori sono rilevanti al tempo stesso, ma con forza diversa per i singoli cittadini.

Pertanto, la distanza tra i due punti estremi nel grafico può essere considerata analoga alla distanza geografica media tra gli attori che fanno parte di una stessa specifica unità territoriale: città, regione, stato, unione doganale, ecc.. Nel caso dei cittadini e delle imprese di una città la distanza è minima, mentre nel caso dell'economia globale la distanza geografica media tra i cittadini e le imprese sarebbe massima. Chiaramente, il livello di autonomia decisionale locale ("localismo") o l'integrazione a scala locale sono tanto minori quanto maggiore è la distanza geografica media tra i cittadini e le imprese. D'altro lato, un'area di integrazione molto vasta e una rilevante distanza geografica tra i cittadini e le imprese implica che il potere di decisione a scala internazionale/globale ("globalizzazione") è concentrato in grandi MNE e in poche autorità sovranazionali distanti dai cittadini delle singole Regioni e Stati.

Pertanto, si può fare l'ipotesi che i benefici dell'integrazione locale diminuiscano al diminuire della stessa integrazione locale o all'aumentare della distanza geografica e che mostrino una derivata seconda positiva (funzione concava), dato che la diminuzione dei benefici è più che proporzionale al diminuire dell'integrazione intra-regionale o all'aumento della distanza.

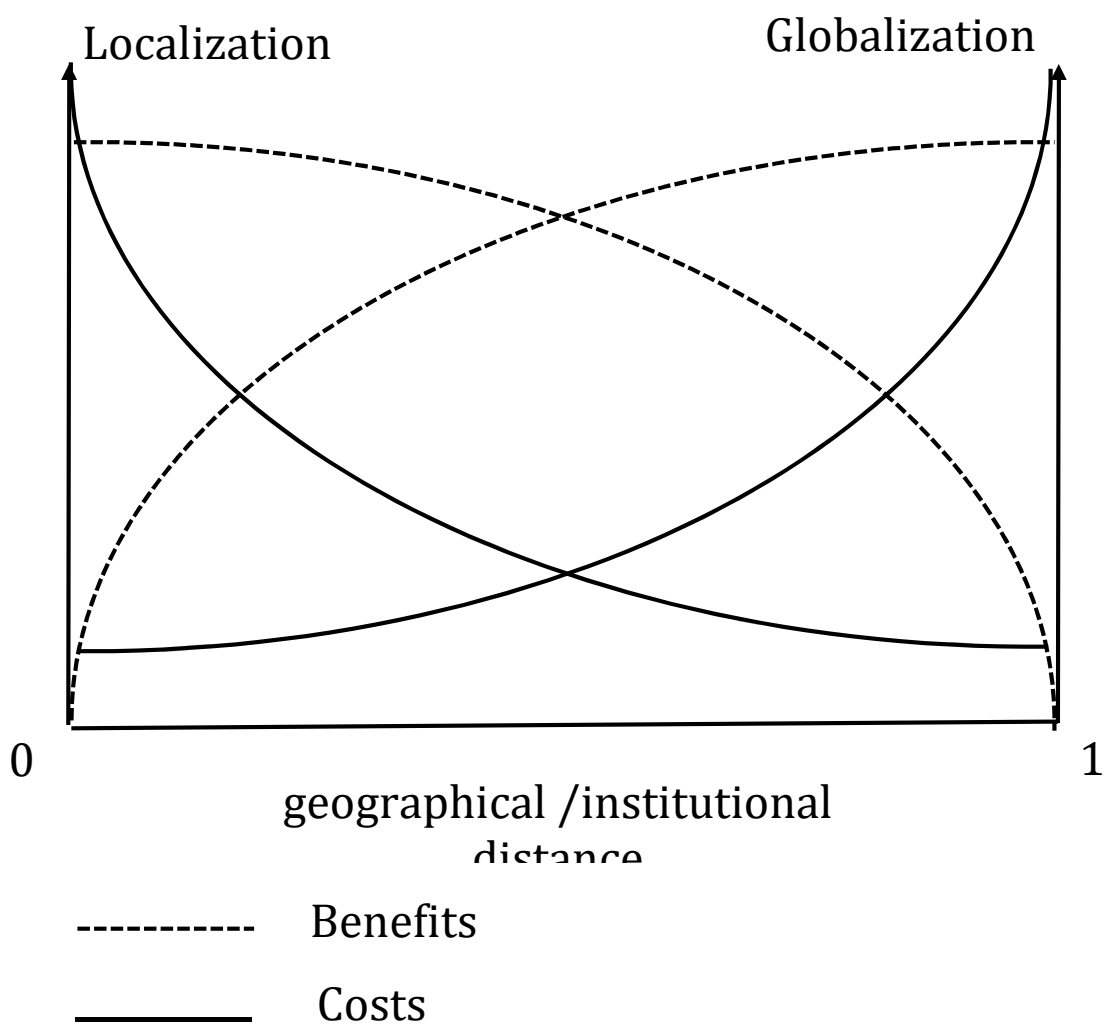
Invece, si può fare l'ipotesi che i benefici dell'integrazione internazionale diminuiscano al diminuire della stessa integrazione internazionale o al diminuire della distanza geografica e che mostrino una derivata seconda positiva (funzione concava), dato che la diminuzione dei benefici è più che proporzionale al diminuire della integrazione interregionale o al diminuire della distanza geografica.

Al limite, si potrebbe anche supporre che oltre un livello molto alto il beneficio si tramuti in un "male" e diventi persino negativo o che un beneficio si tramuti in un costo. Questo fa sì che la somma dei benefici dell'integrazione locale e dei benefici dell'integrazione interregionale abbia un andamento a cupola (funzione concava). Infine nei due punti estremi il beneficio totale potrebbe persino essere negativo.

Analogamente, i costi di un'estrema integrazione locale potrebbero essere molto alti e diminuire all'aumentare della distanza geografica o della dimensione dell'unità territoriale considerata, man mano che diminuisce l'integrazione locale stessa. Si può fare inoltre l'ipotesi che la derivata seconda sia negativa (funzione convessa), dato che la diminuzione dei costi è meno che proporzionale al diminuire dell'integrazione intraregionale o all'aumentare della distanza geografica.

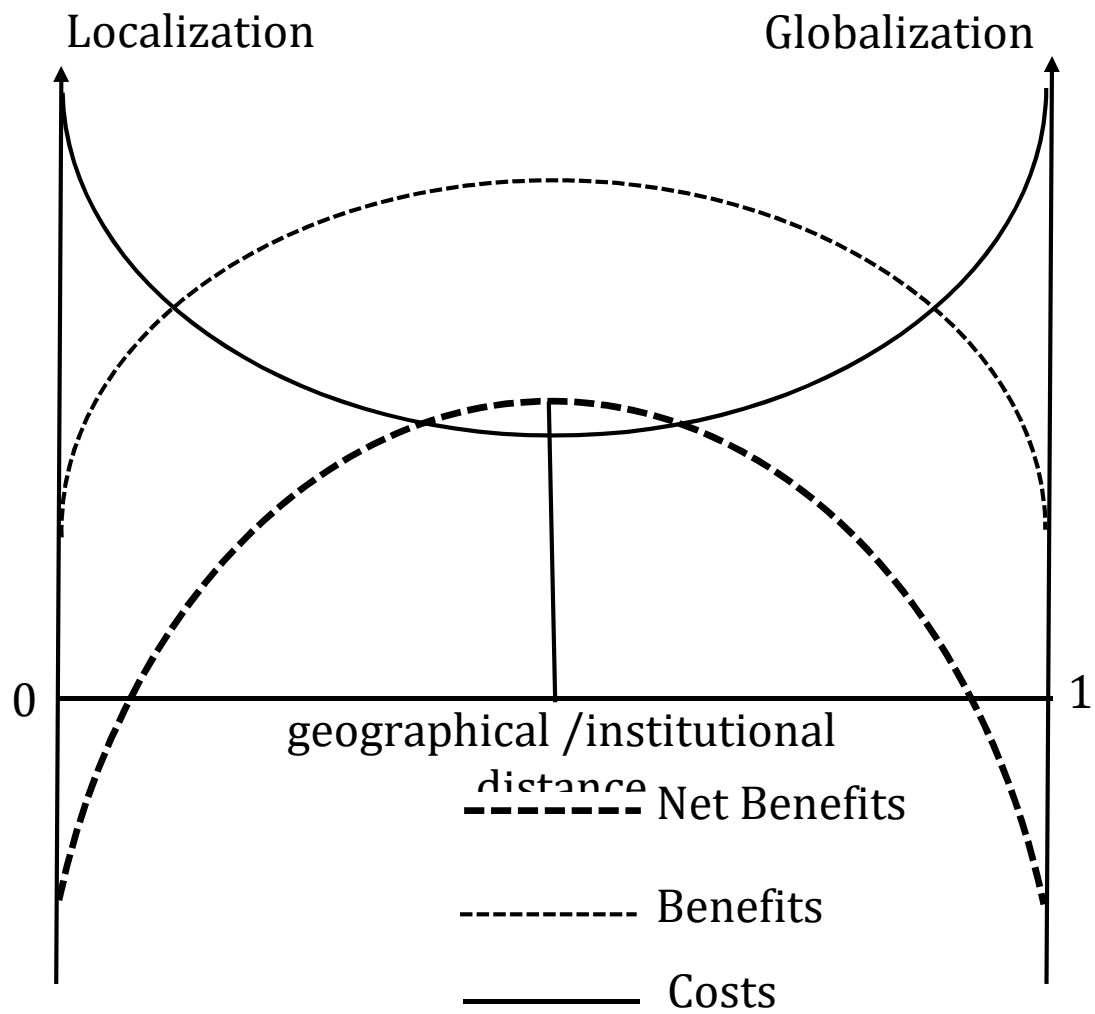
Invece, si può fare l'ipotesi che i costi dell'integrazione internazionale diminuiscano al diminuire della stessa integrazione internazionale o al diminuire della distanza geografica e che mostrino una derivata seconda negativa (funzione convessa), dato che la diminuzione dei costi è meno che proporzionale al diminuire dell'integrazione interregionale o al diminuire della distanza geografica. Questo fa sì che la somma dei costi dell'integrazione locale e dei costi dell'integrazione interregionale abbia un andamento a U o sia una funzione convessa e che nei due punti estremi il costo totale sia particolarmente elevato.

**Figura 1.1 - European integration is an  
Alternative to globalization and fragmentation**





**Figura 1.2 -European integration is an alternative to globalization and fragmentation**



Tale costo totale può essere sia maggiore che minore del corrispondente beneficio totale. Pertanto, se le due schede dei benefici totali e dei costi totali vengono sottratte tra di loro si può determinare il beneficio netto dell'integrazione locale-globale. Il livello ottimale può corrispondere ad un livello di distanza/dimensione geografica, e di integrazione locale/globale, intermedio nella scala da 0 a 1 indicata nel grafico stesso. In altri termini, il livello ottimale intermedio può indicare un determinato bilanciamento tra il potere finanziario pubblico a livello locale o a livello sovranazionale, tra imprese locali e le imprese globali e tra i valori dell'identità locale e i valori dell'identità mondiale/europea. Per semplicità si è fatta l'ipotesi che i costi e i benefici dei due assetti istituzionali fossero simmetrici ma chiaramente il loro livello varia secondo il caso di economia regionale/nazionale considerato.

Pertanto, il livello ottimale di integrazione locale e il corrispondente e reciproco livello ottimale di integrazione a scala globale dipendono dalla struttura dei benefici e dei costi del "localismo" e della "globalizzazione" o dal variare di tali benefici e costi all'aumentare della distanza geografica media tra gli attori che fanno parte dell'unità geografica considerata (città-regione-stato-unione di stati- economia globale) o della dimensione geografica di tale unità. In alternativa, come suindicato, il livello ottimale intermedio può essere inteso come la forma di *governance* ottimale che risulta da una media ponderata del potere fiscale, economico o politico attribuito alle istituzioni locali e alle istituzioni sovranazionali. Esiste un livello ottimale di integrazione internazionale e un suo eventuale aumento potrebbe portare ad un costo netto per i cittadini, dato che un'eccessiva centralizzazione porta agli alti costi della "globalizzazione" e riduce i benefici della "autonomia locale". Chiaramente, la politica è un'arte e non una scienza e non è possibile calcolare il livello ottimale di potere da attribuire alle istituzioni locali e a quelle internazionali, ma in modo pragmatico si può cercare in quale direzione muoversi per conseguire un miglioramento partendo dall'assetto istituzionale esistente, che è diverso in ogni singolo paese europeo e certamente è diverso nei singoli paesi extraeuropei dell'America e dell'Asia.

E' importante individuare come tale livello ottimale di integrazione internazionale (e il suo opposto il livello ottimale di decentramento locale) vari con l'evoluzione delle tecnologie adottate dalle imprese e con l'evoluzione delle preferenze dei cittadini. Indicatori qualitativi o fatti stilizzati portano a ritenere che continua a diminuire l'importanza delle economie di scala e il costo delle distanze fisiche e questo rende più competitive a scala internazionale le imprese di piccole dimensioni. Inoltre, aumenta la circolazione delle informazioni e delle conoscenze, la personalizzazione dei prodotti in seguito all'aumento dell'età media e dei livelli di istruzione e la domanda di partecipazione diretta e di potere decisionale da parte dei cittadini. Questi fattori rendono più popolari i sistemi istituzionali, che avvicinano il potere decisionale ai cittadini (chiamati in modo diverso: autogoverno, populismo, separatismo), mentre cresce l'opposizione politica a sistemi istituzionali troppo accentrati (nazionalismo centralistico) e al trasferimento di poteri verso istituzioni sovranazionali (globalismo, multilateralismo).

D'altro lato, anche le riforme istituzionali possono essere un fattore che cambia la struttura dei benefici e costi nel modello sopra-illustrato del trade-off tra il decentramento locale e l'integrazione globale. Infatti, ad esempio, un'adeguata riforma delle istituzioni nazionali e internazionali potrebbe comportare minori costi in termini di perdita di identità locale, se le nuove istituzioni internazionali fossero maggiormente democratiche, tutelassero le minoranze nazionali e regionali e compensassero con trasferimenti i paesi e regioni sfavoriti da nuove politiche comuni a livello internazionale. Infatti, le relazioni economiche internazionali possono essere lasciate al mercato libero (free trade e laissez faire) secondo una logica neoliberista e questo comporta inevitabilmente un'aumento delle disparità tra i

più forti e più deboli, ma possono anche essere governate da più giuste, efficienti e più democratiche istituzioni internazionali multilaterali che promuovono una riduzione delle disparità. Pertanto, una maggiore integrazione internazionale non è necessariamente di tipo neoliberista e basata unicamente su maggiori flussi commerciali di merci e di fattori produttivi, ma potrebbe mirare a promuovere ad una maggiore omogeneità dell'assetto istituzionale dei diversi paesi o mirare a compensare con una maggiore "prossimità istituzionale/fiscale" la minore "prossimità geografica/economica" tra paesi e regioni distanti geograficamente.

Ad esempio i sostenitori convinti della globalizzazione, come il presidente francese Macron o il presidente cinese Xi Pijng, riconoscono i danni creati ai cittadini, ai lavoratori e alle imprese della crescente globalizzazione spinta dalle grandi imprese multinazionali industriali e della finanza, ma ritengono che tali danni possono essere attenuati da nuove forme di forte regolazione internazionale da parte di istituzioni multilaterali. A questa impostazione si oppongono altri capi di Stato come Trump (con la politica di "America First") e come Putin (con la difesa delle minoranze e annessione delle regioni russofone in Ucraina) ma anche May (con la Brexit) o Pujol (con l'autonomia della Catalogna), che ritengono che un potere eccessivo delle istituzioni internazionali (ma anche di quelle comunitarie e nazionali) finisca per comprimere il diritto dei propri concittadini ad un diverso modello di vita o a una propria e distinta identità nazionale e locale.

In conclusione, i cambiamenti di tipo tecnologico, sociale e politico-culturale sembra comportare che una forte integrazione a scala globale non comporta una riduzione dei costi e neanche un aumento dei benefici per i cittadini ma piuttosto il contrario e spingono i cittadini a chiedere un decentramento maggiore del potere decisionale. Pertanto è necessario un bilanciamento o un livello intermedio tra "localismo" e "globalizzazione".

Anzi, una maggiore distanza geografica o una crescita a dismisura delle dimensioni delle unità istituzionali considerate (passando dalle Regioni autonome a unioni economiche internazionali a scala molto ampia) determina il rischio di una maggiore frammentazione interna e di incoraggiare le tendenze separatiste (come si è verificato con la proposta di estendere l'Unione Europea anche alla Turchia). D'altro lato, è necessaria un'azione per promuovere una maggiore prossimità istituzionale o la creazione e il rafforzamento di istituzioni, di "infrastrutture immateriali" o di un "capitale sociale" a scala internazionale, che permetta di ridurre i costi associati ad un aumento della distanza geografica tra i diversi attori delle diverse regioni. E' quindi necessario investire in innovazioni o riforme delle istituzioni a scala internazionale e soprattutto a livello della Unione Europea, se si desidera aumentare l'integrazione internazionale. Una riforma delle istituzioni sovranazionali potrebbe allora essere un fattore positivo per lo sviluppo economico e sociale di ogni regione e paese.

### **3. L'integrazione economica a scala europea, la distanza cognitiva e l'innovazione**

L'integrazione economica a scala interregionale o a scala europea nell'Unione Europea risulta conveniente non solo in una prospettiva di tipo statico, quale risultato di un confronto tra costi e benefici, rispetto ai modelli alternativi della "globalizzazione" e del "nazionalismo", ma anche in una prospettiva di tipo dinamico, dato permette di accelerare il processo di innovazione e l'aumento della produttività e quindi la crescita delle economie regionali e nazionali.

I processi di innovazione e di creazione di conoscenza e di sviluppo delle conoscenze sono il risultato di processi di "apprendimento interattivo", che secondo l'approccio del TKM (Territorial Knowledge Management) (Cappellin e Wink 2009) sono il risultato dell'interazione di sei fattori o sei fasi che indicano da un lato l'accessibilità geografica tra diversi attori e dall'altro una loro forte integrazione di tipo cognitivo, sociale e istituzionale. Infatti, l'innovazione è un processo di tipo collettivo, dato che consiste in un processo di apprendimento collettivo e in un processo di decisione collettiva che porta ad adottare le innovazioni. In particolare, i flussi di conoscenza e informazione tra i diversi attori dipendono da un primo insieme di tre variabili, che spiegano la "prossimità cognitiva", come: la vicinanza a stimoli esterni, la distanza geografica e culturale e la ricettività/attrattività dei singoli attori, e da un secondo insieme di tre variabili, che favoriscono l'iniziativa o la capacità decisionale collettiva, come: l'identità comune, la creatività o la creazione di conoscenze nuove e le capacità di *governance* delle relazioni reciproche tra gli attori nella realizzazione dell'innovazione. Queste ultime tre variabili possono essere definite come la "prossimità istituzionale", dato che fanno riferimento al processo decisionale di tipo collettivo.

Il modello del TKM indica che eventuali carenze dal lato delle prime tre variabili suindicate possono e essere compensate da una maggiore dotazione nelle altre tre variabili. Pertanto, i flussi di conoscenza sono ostacolati dalla distanza geografica, ma sono facilitati dalla prossimità istituzionale. Infatti, i flussi di conoscenza richiedono da un lato una vicinanza fisica, ma dall'altro anche una vicinanza dal punto di vista istituzionale/organizzativo o politico, che può prescindere dalla vicinanza fisica. In alcune casi vi può essere una forte vicinanza geografica, ma una bassa vicinanza istituzionale. Invece, in altri casi vi può essere una forte vicinanza istituzionale e una bassa vicinanza geografica. Quindi, in Europa, si deve investire nella creazione e rafforzamento delle istituzioni comuni quando la distanza geografica aumenta.

La conoscenza tacita gioca un ruolo chiave nel processo di creazione della conoscenza. Varie forme di interazione tra le imprese e soprattutto tra le PMI avvengono nel processo di innovazione e portano alla condivisione di conoscenza "tacita" e non solo di informazioni o conoscenza "codificata". Attraverso un processo di "socializzazione" con altri attori del sistema di innovazione regionale e nazionale, la conoscenza tacita individuale esistente genera una nuova conoscenza tacita collettiva.

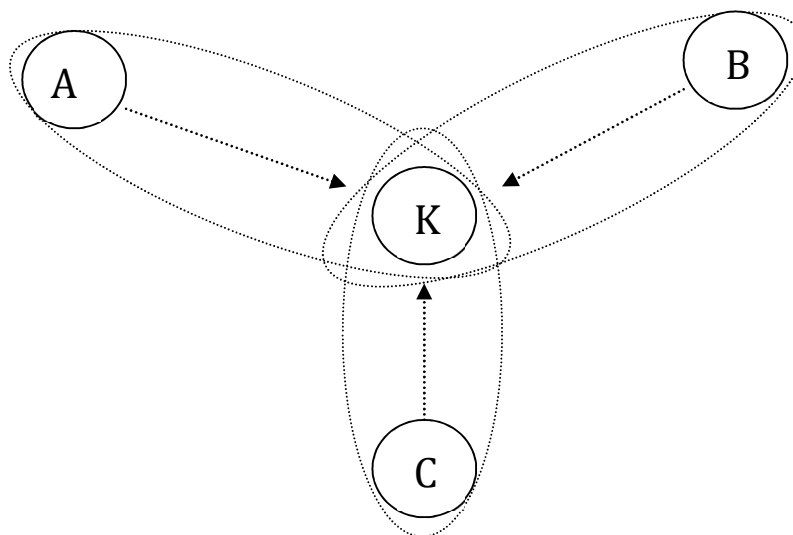
La creatività si basa sull'immaginazione e sulla creazione di schemi, che consente di stabilire nuove connessioni tra informazioni e conoscenze tra loro diverse e fino ad allora separate. È il risultato di un processo di selezione, associazione e semplificazione ("creazione di modelli") che consente di combinare informazioni e tecnologie diverse e complementari mutate da vari settori, discipline e regioni geografiche nella soluzione di un problema specifico, che stimola l'azione e che di solito richiede il contributo congiunto di vari attori interessati ad esso. La creatività richiede quindi l'interazione sociale e un ampio set di connessioni, consentendo la condivisione, la trasformazione, la conservazione e la creazione di conoscenza. Si basa sul lavoro comune e implica riflessività, contestazione, negoziazione e risoluzione dei problemi. La creatività e l'innovazione possono essere ostacolate dalla mancanza nell'economia locale di competenze diverse e necessarie e questo porta a una situazione di "lock-in".

L'innovazione emerge quando vengono interrotti i link o le connessioni esistenti tra alcuni attori e vengono create nuove connessioni tra gli stessi attori o attori diversi. Questo processo è simile al processo di "distruzione creatrice" di Schumpeter e consente di stabilire

connessioni tra non solo tra attori precedentemente separati, ma anche tra campi produttivi e ambiti tecnologici tra loro separati superando i confini esistenti. In questa prospettiva, sia l'attività di "esplorazione" che quella di "sfruttamento" sono una componente del processo creativo. L'esplorazione è la ricerca della diversità, mentre lo sfruttamento è la ricerca di omogeneità e compatibilità.

Questo processo di apprendimento è cumulativo, poiché la creatività o la creazione di conoscenza portano allo sviluppo di nuove competenze tecniche e organizzative, che aumentano la ricettività. In effetti, la creatività è sia un fattore di un processo di apprendimento, in quanto consente di creare nuove conoscenze, che anche il risultato di un processo di apprendimento, poiché la nuova conoscenza creata migliora le capacità creative e le capacità di sviluppare ulteriormente il processo di apprendimento .

Una rappresentazione grafica del processo di creazione di innovazioni come apprendimento basato sull'interazione tra diversi attori e quella illustrata dalla figura 2:



**Figure 2: Creativity as combination of diverse accessible knowledge**

Infatti, in termini grafici, il concetto di creatività può essere illustrato come la combinazione dei tre colori base: rosso, verde e blu, che combinati tra loro creano tutti gli altri colori. Allo stesso modo, tre pezzi di conoscenza preesistenti (A, B, C), combinati in modo originale, danno origine a una nuova conoscenza (Cappellin and Wink, 2009). Questa capacità di combinare diverse conoscenze specialistiche può essere definita come conoscenza combinatoria. Analogamente, l'interazione orizzontale tra tre comparti produttivi appare indispensabile per creare un comparto produttivo nuovo. Infatti, l'innovazione e in generale la creatività non consistono solamente nell'adozione di uno specifico prodotto o processo di innovazione all'interno di una singola impresa, ma anche nella creazione di imprese nuove e di produzioni nuove e in progetti a medio termine di natura collettiva con la partecipazione di varie PMI e grandi aziende. In particolare, la promozione della creatività richiede la facilitazione di relazioni verticali lungo la filiera tra clienti e fornitori, ma anche di relazioni orizzontali tra settori diversi sia a livello locale che con partner di altre regioni, come altri cluster, istituzioni di ricerca e grandi imprese internazionali. Questo implica il trasferimento delle risorse da produzioni a minore produttività verso produzioni a maggiore produttività e porta alla crescita complessiva dell'economia.

Di fatto, la creatività non richiede solo la combinazione di vari tipi di conoscenza, ma anche l'interazione tra attori diversi, che abbiano tali competenze diverse e complementari. Pertanto, è chiaro che la creatività è stimolata dalla diversità e questo è tipico aree urbane che hanno una struttura settoriale altamente diversificata, come è indicata dal concetto di "economie di urbanizzazione", secondo Jacobs (1969).

Pertanto, per creare una nuova produzione (K), che richiede delle conoscenze nuove, è necessario allargare la "portata" (reach) delle diverse conoscenze specialistiche tipiche delle produzioni tradizionali (A, B, C) o diminuire la "distanza cognitiva", che ha creato le barriere che le hanno tenute precedentemente separate. In altri termini, la nuova conoscenza è il risultato della combinazione di conoscenze precedenti. Quindi, la diversità tra le tre produzioni e la diminuzione della distanza cognitiva originale esistente tra loro è la condizione per la creazione di varietà o per la creazione di una nuova produzione (K), che è diversa e distante in una prospettiva cognitiva dalle produzioni precedenti.

Questo modello è analogo al concetto di "isodapana critica" di Weber, che spiega l'agglomerazione spaziale come l'effetto di una diminuzione dei costi di trasporto. Infatti, l'allargamento dell'isodapana critica, come indicato dalle frecce nella figura 2, consente di combinare conoscenze specialistiche diverse, se i costi di adeguamento delle conoscenze precedenti sono inferiori al potenziale beneficio nella creazione della nuova conoscenza. Infatti, la concentrazione geografica di varie produzioni in un cluster geografico, come ad esempio un cluster geografico o distretto industriale, può essere sostituita dall'interazione cognitiva all'interno di una rete tra le produzioni che siano localizzate in regioni diverse.

Questo processo di estensione e combinazione delle conoscenze esistenti è più facile nel caso della conoscenza tacita rispetto al caso della conoscenza codificata, in quanto la conoscenza tacita è più implicita, ambigua e flessibile. Questo rappresenta un vantaggio dei sistemi di innovazione urbani e regionali che sono composti da molte attività diverse e complementari ma anche relativamente vicine in termini geografici. Tuttavia, la conoscenza tacita è più difficile da trasferire tra agenti distanti, poiché richiede contatti personali e una profonda conoscenza e fiducia reciproca. In alcuni casi, la mancanza di prossimità geografica può essere compensata da un'adeguata prossimità organizzativa o istituzionale, che può consentire di trasferire conoscenze tacite a grande distanza all'interno di organizzazioni e istituzioni. Pertanto, in un contesto dinamico la creazione di valore e di nuova conoscenza dipende dall'integrazione delle conoscenze acquisite da molte imprese e la velocità dell'innovazione dipende dall'interazione tra una pluralità di attori.

Questo modello di innovazione basato sull'interazione ha chiaramente una dimensione territoriale o spaziale, in quanto sono necessarie determinate interfacce o infrastrutture o istituzioni, che permettano di ridurre la distanza geografica, culturale o cognitiva tra i diversi attori. Infatti, le istituzioni comuni, l'adesione a valori comuni e a regole di comportamento comune l'identità comune e il senso di appartenenza comune e la fiducia reciproca riducono la distanza cognitiva, culturale e anche fisica tra i diversi soggetti (indicata dalle frecce nel grafico suindicato) e permettono a imprese e attori diversi di investire congiuntamente risorse intellettuali e finanziarie nello sviluppo dei processi di innovazione comuni o nello sviluppo della cosiddetta creatività.

Si deve quindi sottolineare che l'integrazione di conoscenze complementari nel processo di innovazione non avviene in modo istantaneo o automatico ma richiede un "costo di aggiustamento" o un investimento sia di tipo materiale che anche di tipo immateriale nelle

risorse umane e nel tempo nel processo di ricerca e sviluppo, di apprendimento interattivo o, in altri termini, nel processo di interazione tra i diversi attori necessario per mettere in comune di pezzi di conoscenza specifici e individuali tra loro complementari.

In realtà, la conoscenza tacita non viene "trasferita" come nel caso della conoscenza codificata, ma rappresenta piuttosto una capacità che può essere appresa o insegnata. La conoscenza tacita può essere il risultato di un processo di apprendimento interattivo, attraverso il quale alcuni attori locali in una nuova regione si sviluppano internamente con la collaborazione di attori di altre regioni specifiche nuove competenze creative, che consentiranno loro di adottare processi e prodotti specifici e anche innovazioni originali. Pertanto, la conoscenza tacita non può essere "trasferita" tra i diversi paesi e regioni all'interno dell'Unione europea, come nel caso della conoscenza codificata attraverso una migliore comunicazione, ma richiede l'organizzazione di reti di collaborazione interregionali e in particolare a scala europea. Pertanto, la mancanza di prossimità geografica può essere compensata da un'adeguata vicinanza organizzativa o istituzionale favorita da istituzioni europee. Di fatto l'esistenza di infrastrutture, sia fisiche che immateriali come sono le istituzioni, facilitano i flussi di conoscenza, le innovazioni e gli investimenti. Anche in questo caso è importante ruolo delle istituzioni.

Data la loro flessibilità, le reti rappresentano la forma più efficiente di organizzazione per promuovere un'alta velocità di innovazione. Infatti, il maggior vantaggio del modello a rete di organizzazione è quello di assicurare alle imprese un più veloce accesso ad un ampio spettro di competenze complementari esistenti in altre imprese e di rimuovere le barriere, che impediscono di essere attivi in nuovi prodotti, processi e mercati e che potrebbero portare ad una situazione di lock-in. Tramite l'integrazione a rete le imprese sono capaci di diminuire le risorse e i tempi per adottare un'innovazione, rispetto alla situazione in cui dovessero sviluppare internamente queste capacità. I legami deboli o indiretti possono facilmente essere trasformati in legami forti o diretti, quando la necessità di rispondere ad opportunità o minacce esterne rende questo necessario. In un network, le imprese possono facilmente cambiare il livello di cooperazione con i partner precedenti, dato che i contratti di tipo implicito o informale possono essere adattati più facilmente dei contratti completi o formali. Questa elevata flessibilità è un fattore di competitività chiave in un mercato dinamico, ove l'innovazione deve essere adottata più velocemente dei concorrenti.

Le reti promuovono processi di apprendimento e di evoluzione. Le reti sono una forma di organizzazione che apprende e che assicura una maggiore efficienza dinamica complessiva. Mentre la competizione (libero mercato) ed il monopolio (gerarchia) sono modelli statici, le reti (governance) promuovono processi dinamici di adattamento, specializzazione e selezione sia all'interno delle singole imprese che a livello aggregato tra le diverse imprese. Le reti sono caratterizzate da minori "costi di aggiustamento" o di cambiamento nella scelta dei nuovi possibili partners. Le reti implicano anche minori "costi di transazione" nelle relazioni tra le diverse imprese, che un mercato competitivo formato da produttori ed utilizzatori tra loro isolati.

Pertanto, le reti possono rappresentare la struttura organizzativa appropriata per organizzare la diversità, facilitare la condivisione e la combinazione di conoscenze tacite e stimolare la creatività sia all'interno della singola regione che nelle relazioni tra regioni e paesi diversi. Queste reti consentono di organizzare processi di apprendimento interattivo tra le imprese di diversi paesi e di promuovere lo sviluppo di nuove competenze nelle regioni in ritardo di sviluppo attraverso la combinazione creativa di competenze interne tradizionali e competenze specialistiche esterne. Pertanto, i cosiddetti "trasferimenti interregionali" di

conoscenza tacita possono essere il risultato di una politica europea regionale e di innovazione, che sviluppa e disciplina questo processo di collaborazione e apprendimento interattivo tra regioni diverse e definisce le caratteristiche più appropriate delle strutture di governance di le relazioni internazionali richieste per promuovere la creatività. Chiaramente, le politiche volte a promuovere la creatività sono diverse nei vari settori.

#### **4. L'identità comune dipende dall'adesione a valori e norme comuni**

La teoria economica neoclassica tradizionale pretende di spiegare il comportamento degli attori sia a livello individuale che a livello collettivo sulla base di un calcolo di convenienza economica, utilizzando il noto strumento analitico della funzione di utilità. E' invece assente in questo schema teorico il concetto di identità che è invece illustrato da Akerlof e dalle moderne teorie cognitive (Hayeck ed altri) e che di fatto era stato felicemente intuito da Adam Smith nel suo saggio sul "The Theory of Moral Sentiments" (1759).

Ci sono due concetti di identità. Una prima concezione è di tipo statico, individualista e normativo e è quella indicata dall' "economia dell'identità" illustrata dal premio Nobel 2001, George A. Akerlof. Pertanto, l'identità può essere definita come coscienza di sé, creazione di norme e di istituzioni, che regolano il proprio comportamento per aderire al senso di sé e meritare la stima da parte degli altri, oltre a regolare il comportamento di tutti i diversi soggetti che riconoscono un valore comune. Pertanto, l'identità individuale o la "coscienza di sé" ha anche una dimensione collettiva. In questa prospettiva l'identità locale o regionale porta a definire delle norme di comportamento individuali e collettive, che noi chiamiamo "istituzioni", che facilitano le relazioni tra i soggetti che fanno parte della stessa comunità locale. Lo stesso avviene nel caso dell'identità o del "senso di appartenenza" comune a livello nazionale e/o europeo, che sono legate alla definizione di norme e istituzioni comuni.

D'altro lato, secondo il contributo (The Sensory Order, 1952 ) di Friedrich Hayek, Premio Nobel 1974, e gli sviluppi delle moderne teorie cognitive (AR Damasio e M Castells) l'identità individuale è connessa all'evoluzione dei circuiti cerebrali che è il risultato dell'esperienza e dell'interazione con l'ambiente esterno, assieme alla tendenza naturale a resistere al cambiamento (*neurognosis*) e a preservare l'immagine di sé e del mondo esterno. Tale concetto è analogo ai concetti di "capacità di assorbimento" e di *lock-in*, noti nell'economia dell'organizzazione. Ogni avvenimento che è compatibile con la propria identità determina una sensazione di piacere o un sentimento positivo. In particolare, le relazioni con gli altri portano allo sviluppo di relazioni di empatia e di solidarietà reciproca. Invece, ogni stimolo esterno che non è immediatamente compatibile con la propria identità o le nostre preesistenti strutture neurognostiche (che svolgono nella nostra mente un ruolo simile a quello delle regole e istituzioni in un contesto politico-sociale) determina una sensazione di paura e quindi la spinta naturale a preservare sé stesso fin quando possibile e una resistenza al cambiamento nel processo di evoluzione. Pertanto, i nuovi stimoli portano o a rafforzare le connessioni neurali esistenti nel nostro cervello e quindi a rafforzare il senso di sé o identità, oppure costringono a rivedere le proprie connessioni neurali creando nuove connessioni (*exaptation*). Quindi l'immagine di sé stesso e del mondo è il quadro concettuale che ci permette di dare un significato alle informazioni esterne e determina le emozioni, i sentimenti e i ragionamenti che portano alla formazione delle decisioni.

Questi due contributi recenti della teoria economica sul concetto di identità si collegano con il concetto di "altruismo" che Adam Smith illustra nella sua opera: "Theory of Moral Sentiments" (1759). Infatti, Adam Smith indica il legame tra emozioni e estetica e spiega



l'importanza di criteri estetici sia nel guidare lo studioso nella definizione di ipotesi scientifiche, sia nel favorire la loro accettazione da parte degli altri studiosi. Inoltre, A. Smith afferma che le innovazioni o i “principi di connessione” (connecting principles) che sembrano funzionare bene sono largamente diffusi da un lato in quanto già facilmente disponibili e dall'altro perché in ogni situazioni di difficoltà è tipico dell'essere umano cercare la guida di altri, che sembrano conoscere meglio il problema, anche al fine di meritare l'approvazione degli altri. Questo criterio di empatia (moral sentiment) è applicabile sia nell'analisi dell'evoluzione tecnologica che nella comprensione del comportamento organizzativo (Loasby 2002).

Le due concezioni di identità suindicate sono collegate a due diverse concezioni di confine geografico tra regioni e paesi diversi. La concezione di identità individuale di tipo statico (cfr. Akerloff) è tipica di un approccio “conservatore” che vede i confini come barriera di difesa di una comunità chiusa in sé stessa e che cerca di tutelare le proprie tradizioni e l'ordine tradizionale separandosi dal resto del mondo.

Secondo una prospettiva regionalista (modello A) esistono dei confini che definiscono lo spazio di “sovranità” delle norme e istituzioni. Invece, il modello globalista (modello B) vorrebbe l'eliminazione dei confini e la creazione di un “villaggio globale” nel quale la distanza non è importante. Questo modello si ispira al modello della concorrenza assicura alle singole imprese la libertà di aumentare o diminuire le proprie dimensioni, per esempio tramite le acquisizioni di altre imprese. In altri termini, nel modello della globalizzazione i confini non sono fissi, ma possono essere spostati in base alla forza relativa degli Stati, così come accade per i “confini” tra le singole imprese, che possono incorporare o essere incorporate in altre imprese.

La concezione dinamica dell'identità collettiva che è collegabile all'approccio cognitivo-evolutivo implica un processo di apprendimento interattivo e una crescente conoscenza reciproca. In questo caso (modello C) i confini rappresentano delle aree di interfaccia per lo sviluppo di collaborazioni finalizzate a raggiungere benefici futuri comuni, come è tipico dei programmi di integrazione inter-regionale e internazionale.

In particolare, l'identità secondo un approccio cognitivo-evolutivo è quindi strettamente collegata all'orientamento all'azione e al futuro ed è fondamentale per la definizione di istituzioni comuni per la “governance” dell'integrazione a scala inter-regionale.

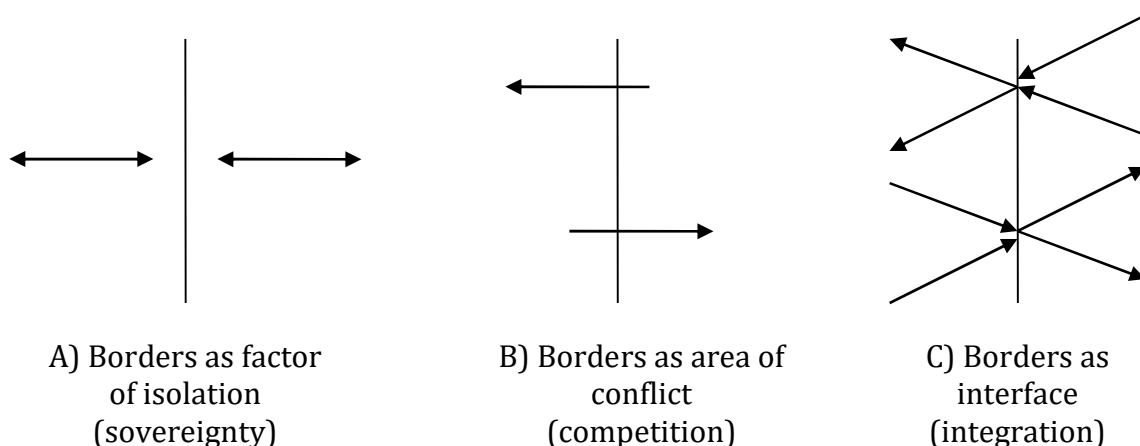


Figure 3: Borders and type of relationships

## 5. Lo sviluppo dell'identità comune europea

Storicamente la necessità dell'Unione Europea è stata giustificata in termini sostanzialmente negativi o come lo strumento necessario per fare fronte contro un pericolo: dapprima contro i conflitti militari e il nazionalismo in Europa Occidentale, poi contro il comunismo, che limitava la libertà economica e la democrazia nei paesi dell'Europa Orientale, e in tempi più recenti, secondo la logica francese della “grandezza” mondiale, contro il potere di Stati molto più grandi dei singoli Stati europei, come gli Stati Uniti (la “*defis américaines*” di Servan Schreiber), il Giappone, la Cina e la Russia. Anche nel caso opposto del Brexit, gli oppositori dell'Unione Europea sono stati motivati dalla considerazione unicamente dei pericoli o dei fattori negativi esterni, come le migrazioni internazionali, il costo dei contributi finanziari da pagare all'Unione Europea e la perdita dell'autonomia nazionale rispetto alle Istituzioni Europee.

Invece, l'adesione all'Unione Europea e lo sviluppo continuo delle Istituzioni Europee richiedono che tra i cittadini dei diversi Stati e Regioni sia forte un senso di appartenenza comune o che essi condividano un'identità comune, basata su tradizioni e valori comuni e abbastanza forte da giustificare la disponibilità a collaborare e a definire una volontà comune, per affrontare assieme problemi comuni.

Per lo sviluppo dell'Unione Europea non basta il libero scambio o le quattro libertà delle merci, dei servizi, dei capitali e del lavoro, ma è necessaria la creazione di istituzioni comuni, che come sopraindicato rappresentano l'elemento distintivo del modello dell'integrazione europea, rispetto ai due modelli concorrenti della “globalizzazione” e del “nazionalismo” (frammentazione o “sovranoismo”). Infatti le istituzioni comuni non possono esistere se non vi è una identità comune.

La soluzione dei problemi sopraindicati che creano difficoltà alle Istituzioni Europee è difficile se la solidarietà europea è molto debole e questo dipende dalla debolezza del senso di appartenenza all'Unione Europea rispetto al senso di identità nazionale e locale. Pertanto, non è possibile il rafforzamento delle istituzioni europee e del bilancio europeo se non tramite uno rafforzamento dell'identità comune europea.

Storicamente, l'Unione Europea è stata di fatto il risultato dell'azione di *elites* politiche e economiche “illuminate dei diversi paesi, piuttosto che il risultato di decisioni pubbliche prese con un processo democratico dal basso. Questo ha comportato che venissero trasferiti a livello europeo i poteri che tali *elites* avevano perso a livello nazionale, in seguito allo sviluppo dell'intervento pubblico nazionale nell'economia, con il crescente sviluppo dello “Stato Sociale” (Welfare State) e della regolazione del mercato del lavoro. L'Unione Europea se da un lato è largamente influenzata da un'ideologia neo-liberista dall'altro ha anche avuto un carattere largamente dirigista, riducendo il potere di decisione dei singoli Stati e autonomie locali.

Tuttavia, l'Unione Europea non può basarsi su modello di tipo gerarchico e inclusivo (di tipo Imperiale o Giacobino o Napoleonico) come accadde in Europa in altri periodi storici) e le istituzioni europee sono entrate in crisi in quanto hanno seguito un modello di questo tipo, in cui i poteri a livello europeo si sostituivano o diminuivano i poteri a livello nazionale e locale. Le istituzioni a livello nazionale e regionale non possono essere riconoscere un primato delle istituzioni europee e non possono essere private di gran parte della loro “sovranoità” senza alcun limite. E' viceversa necessario distinguere gli ambiti diversi dei

diversi livelli istituzionali e assegnare alle istituzioni europee ambiti “addizionali” (“European value added”) rispetto a quelli che restano prerogativa delle istituzioni nazionali e locali.

Infatti da un lato l’Unione Europea ha un’origine storica recente e diversa da quella di grandi paesi di dimensione quasi continentale come gli Stati Uniti, la Cina e la Russia. In particolare, a differenza dei grandi Stati in altre aree mondiali, l’Europa è composta da Regioni e Paesi che hanno una forte identità regionale e nazionale, dato che hanno fortissime tradizioni locali e nazionali che vanno indietro di migliaia di anni. Inoltre, una struttura accentrata non è applicabile a paesi come l’Italia e la Germania, che hanno una lunga tradizione di decentramento a scala locale, e neanche ai nuovi Stati europei dell’Est Europa, che hanno da poco acquisito la propria indipendenza. Infine, una struttura istituzionale accentrata e una politica dirigista si scontrano con l’esigenza sempre più sentita di decentramento del potere politico e di autogoverno dei cittadini tipica di una società moderna basata sulla conoscenza e con crescenti livelli di reddito e complessità dei problemi politici da affrontare il più vicino possibile al singolo cittadino. Pertanto, la attuale situazione di crisi politica o frammentazione della Unione Europea, la crescita del peso elettorale dei partiti “populisti” e “sovraniisti” in Europa, i diversi movimenti secessionisti regionali e il pericolo di uscita di diversi Paesi dall’Unione Europea come già indicato dall’uscita del Regno Unito e dalle ricorrenti proposte di referendum contro l’Euro o la UE in molti paesi indicano che non è possibile configurare l’Unione Europea come uno Stato unitario e neanche come uno Stato Federale.

Di fatto, la sempre maggiore circolazione a scala europea delle persone tramite il turismo, delle informazioni tramite gli scambi economici, delle conoscenze tramite le collaborazioni scientifiche della cultura tramite le relazioni istituzionali ha portato allo sviluppo graduale e al rafforzamento di valori politici comuni. Questa diffusa sensibilità a valori largamente comuni avvicina i cittadini della Unione Europea tra di loro più di quanto non accada con i popoli di altri continenti e facilita la libera mobilità dei cittadini all’interno della Unione Europea.

Certamente del senso di appartenenza comune dei cittadini europei fanno parte essenziale concetti, che forse non sono tanto condivisi in altre aree mondiali come l’Asia e gli USA, quali: il rispetto delle tradizioni locali e nazionali che nel “Vecchio Continente” vanno indietro nei secoli, e alcune caratteristiche europee delle quali gli Europei sono giustamente fieri, come la cucina regionale e nazionale, la musica europea, l’architettura europea, la conoscenza delle lingue estere, ed anche alcune caratteristiche “socio-economiche”, come: le capacità innovative delle piccole e medie imprese (i distretti italiani e le *Mittelstand* tedesche, ad esempio) e la loro proiezione internazionale, lo sviluppo delle relazioni a rete tra le imprese di grandi dimensioni e le PMI, che sono diverse rispetto alle relazioni gerarchiche di integrazione verticale delle grandissime imprese come accade in America, Giappone, Korea e Cina, le tradizioni di autogoverno municipale e regionale, che esistono fin da prima degli Stati nazionali, dall’epoca dei Comuni medievali se non anche delle Polis greche e dalle province dell’Impero romano, lo sviluppato e complesso “capitale sociale” (*institutional thickness*) a scala locale e nazionale, la diffusa sensibilità alla tutela delle aree rurali e di montagna e delle risorse naturali e dell’ambiente, che è certo più forte che in ogni altra area mondiale, la consapevolezza della necessità di un rapporto equilibrato tra tempo libero e tempo di lavoro nell’arco della giornata, dell’anno e della vita, che ha dato origine allo sviluppo del turismo in Europa fin dal settecento o ottocento, la distribuzione più equilibrata della ricchezza che in altre aree mondiali e lo sviluppo del “*Welfare State*” (“modello sociale europeo”), data l’importanza di politiche di forte tassazione pubblica, l’adesione diffusa ad un’ “etica sociale” tipica delle tradizioni religiose (cattolica e

protestante) e politiche europee (socialdemocrazia e comunismo), il consenso sull'importanza non solo sulla innovazione tecnologica nella singola impresa ma soprattutto dell'innovazione collettiva e delle politiche industriali, come è tipico delle cosiddette "*coordinated market economies*" nell'ambito di un "sistema di innovazione" a scala nazionale e regionale, che si basa sulla cooperazione tra i diversi attori economici e sociali e tra pubblico e privato, e infine il consenso sulla necessità di valorizzare le diversità regionali e nazionali molto più che in America, Russia e Cina, come opportunità strategica e valore di base per ridisegnare l'Europa del futuro. Questo senso di appartenenza comune e persino "fierezza/orgoglio" di essere europei e diversi dai cittadini di altri continenti non europei non esiste nel caso di altre unioni doganali come il NAFTA, il Mercosur e neanche in Asia nel caso della Belt&Road Initiative e in altri schemi di collaborazione a scala "regionale", dato che prevale largamente l'identità nazionale, come anche dimostrato dalle ricorrenti guerre tra i paesi di questi continenti, che non esistono da più di mezzo secolo e da almeno due generazioni nell'Unione Europea.

In generale, in un'economia avanzata come quella europea Europa a differenza dall'America e dall'Asia, ove prevale una logica di offerta (*supply side*) basata sulle esigenze produttive delle imprese, è necessario che la crescita economica non sia guidata dall'offerta o dal mondo della produzione e dalla competitività delle esportazioni (*export led growth*), ma sia guidata soprattutto dalla domanda interna (come in parte indicato dai concetti di demand pull innovation e di customer orientation) e in particolare dai nuovi bisogni di migliore qualità della vita dei cittadini che vanno anche al di là della misura quantitativa del PIL. Pertanto, è necessario passare da un modello di sviluppo, che una parte sempre maggiore dei cittadini europei non condivide più, basato sulla "globalizzazione", ad un modello di sviluppo radicato nel territorio, nel quale lo stimolo alla creazione di nuove produzioni siano i bisogni dei cittadini radicati nel rispettivo territorio regionale e nelle diverse città europee. In particolare, gli interventi finanziati con i Fondi Europei devono rispondere all'aspirazione di una migliore qualità della vita, che è elemento essenziale dell'identità comune o del cosiddetto "modello sociale europeo" anche in una fase di sviluppo diversa da quella industriale del secolo scorso e che può essere definita come "società della conoscenza".

Questo ha quindi facilitato l'individuazione di problemi comuni e di obiettivi comuni nel Parlamento Europeo, nella Commissione Europea e nel Consiglio dei Governi europei. Questa diffusa sensibilità a valori comuni può essere anche definita come l'"identità comune europea" e può portare entro certi limiti ad una maggiore fiducia comune o solidarietà comune tra i Paesi europei: fattore cruciale per l'adozione di politiche comuni e la condivisione dei relativi costi, come le politiche di investimento industriale e regionale e le politiche dell'immigrazione extraeuropea.

La nuova identità europea può essere compatibile con le identità regionali e nazionali, dato che si aggiunge a queste ultime valorizzando valori e obiettivi comuni a scala tipicamente europea. Pertanto, le identità locali non devono essere sostituite da un'identità nazionale, come anche la nuova identità europea non deve sostituire l'identità nazionale.

Lo sviluppo graduale di valori comuni a scala europea o dell'identità europea e del senso di appartenenza europea dipendono dall'accessibilità, dalla ricettività e dall'attrattività reciproca delle diverse Regioni e dei diversi Stati tra loro. Questo dipende dalla distanza sia fisica che culturale che istituzionale tra di essi. Pertanto, il modello della rete può essere un paradigma per interpretare e sviluppare una nuova identità europea come graduale estensione delle relazioni (reach) tra gli individui e le imprese da una scala locale ad una

scala nazionale e europea, così come avviene con le sinapsi tra i neuroni del nostro cervello e con i link a catena nelle relazioni di amicizia e sociali. Le relazioni delle imprese e dei cittadini a scala a scala regionale locale sono compatibili con lo sviluppo di relazioni a scala nazionale e quindi a livello internazionale, dato che ogni singolo nodo della rete, come un piccolo centro urbano, ha forme di integrazione e legami a livello locale, con altri centri urbani della stessa regione, e queste relazioni sono certamente più intense delle relazioni con altri centri urbani a scala nazionale e europea e internazionale. D'altro lato queste relazioni a scala nazionale, europea e internazionale sono comunque importanti in ambiti diversi e settoriali.

Le identità locali non devono essere sostituite da un'identità nazionale, come anche la nuova identità europea non deve sostituire l'identità nazionale, mentre deve essere compatibile con le identità regionali e nazionali, dato che si aggiunge a queste ultime valorizzando valori e obiettivi comuni a scala tipicamente europea. Di fatto la dimensione locale, la dimensione nazionale e la dimensione internazionale sono quasi sempre presenti e interagiscono tra di loro nelle nostre reti sia mentali che di tipo sociale in un equilibrio che è diverso da soggetto a soggetto ed è chiaro che l'identità europea sia più forte per un "eurocrate" che lavora nella Commissione europea o nella Banca Centrale Europea che per il Sindaco di una media città di qualche paese europeo.

## **6. La relazione tra la creazione di istituzioni europee e l'identità comune europea**

Questo paper mira a dimostrare la stretta interdipendenza tra il rafforzamento dell'identità comune europea e l'adozione di una nuova politica comune europea, dato che un'identità comune è indispensabile per un'azione politica comune nel campo economico, sociale e culturale. Infatti, l'esistenza di norme di istituzioni comuni promuove la creazione e il rafforzamento di un'identità comune tra i cittadini europei e d'altro lato un'identità comune facilita la creazione di norme e istituzioni comuni.

Gli economisti si sono occupati più del ruolo delle istituzioni nell'economia, che dell'"economia dell'istituzioni" o della forma più efficace dell'organizzazione dei processi di "governance". Appare quindi opportuno inquadrare il problema del ruolo delle istituzioni europee con riferimento alle teorie economiche. Nell'approccio mainstream o neoclassico alle istituzioni spetta il ruolo di difendere i diritti di proprietà e di tutelare la concorrenza, oltre che assicurare una più equa distribuzione del reddito. Le istituzioni avrebbero solo il compito di definire delle norme e quindi di lasciare liberi gli attori di scambiare i loro diritti definiti da tali norme. Nell'economia regionale e territoriale, il ruolo delle istituzioni è quello di far fronte all'esistenza di fattori di "fallimento del mercato", come le economie esterne e i beni pubblici.

Tuttavia, gli sviluppi recenti degli studi di economia regionale e industriale stabiliscono un legame stretto tra istituzioni e innovazione, come indicato dai cluster territoriali e dalla generazione dei processi interattivi di creazione e circolazione della conoscenza, come è stato sopra illustrato. In questo paper basandosi su un approccio di tipo "evolutivo" si sottolinea il fatto che le istituzioni svolgono un ruolo cruciale anche nella difesa dell'identità e del senso di appartenenza alla comunità locale e nel promuovere processi di collaborazione tra gli attori, come indicato dai concetti di "capitale sociale" e di "istituzioni intermedie".

Inoltre, secondo un approccio di tipo macroeconomico, Musgrave assegna allo Stato tre funzioni: la funzione di stabilizzazione, la funzione distributiva e la funzione allocativa.

Tuttavia, manca nel modello di Musgrave la funzione “politico-culturale” delle istituzioni. Infatti, obiettivo dell’istituzioni e della finanza pubblica deve anche essere quello di dare una identità alla propria “constituency” oltre che di raggiungere degli obiettivi specifici di natura strettamente economica.

Pertanto, certamente il compito di individuare strategie di sviluppo, di scegliere azioni sul futuro spetta alla politica e dell’amministrazione pubblica, ma è anche chiaro che il disegno di nuove istituzioni è strettamente collegato alla definizione delle politiche economiche che si vorrebbero affidare alle stesse. In particolare, il primo obiettivo delle Istituzioni europee deve essere quello di dare un’identità europea che giustifichi la propria esistenza come istituzione distinta da altre istituzioni. Infatti, una comune identità e l’individuazione di obiettivi generali o valori comuni (“aims”) è ancora cruciale nel caso dell’Unione Europea date le forti tendenze alla frammentazione o uscita dei membri attuali e la necessità di attrarre nuovi paesi o di sviluppare l’azione comune in campi nuovi, ora di sovranità degli Stati nazionali.

Dall’analisi storica risulta chiaro che le istituzioni hanno avuto un ruolo fondamentale nel determinare il tasso di crescita di un’economia in Europa e in tutti i paesi USA e Cina compresi. Con riferimento alla situazione attuale, è importante che l’analisi degli economisti affronti il paradosso tra da un lato un’integrazione reale e finanziaria a scala europea sempre più spinta e dall’altro una debolezza sostanziale delle istituzioni che dovrebbero governare l’Europa e a definire il futuro dell’Unione Europea.

In particolare, l’architettura istituzionale in Europa dipende dal ruolo distinto che devono svolgere le istituzioni nazionali e le istituzioni europee e dall’assegnazione alle stesse di obiettivi specifici e diversi.

Z

E’ quindi necessario individuare il livello di concentrazione / decentramento ottimale della governance dei processi economici di innovazione, di spesa pubblica e di regolazione delle attività private tra il livello europeo e quelli nazionale e regionale e quindi trovare un equilibrio adeguato di risorse e poteri da attribuire alle istituzioni a scala europea rispetto a quelle a scala nazionale e locale.

Una identità comune è il prerequisito per la costruzione graduale della struttura politico-istituzionale della Unione Europea, dato che il primo obiettivo delle Istituzioni europee deve essere quello di dare una identità alla propria “constituency”. E’ necessario definire ambiti di azione comune che possano contribuire al rafforzamento di un’identità europea che giustifichi l’esistenza delle istituzioni europee come istituzioni diverse da quelle nazionali e regionali.

Da un lato un rafforzamento dell’identità comune europea è un prerequisito per il rafforzamento delle istituzioni europee e dall’altro tale identità deve basarsi su “valori o principi politici”, che sono connessi con lo sviluppo della democrazia nella storia europea e che sono largamente condivisi nei diversi Paesi.

Il concetto di identità e di appartenenza collettiva è legato strettamente a quello di istituzioni, dato che l’identità implica valori comuni o una comune sensibilità e quindi la creazione di una volontà e una decisione per affrontare problemi e definire obiettivi comuni. L’Unione Europea deve rafforzare la propria identità, per definire le decisioni che devono essere prese ai diversi livelli istituzionali: locale, nazionale ed europeo, e rafforzare la solidarietà a scala

europea. Chiaramente una sensibilità comune o senso di appartenenza a livello locale nazionale ed europeo è favorita dall'interazione o dall'esperienza di cooperazione ai diversi livelli.

Pertanto, la teoria economica tradizionale ("mainstream") sia microeconomica (il modello neoclassico) che macroeconomica (la teoria di Musgrave) il concetto non sembrano essere state in grado di dare un fondamento teorico alla opportunità di creare in Europa delle Istituzioni comuni e in particolare manca in tali teorie un collegamento con il concetto di identità comune e di senso di appartenenza comune, che invece troviamo in contributi economici più recenti.

Il fondamento dell'identità europea deve basarsi su valori politici che sono largamente condivisi tra i cittadini europei e in questa prospettiva sembra importante il riferimento fondamentale ai tre principi "repubblicani" di libertà, uguaglianza e fraternità. Innanzitutto, l'Unione Europea implica la creazione di un Mercato Unico nel quale sono assicurate le quattro libertà di movimento delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone. Peraltro, questo principio è coerente con il "modello neo-liberista" che sostiene il "libero scambio" a scala internazionale e è ostile a interventi pubblici confidando sulla "mano invisibile del mercato", secondo un approccio basato sull'individualismo e sulla concorrenza atomistica.

In secondo luogo, l'Unione Europea implica la creazione di Istituzioni comuni che abbiano il potere di assicurare una soluzione ai conflitti tra i paesi e che assicurino un trasferimento di risorse verso i paesi più deboli secondo un principio di solidarietà europea, come nel caso delle politiche di coesione europea. In particolare, questo principio è particolarmente coerente con la logica dell' "ordo-liberismus" tedesco che privilegia il senso dell'ordine e il rispetto delle leggi e quindi le virtù del risparmio privato e pubblico e della stabilità finanziaria delle banche e delle istituzioni.

In terzo luogo, nella società della conoscenza caratterizzata da crescenti livelli di istruzione della popolazione e dalla competizione tramite l'innovazione tra le imprese non sono sufficienti, come avveniva nella società industriale tradizionale, i principi della libertà di circolazione delle merci e dei fattori all'interno del "Mercato Unico" e non basta promuovere solo l'integrazione del sistema produttivo delle imprese. Non sono neanche sufficienti forti istituzioni comuni che assicurino l'ordine e permettano di risolvere i conflitti tra i diversi Stati nazionali. Invece, appare particolarmente attuale il terzo principio "repubblicano" o il principio della "fraternità". Infatti, è necessario partire da un rilancio del benessere collettivo dei cittadini del mercato interno nell'Unione Europea e promuovere la domanda di nuovi "beni comuni" o di beni che non consentano un uso solo individuale (non devono essere necessariamente dei "beni pubblici") da parte dei cittadini europei. Pertanto, è necessario mettere assieme le conoscenze, le risorse umane e la creatività delle persone e delle imprese in modo da promuovere le nuove produzioni di questi beni e servizi di natura collettiva.

Il problema non è solo quello di rendere più efficiente il funzionamento del mercato unico in Europa o di promuovere la circolazione dei flussi di merci, servizi, capitali e lavoro, ma di integrare la mano invisibile del mercato con una volontà comune delle istituzioni europee orientata soprattutto al futuro e a soddisfare bisogni, che richiedono quindi una tutela a livello europeo, dato che sono soddisfatti in modo inadeguato dai singoli Stati e Regioni.

Il principio di sussidiarietà considera l'obiettivo della maggiore efficienza o la riduzione dei costi e indica che devono essere lasciate al livello più basso ("decentramento") le decisioni che possono essere prese in modo efficiente a livello decentrato.

Il problema non è solo di sfruttare le economie di scala o di individuare i metodi più efficienti in termini di costo (cost effectiveness) come indicato dal principio di sussidiarietà. Invece, il principio della addizionalità ("added value") è più importante per la creazione di una identità europea, del principio della sussidiarietà, dato che esso considera l'obiettivo della migliore efficacia per il raggiungimento di nuovi benefici. Esso indica che deve essere sviluppata la collaborazione europea in quegli ambiti nei quali le singole Regioni e i singoli Stati non sono in grado di raggiungere i risultati che sono invece possibili solo con un'azione comune.

E' importante che le istituzioni europee dimostrino di poter dare un loro contributo addizionale alla qualità della vita o il benessere dei cittadini europei. Questo infatti permetterebbe di giustificare la necessità di un contributo fiscale aggiuntivo di ciascun cittadino destinato al sostegno delle istituzioni europee.

La politica europea deve basarsi sul principio dell'addizionalità ("valore aggiunto europeo") rispetto alle politiche regionali e nazionali e non sul principio di una presunta superiorità dell'interesse europeo rispetto ai poteri regionali e nazionali. Pertanto, l'Europa deve focalizzare la propria azione su quei campi nei quali i governi le istituzioni regionali e nazionali sono incapaci di agire in quanto mancano le conoscenze tecniche e le risorse economiche, soprattutto nei paesi e nelle regioni meno sviluppati.

Tipico esempio è quello della tutela dell'ambiente ove l'iniziativa europea ha sicuramente permesso azioni che non sarebbero state possibili a livello locale. Altro settore è quello della promozione delle relazioni commerciali e dei flussi di persone come progetto Erasmus o o come il progetti di ricerca europei. Un altro settore prioritario di intervento europeo è promuovere la creazione di "beni comuni", come la conoscenza che ha un carattere europeo e non solo nazionale e regionale e come i diversi "beni comuni" urbani suindicati.

Chiaramente, tanto più elevato o distante è il livello decisionale e tanto minore sarà la possibilità dei singoli cittadini di partecipare direttamente ai processi di decisioni e sarà inevitabile la delega dei poteri tramite elezioni di primo o di secondo grado a specifici rappresentanti in istituzioni nazionali e sovranazionali. A nostro giudizio, la politica industriale moderna deve essere radicata nel territorio e basata su istituzioni e procedure decentrate a scala regionale e locale, ma anche richiede forme di cooperazione interregionale. Ad esempio, la ricentralizzazione delle politiche economiche avvenuta in Italia negli ultimi anni non ha per nulla migliorato la situazione di crisi della finanza pubblica nazionale e ha anche bloccato la crescita del PIL nazionale, come anche ha diminuito il livello degli investimenti privati e pubblici a livello regionale e locale. Invece, è necessario che le amministrazioni comunali e regionali svolgano un ruolo centrale in un nuovo approccio alla politica economica comunitaria basato su processi di decisione più vicini al territorio e ai cittadini. Pertanto, uno dei temi più importanti della ricerca nel capo delle



## 7. Gli obiettivi dell'integrazione economica e istituzionale europea

L'Unione Europea non deve mirare solo ad obiettivi negativi, come il prevenire i conflitti interni, il difendersi da pericoli esterni o la riduzione degli ostacoli al libero movimento di merci, servizi, capitali e persone, ma deve anche agire in termini pro-attivi e mirare a raggiungere obiettivi comuni, raccogliendo risorse finanziarie in modo equo nei diversi Paesi e avviando progetti di investimento comuni.

Le politiche macroeconomiche della unione europea non dovrebbero mirare solo alla stabilità finanziaria dei bilanci pubblici e a ridurre i debiti delle banche e delle grandi imprese, ma anche alla crescita del PIL, dell'occupazione, soprattutto in nuove produzioni, e in generale al miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei.

E' necessario innanzitutto promuovere la crescita economica in Europa, anche perché le disparità di reddito sono enormemente aumentate negli ultimi anni e la redistribuzione dei redditi a favore di chi resta indietro tra i diversi paesi, le diverse regioni e tra i diversi ceti sociali è possibile solo in un contesto di rapido sviluppo.

In un famoso e pionieristico studio sulla dimensione fiscale dell'Unione Europea George D.A. Mac Dougall (1977) sosteneva: "It is in the area of structural, cyclical, employment and regional policies that we see the main need for substantial expenditure at Community level. The purpose of these measures is mainly to help to reduce inter-regional differences in capital endowment and productivity".

L'Unione Europea non deve solo concentrarsi sulle priorità politiche immediate dei singoli Stati, ma deve avere una visione strategica e la forza di avviare uno sforzo collettivo orientato al futuro.

Alcuni interventi danno un beneficio nel lungo termine e possono essere presi solo a livello europeo, dato che comportano un costo immediato che potrebbe compromettere la competitività del singolo Paese o Regione rispetto a Paesi e Regioni (free riding), che non parteciperebbero al costo di tali interventi.

Guardando al futuro non immediato, i Governi europei deve porsi il problema della transizione economica o di un salto tecnologico e industriale ("middle income trap") dal modello di crescita industriale tradizionale o di produzione di massa, basato sullo sfruttamento delle risorse naturali e sulla riduzione dei costi tramite e del lavoro e l'adozione di innovazioni di tipo strettamente tecnologico o "innovazioni di processo", verso un nuovo modello di crescita del PIL basato sulla conoscenza, sull'innovazione di prodotto, la creazione di nuovi settori produttivi e una maggiore velocità dei processi di riconversione produttiva.

L'economia del XXI secolo, basata sulla conoscenza, è diversa dall'economia del XX secolo, basata sull'industria. Essa è un'economia moderna, basata sempre più sui servizi, sulla qualificazione delle risorse umane e l'aumento della produttività e dei redditi dei lavoratori e è orientata alla soddisfazione del consumatore e alla qualità della vita dei cittadini e non solo al profitto e alla creazione di "valore finanziario" per gli azionisti delle imprese.

Questo nuovo modello di crescita per l'economia europea non richiede anche solo lo sviluppo di nuovi modelli di produzione o interventi dal lato della offerta (supply side), come elevati investimenti materiali e immateriali nelle città e nel territorio, l'investimento nella creazione di "beni comuni", destinati ad un uso collettivo a scala locale, e non solo nell'espansione delle capacità di produzione di beni privati, per le esportazioni a scala globale.

Ma sono anche necessari interventi dal lato della domanda (demand side) di tipo fiscale, finanziario e normativo, volti a incentivare nuovi modelli di consumo di tipo collettivo e non solo individuale dei cittadini, e quindi a promuovere lo sviluppo di nuovi servizi privati e pubblici da utilizzare in modo congiunto ("sharing economy"), anche tramite una maggiore partecipazione diretta dei cittadini. Questo richiede che le istituzioni europee siano più vicine ai diversi territori.

Benessere, occupazione, innovazione, sono obiettivi tra loro collegati. Infatti, da un lato, è necessario aumentare l'occupazione, soprattutto dei giovani, ma anche dei lavoratori disoccupati e delle donne che non trovano lavoro, per assicurare un maggiore benessere. Dall'altro, centinaia di migliaia di nuovi posti di lavoro qualificati possono essere creati se vengono intrapresi investimenti mirati a creare nuove produzioni e infrastrutture, che rispondano ai bisogni emergenti dei cittadini e assicurino un maggiore benessere. Inoltre, i nuovi investimenti devono essere collegati all'adozione di innovazioni di prodotto, allo sviluppo di nuove produzioni e alla creazione di nuove imprese in nuovi settori oltre all'utilizzo di nuove tecnologie moderne, che permettano di soddisfare la domanda emergente di nuovi beni e servizi dei cittadini e di essere competitivi a scala internazionale.

Pertanto, il benessere e la qualità della vita dei cittadini non devono essere intesi come un parametro esterno al PIL monetario o come un mero vincolo esterno da imporre alla crescita economica, ma possono invece rappresentare l'obiettivo stesso del processo di sviluppo economico e di fatto potranno essere lo stimolo indispensabile a intraprendere nuovi investimenti privati e pubblici, materiali e immateriali, per la riconversione dell'economia italiana verso nuove produzioni "intelligenti".

In particolare, un'economia dei servizi richiede una stretta interazione tra il produttore e l'utilizzatore, tramite contatti faccia a faccia, e la mobilità delle persone che consente lo scambio di conoscenze tacite e non solo di informazioni codificate. Un'economia della conoscenza si basa sulla creatività e l'innovazione, che richiedono l'integrazione delle conoscenze tacite e codificate dei diversi individui e delle imprese.

Questo nuovo modello di sviluppo pone il problema di una governance europea di tipo nuovo. Di fatto il modello della "globalizzazione" o della libera circolazione delle merci e dei capitali e della "libera impresa", come anche il modello opposto del "localismo / sovranismo", limitano l'integrazione economica a scala internazionale e sono inadeguati in una moderna società della conoscenza, nella quale è importante il processo di apprendimento interattivo tra gli individui e tra le imprese di paesi diversi e quindi forme di integrazione economica molto più strette.

Pertanto, sia la "globalizzazione" che il "nazionalismo" comportano una minore velocità dei processi di innovazione rispetto a forme di integrazione istituzionale a scala interregionale e internazionale o europea, che sono intermedie tra il modello del "libero scambio / competizione" e il modello del "sovranismo / autorità" come nel caso delle istituzioni comuni sulle quali si basa l'Unione Europea. Essi sono due modelli di regolazione dei rapporti tra i

paesi e le regioni a scala internazionale e europea che sono inadeguati in una società della conoscenza, nella quale sono importanti il processo di apprendimento interattivo e lo scambio di conoscenze. Infatti, le conoscenze possono essere definite un “bene comune” cruciale a scala Europea.

Infatti, le economie nazionali e regionali devono essere aperte non solo tramite la mobilità delle merci e dei capitali, ma soprattutto tramite la mobilità dei servizi e delle persone, che permettono lo scambio reciproco di informazioni e conoscenze, dato che la circolazione delle informazioni e delle conoscenze richiede la circolazione delle persone e lo scambio dei servizi.

Gli scambi commerciali non sono sufficienti e è necessaria una stretta integrazione produttiva a scala internazionale tra le imprese sia nelle filiere produttive che a livello orizzontale tra le produzioni manifatturiere e i servizi finanziari e professionali. Di fatto, la creazione di un “mercato unico” a scala europea delle merci, dei servizi, dei capitali e del lavoro richiede non solo l’abolizione delle barriere tariffarie, ma anche la definizione di norme e istituzioni comuni, che regolino i mercati e risolvano i possibili conflitti tra attori tra loro molto diversi.

Lo scambio dei servizi e la mobilità delle persone non possono essere lasciate al libero mercato senza un intervento attivo delle istituzioni pubbliche, che assicurino la qualità dei servizi stessi ai rispettivi utilizzatori e regolino i diversi problemi giuridici posti dalle migrazioni internazionali dei lavoratori qualificati occupati in tali attività tra Paesi, che fanno parte dell’Unione Europea. Pertanto, lo sviluppo di processi di apprendimento interattivo e di una moderna economia della conoscenza non può avvenire a scala interregionale e internazionale, se non con la condivisione di norme comuni e quindi la creazione di istituzioni comuni, che governino (“governance”) le relazioni tra i cittadini, tra le imprese e tra gli Stati.

Questo è tanto più importante nel caso del Brexit, dato che senza un’integrazione di tipo istituzionale e senza la libera mobilità delle persone sarebbe impossibile la vendita di servizi finanziari e di servizi di consulenza dal Regno Unito ai paesi della Unione Europea.

## **I limiti della politica monetaria europea**

Lo sviluppo dell’Unione Europea non può essere affidato alla sola politica monetaria della BCE che tra l’altro non ha tra i suoi obiettivi né quello della crescita e neanche quello della stabilità finanziaria, ma solo il controllo del tasso di inflazione, che da anni è ben al disotto all’obiettivo ufficiale. E’ invece necessario un coordinamento tra tre tipi di politica economica: la politica monetaria, la politica dei bilanci pubblici e la politica industriale e regionale. Come in un tavolo sono necessarie almeno tre gambe.

Di fatto l’obiettivo principale delle politiche dopo la crisi è stato quello di salvare il sistema bancario e finanziario. Inoltre, nella saggezza convenzionale o nelle politiche economiche ortodosse, la crescita di lungo periodo è affidata solo alle cosiddette “riforme strutturali” che sono largamente sinonimo di minore pressione fiscale su imprese e famiglie, minore spesa pubblica e deregolazione del mercato del lavoro. Non si mette in alcun modo in discussione il ruolo relativo dei governi e del mercato. Non si considera la domanda aggregata e si focalizza l’attenzione solo su una offerta aggregata, che di fatto è equiparata all’offerta di lavoro: salari e forza lavoro.

Per quanto riguarda l'intervento delle Banche Centrali ci sono tante opinioni contrastanti sul livello più adeguato dei tassi di interesse e sulla loro riduzione o aumento graduale, sulle regole per promuovere una riduzione dell'indebitamento (deleveraging) e assicurare la stabilità finanziaria delle banche e sul rapporto tra la Banca Centrale e le politiche di bilancio degli Stati.

### **Una politica macro-economica volta al riequilibrio della bilancia corrente**

Una prima azione cruciale nella politica economica europea dovrebbe essere quella di ridurre il surplus eccessivo della bilancia delle partite correnti dell'area Euro, che è il maggiore a livello mondiale e maggiore anche di quello della Cina, e di ritornare ad un equilibrio tra entrate e uscite correnti o tra risparmio interno e investimenti interni. Il surplus europeo è determinato essenzialmente da tre Paesi: Germania, Paesi Bassi e Italia.

La politica di tipo "mercantilistico" di questi paesi ha da sempre privilegiato la crescita delle esportazioni e la competitività internazionale delle imprese a scapito dei salari e della crescita della domanda interna. Le politiche di austerità dei bilanci pubblici e l'elevata tassazione sono anche state la causa di questo squilibrio strutturale, dato che hanno ridotto gli investimenti e i consumi interni, privati e pubblici. Pertanto, la riduzione del surplus commerciale dell'Unione Europea e lo sviluppo della domanda interna dovrebbe essere una priorità del bilancio europeo a medio termine.

Un obiettivo complementare è l'obiettivo di ridurre gli investimenti finanziari e reali che l'Unione Europea e in particolare Germania e Italia fanno all'estero con i flussi di capitali in uscita verso i paesi esterni e i paradisi fiscali, soprattutto da parte delle imprese multinazionali europee e americane in Europa, mentre è necessario aumentare gli investimenti finanziari e reali in Europa da parte delle imprese multinazionali esterne.

In questa prospettiva la Banca Centrale Europea ha strumenti importanti come la politica dei tassi di interesse e la politica del cambio e gli Stati hanno lo strumento della tassazione, come di fatto indicato dalla Fed e dal Governo degli Stati Uniti dato che gli Stati Uniti sono stati in grado di attirare grandi capitali finanziari e industriali dall'Europa e dai Paesi Emergenti.

Non si vede infatti perché la BCE debba sostenere solo le banche e non anche il sistema finanziario per le imprese. E' fondamentale che la BCE assicuri non solo l'espansione della base monetaria ma anche che questa si traduca non solo in maggiore credito bancario ma anche in fondi finanziari per la ricapitalizzazione delle imprese, per esempio intervenendo come fa la Fed e la Banca del Giappone sul mercato delle obbligazioni societarie a medio e lungo termine a cominciare da quelle delle società di assicurazione. Le banche centrali dovrebbero svolgere la funzione che le spetta di prestatore di ultima istanza e evitare che lo sviluppo dipenda da un eccessivo indebitamento delle imprese e delle banche stesse. La Banca centrale europea potrebbe anche acquistare inoltre le obbligazioni emesse dalla Banca Europea degli Investimenti e dalle banche di sviluppo dei diversi paesi (Cassa depositi e prestiti) nell'ambito di programmi di investimento che siano stati concordati con la Commissione Europea, come suindicato nella forma di "*Project bonds*".

Ad esempio, per quanto riguarda la parte di finanziamento privato dei progetti della politica di coesione europea potrebbe essere prevista la possibilità per le banche ordinarie, la Cassa Depositi e Prestiti e per la Banca Europea degli Investimenti di scontare presso la Banca

Centrale Europea il valore delle obbligazioni (*project bonds*) emesse da società certificate di progetto e di investimento e finalizzate al finanziamento di grandi progetti regionali e urbani.

### **Una riforma “strutturale” della politica fiscale nei Paesi europei**

In secondo luogo, per il rilancio dell'economia europea non si può prescindere dalla necessità di adottare congiuntamente tra i diversi Stati europei una grande riforma fiscale coordinata analoga a quella adottata recentemente negli Stati Uniti, anche se in forme non necessariamente uguali.

La possibilità troppo facile o eccessiva di dedurre le spese per interessi dalle tasse delle imprese porta queste a indebitarsi in modo eccessivo, permette elusioni fiscali e un aumento degli acquisti di azioni proprie (buy-back) arricchendo i manager e gli azionisti a scapito di maggiori tasse per gli altri contribuenti. E' necessaria un'armonizzazione europea delle aliquote di tassazione degli utili delle imprese, le regole fiscali sulle attività delle imprese estere nel mondo informatico (“cloud computing”) e che richiedono una maggiore cooperazione con gli Stati Uniti

La pressione fiscale in Europa è distorta a favore dei redditi finanziari nelle imprese (variazione delle attività nello “stato patrimoniale”) e a scapito dei redditi da lavoro e dei redditi da attività industriale delle imprese (“conto economico”) e questo ha portato ad un aumento delle disparità di reddito e di ricchezza e rappresenta un incentivo a ridurre l'occupazione, preferendo tecnologie a alta intensità di capitale. La tassazione dovrebbe incentivare l'investimento e in particolare l'investimento in capitale umano e non solo quello nei robot e nell'automazione dei processi produttivi che riduce l'occupazione. Infine è anche necessaria l'adozione a scala europea di normative fiscali che incentivino la crescita delle imprese piccole e medie in modo diverso da quanto avviene per le grandi imprese.

### **Un piano di investimenti europeo**

In terzo luogo, per rilanciare la crescita in Europa è necessario un massiccio programma di investimenti, privati e pubblici, di tipo materiale e immateriale, nella formazione superiore, nella ricerca e nell'innovazione all'interno delle grandi e delle piccole e medie imprese. Inoltre, nell'attuale fase di sviluppo dei Paesi europei sono ma anche indispensabili innovazioni di tipo sociale e istituzionale più generale o a livello di sistema produttivo, come quelle necessarie per la protezione dell'ambiente e per riconversione verso nuove produzioni diverse da quelle tradizionali.

Tuttavia, nella politica economica europea, a differenza di quanto accada negli USA, in Cina e in Russia ove i rispettivi Presidenti hanno lanciato importanti programmi di investimenti a lungo termine, manca un esplicito riferimento all'obiettivo di aumentare il tasso di crescita che di fatto è tra i più bassi al mondo nell'area euro, come anche ha dimostrato il recente discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato dal Presidente uscente Junckers ([https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_en)) . Pertanto, il bilancio a lungo termine (2021 – 2027) dell'Unione Europea dovrebbe porsi obiettivi non meno ambiziosi di quelli che si pongono grandi Paesi come la Cina, gli USA e la Russia. In Cina promossi il Presidente XiJinping ha avviato un massiccio programma di investimenti nella tecnologia e in nuovi settori d'avanguardia, denominato piano "Made in China 2025"

(<https://www.ft.com/content/cd681f3e-a5ff-11e8-926a-7342fe5e173f>), ha avviato un grande programma investimenti a scala internazionale nei paesi meno sviluppati sia in Asia che e in Africa denominato “Belt&Road Initiative” (<https://www.bloomberg.com/quicktake/china-s-silk-road>) e ha infine avviato grandi progetti infrastrutturale tra le diverse regioni cinesi (<https://www.ft.com/content/fe5976d8-ab81-11e8-94bd-cba20d67390>). Negli Stati Uniti, la “America first policy” del Presidente Trump si è tradotta innanzitutto in una grande riforma fiscale ( <https://www.ft.com/content/007f3596-a557-11e8-926a-7342fe5e173f>) che ha rilanciato l'economia reale e la Borsa, e nei prossimi mesi dovrebbe avviare un grande programma di infrastrutture finanziato dal Governo Federale e dai governi locali (<http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2018-02-12/trump-vara-maxi-piano-le-infrastrutture-194512.shtml?uuid=AEha8zyD>). Infine, in Russia, il Presidente Putin al fine di rilanciare la crescita che è stata compromessa dalle sanzioni economiche americane e europee ha deciso di avviare un piano di grandi investimenti pubblici e privati, nazionali e in collaborazione con altri paesi, in opere pubbliche (come il lungo ponte con la Crimea) e nell'innovazione e nella formazione per diversificare l'economia, rilanciare la domanda interna (<https://www.cnbc.com/2018/09/07/russia-is-optimistic-on-growth-but-still-far-from-goals.html> ) e portare gli investimenti al 20 per cento del PIL, rispetto all'attuale 17-18 per cento.

Con tassi d'interesse molto bassi (e che rimarranno relativamente bassi ancora a lungo), è assurdo non realizzare investimenti di cui tutti i paesi europei hanno estremo bisogno e che hanno un elevato rendimento economico (“golden rule”), considerato anche il crollo registrato dagli investimenti – pubblici e privati – negli anni di crisi e l'attuale troppo lenta ripresa. Altrimenti, più ancora che del debito pubblico lasciato in eredità, dovremo rendere conto di questo mancato investimento alle nuove generazioni.

In particolare, potrebbe essere avviato un programma annuale di maggiori investimenti privati e pubblici per un valore non inferiore all'1 per cento del Pil in ciascuno dei singoli paesi, finanziato in parte con risorse private e in parte con i fondi della politica regionale di coesione dell'UE. In particolare, è possibile prevedere un aumento volontario del contributo al bilancio comunitario degli Stati nazionali che beneficerebbero dei fondi aggiuntivi della politica regionale di coesione. Chiaramente, dovrebbe essere prevista una clausola di flessibilità del vincolo del pareggio di bilancio per tali investimenti pubblici finanziati con il contributo aggiuntivo al bilancio dell'Unione Europea, a carico dello Stato nazionale considerato.

Tale programma potrebbe prevedere la libertà di alcuni paesi, che non ritenessero prioritario tale sforzo di investimento aggiuntivo, come la Germania ad esempio, di non partecipare a questa iniziativa (*opting out*) di rilancio dell'economia europea, che potrebbe essere quindi a geometria variabile tra i Paesi membri.

La valutazione dei progetti da parte delle banche nazionali, da parte della BEI e delle autorità di monitoraggio della politica regionale di coesione dovrebbe essere sufficiente per assicurare i Governi di alcuni Paesi, che non si stanno regalando fondi a imprese o a individui particolari, ma si intende solo rilanciare gli investimenti, in quei settori ove ci sono le possibilità e soprattutto la volontà di promuovere la crescita.

In alternativa e anche in aggiunta a quanto sopra proposto, un grande piano europeo di investimenti, posto che al momento non c'è la disponibilità a convertire i debiti pubblici nazionali in titoli europei, il piano potrebbe essere finanziato dalla Banca Europea degli Investimenti, le cui obbligazioni dovrebbero essere acquistate dalla Banca Centrale

Europea su vasta scala o tramite l'emissione di *eurobond* sui mercati internazionali dei capitali. Infine, potrebbe essere finanziato unicamente dal settore privato: banche e società finanziarie, con la garanzia della Banca Centrale europea. Infatti, come suindicato, le banche centrali dovrebbero svolgere la funzione che a loro spetta di prestatore di ultima istanza e evitare che lo sviluppo dipenda da un eccessivo indebitamento delle imprese e delle banche stesse.

## **I settori prioritari di un piano di investimenti europeo**

L'aspirazione ad un maggiore benessere dei cittadini rappresenta un importante fattore di identità comune nell' UE, che aumenterebbe la forza politica delle Istituzioni europee. La ripresa degli investimenti in infrastrutture e nella produzione di nuovi servizi moderni permetterebbe una riduzione della disoccupazione in molte città e regioni europee e permetterebbe di accorciare la distanza tra le istituzioni Europee e i cittadini.

Pertanto, in alternativa, alla proposta di bilancio pluriennale presentata dalla Commissione Europea, è necessario che nel nuovo bilancio dell'Unione Europea siano destinate adeguate risorse per sostenere finanziariamente programmi strategici europei in cinque aree prioritarie come quelle:

- a) interventi territoriali nelle città europee e nelle periferie urbane con particolare riferimento ai nuovi diversi bisogni di abitazione;
- b) interventi nel settore della mobilità urbana e interurbana a scala regionale per affrontare il problema della congestione in tutte le regioni europee;
- c) interventi nel turismo e per un rapporto equilibrato tra il tempo libero o il tempo di pensionamento e il tempo di lavoro, che rappresentano problemi molto sentiti in tutte le età e i generi in Europa;
- d) interventi nei settori della salute e della formazione che vedono ancora grandi differenze tra i diversi paesi europei nonostante la mobilità delle persone;
- e) interventi nel settore dell'ambiente naturale e della tutela del territorio, ove sono chiari i limiti all'intervento delle singole Regioni e Stati nazionali.

Questi interventi permettono di creare nuovi "mercati-guida" che attirerebbero grandi investimenti privati sia a livello locale che a livello internazionale. Essi nel loro insieme definiscono una strategia, che mira a una migliore qualità della vita dei cittadini, maggiore occupazione e più diffusa innovazione in tutti i settori e che si articola partendo dal basso in molti progetti operativi in tutta la rete delle città italiane e europee. Tali linee di intervento sono indicate nelle proposte di politica industriale, creditizia, territoriale e macroeconomica e bilancio (<https://www.key4biz.it/category/internet/crescita-investimenti-e-territorio/>) del Gruppo "Crescita, Investimenti e Territorio" durante gli ultimi quattro anni di attività del Gruppo di Discussione.

Nell'attuale fase di sviluppo dei paesi europei, le innovazioni sociali e istituzionali sono ancora più essenziali dell'innovazione all'interno delle singole imprese. Tali sono quelle modifiche strutturali che sono richieste per la protezione dell'ambiente e per la riconversione verso nuove produzioni diverse da quelle tradizionali e che richiedono la collaborazione dei vari attori economici, sociali e istituzionali. L'aspirazione a un maggiore benessere dei cittadini è un importante fattore di identità comune nell'UE, e questa aumenterebbe la forza politica delle istituzioni europee.

In particolare, un “piano europeo per gli investimenti” non deve limitarsi alle reti trans-europee o ai grandi progetti, che per inciso sono soggetti a lunghi tempi di attuazione ed altri inconvenienti, ma dovrebbe riguardare anche svariati micro-investimenti, da realizzare, ad esempio nelle aree urbane e in generale nel territorio.

### **Gli interventi dell’Unione Europea nelle città europee**

Le città possono essere il punto di partenza per un nuovo approccio alle politiche economiche dell’Unione Europea. E’ quindi necessario un grande piano di ricapitalizzazione delle città Europee che miri al miglioramento della qualità della vita dei cittadini Europei. In questa prospettiva sono cruciali iniziative *bottom-up* a livello urbano, dato che è necessario mobilitare la domanda privata da parte di molti cittadini verso nuovi servizi e beni ed anche la creatività, le capacità di progettazione e le competenze, che esistono nelle singole città in molti settori, imprese e istituzioni.

Infatti, il miglioramento della qualità della vita deve iniziare non solo nelle grandi aree metropolitane, ma anche nel Mezzogiorno, ove la carenza di servizi collettivi e il degrado del sistema economico-sociale-ambientale spiega la bassa produttività e rafforza il crimine organizzato, mentre potrebbe essere un driver positivo per creare nuove imprese e occupazione in attività innovative rivolte a soddisfare i bisogni locali.

In particolare, è’ necessario un piano delle periferie urbane in tutte le grandi città che miri ad aumentare la sicurezza, l’integrazione sociale e ad affrontare i problemi collegati all’immigrazione.

E’ anche necessario evitare speculazioni edilizie e l’arricchimento di pochi gruppi finanziari su terreni pubblici, come sta avvenendo con la privatizzazione surrettizia del demanio pubblico ferroviario in tutto il Paese che riguarda circa 4 milioni di mq. distribuiti su molte città italiane.

Chiaramente una politica europea per le città di tutte le dimensioni porta a valorizzare il ruolo dei Comuni e delle Regioni ed è cruciale per settori produttivi fondamentali nell’economia di tutti i Paesi come il turismo, le attività culturali, il settore delle costruzioni, l’ambiente naturale e il patrimonio storico-culturale e il problema della accessibilità alla casa per tutti i cittadini anche quelli con minore reddito.

### **La politica industriale e dell’innovazione e del lavoro dell’Unione Europea**

Chiaramente è necessario un intervento europeo nel campo della politica industriale europea. E’ necessario un aumento degli investimenti, immateriali e non solo di quelli fissi lordi in macchinari, ma anche di quelli in progettazione e innovazione, per promuovere una diversificazione produttiva del sistema produttivo europeo verso settori a maggiore produttività. E’ necessario rafforzare la politica europea rivolta alle università e agli istituti di ricerca e al finanziamento della formazione delle risorse umane, che sono la risorsa fondamentale nell’economia della conoscenza.

In particolare, è necessario un ruolo attivo dell’Unione Europea nel caso delle fusioni e acquisizioni tra le grandi imprese europee (i grandi campioni industriali europei) e nel caso



delle acquisizioni di imprese strategiche europee da parte di paesi esterni, come la Cina e paesi emergenti, al fine di difendere tecnologie sviluppate in Europa con grandi investimenti.

Fondamentali per la grande maggioranza dei cittadini europei sono i programmi che facilitano la circolazione dei giovani come “Leonardo” e in generale la circolazione delle merci, dei servizi e delle informazioni e delle conoscenze e che promuovono una maggiore integrazione produttiva e nella ricerca tra le imprese.

E' inoltre necessario che l'Unione Europea con le diverse normative comuni promuova un riequilibrio a favore del cittadino e degli utenti del potere contrattuale con le grandi società di servizio (public utilities: autostrade, telefoni, energia, ecc.), che spesso operano in regime di monopolio pur essendo di natura privata. Infatti situazioni di estrazione di rendita o di monopolio sono molto diffuse nell'economia attuale anche sotto l'apparenza del “libero mercato”. Pertanto, le lobbies degli interessi costituiti delle grandi multinazionali influiscono in modo sproporzionato sulle decisioni della politica nazionale ed europea.

## **Il superamento del neoliberismo e del populismo**

L'ideologia neo-liberista costruita attorno a principi astratti e validi per ogni paese a scala globale come quelli del libero scambio internazionale, al mercato libero e alla riduzione del peso della spesa e pubblica e della tassazione, alla de-regolazione del mercato del lavoro ha determinato un aumento delle disparità sociali e tra i diversi paesi europei.

I principi del neo-liberismo sono di tipo individualistico e non riconoscono il concetto di comunità a scala regionale e nazionale e neanche a scala Europea e pretendono di essere validi in tutto il mondo dall'America, al Medio Oriente, all'Asia e quindi anche in Europa.

L'ideologia neo-liberista largamente adottata nell'establishment finanziario e politico europeo ha preteso di ridurre a mera utopia ormai datata il “Progetto Europeo” originario di dare un futuro migliore ai cittadini europei, prima con l'obiettivo della ricostruzione dopo il secondo conflitto mondiale e quindi con il consenso su un comune “modello sociale” europeo almeno fino agli anni '80.

Invece, l'ideologia neoliberista gradualmente adottata dalle istituzioni europee ultimi due decenni ha portato alla sistematicamente demolizione delle politiche comunitarie e nazionali che interpretavano questo modello, che è attualmente considerato un'utopia obsoleta rispetto alla modernità del modello della globalizzazione di tipo sostanzialmente “mercantilista” ma anche “nazionalista”, dato che di fatto rafforza il ruolo giocato dai grandi Stati continentali (USA, Cina e Russia) a scapito dei Paesi europei e all'interno della Unione Europea ha ridotto il peso delle istituzioni europee rispetto al confronto intergovernativo tra Stati e ha dato un peso sproporzionato a grandi Paesi come Francia e Germania. L'identità europea si è sostanzialmente dissolta in una serie di principi di libertà individuale che valgono a livello globale e la libertà degli scambi commerciali si è estesa ad altri paesi esterni all'Europa con vari accordi di libero scambio.

L'opposizione al processo di omologazione a scala mondiale e l'inevitabile ricerca dei diversi popoli a valori che ne definissero la propria identità regionale e nazionale ha determinato in tutta Europa il successo elettorale dei partiti “populisti” se non anche “nazionalisti” e in taluni casi “xenofobi”. Peraltro, i movimenti “populisti” a scala europea rappresentano l'inevitabile

reazione contro i danni della globalizzazione per la gran parte dei singoli cittadini e dopo gli eccessi e il fallimento economico e politico del modello neo-liberista.

È necessario peraltro che questi movimenti populistici non portino alla frammentazione dell'Unione Europea e che l'Unione Europea ricostruisca la propria identità, che è stata sostanzialmente svuotata di senso per la sistematica omologazione delle politiche europee ai principi di una ideologia neo-liberista, priva di un significato tipicamente europeo e invece diffusa in tutto il mondo.

L'Unione Europea può valorizzare la propria identità storica solamente se guarda innanzitutto al proprio interno e adotta politiche che mirano al benessere dei propri cittadini, così come venne fatto dopo la seconda guerra mondiale con lo sforzo comune di ricostruzione dell'economia europea.

Nella situazione attuale, una nuova politica europea deve essere in grado di portare ad una maggiore unità a scala europea, partendo dall'aspirazione dei cittadini europei ad un modello diverso di sviluppo economico e sociale, che miri al benessere degli stessi e non alla promozione della competitività dei flussi tra l'Unione Europea e le altre aree economico mondiali e all'accumulo della ricchezza in poche imprese e all'aumento delle disparità di reddito all'interno dei paesi e tra i diversi paesi .

Pertanto, la sfida più rilevante è quella di superare il modello neoliberista e compiere in futuro uno sforzo comune a scala europea, per definire uno scenario condiviso in Europa nella prospettiva dell'economia della conoscenza e di una migliore qualità della vita di tutti i cittadini

## **8. Gli strumenti della governance dell'economia a scala europea**

Gli investimenti richiedono non solo progetti ma anche la mobilitazione dei soggetti economici e sociali che da essi trarranno un beneficio, e che possono orientare o controllare il processo di realizzazione degli stessi. Non è sufficiente indicare i contenuti delle politiche da adottare ma è indispensabile anche individuare se non esistono e crearli ex novo i luoghi di gestione della *governance* dell'economia o i luoghi di concertazione e partecipazione, di elaborazione congiunta e di promozione del pensiero e dei progetti. E' necessario definire inoltre le autorità, le organizzazioni responsabili della realizzazione dei progetti e delle procedure che permettano agli attori privati e alle loro diverse associazioni, i sindacati e altri di prendere parte attiva alla realizzazione dei progetti. In questa prospettiva è indispensabile la creazione di strumenti di coordinamento come: *task force* per lo sviluppo locale, cabine di regia, piattaforme di coordinamento istituzionale e industriale, tavoli di concertazione territoriale, contratti di programma, accordi di filiera, alleanze pubblico-privato, aperte anche alle banche locali, alle associazioni di cittadini o non profit interessate allo sviluppo.

La politica industriale moderna deve essere radicata nel territorio e basata su istituzioni e procedure decentrate a scala regionale e locale e su forme di cooperazione interregionale. La ricentralizzazione delle politiche economiche avvenuta in Italia negli ultimi anni non ha per nulla migliorato la situazione di crisi della finanza pubblica nazionale e ha anche bloccato la crescita del PIL e degli investimenti privati e pubblici a livello regionale e locale. Invece, è necessario che le amministrazioni comunali abbiano un ruolo centrale in un nuovo approccio alla programmazione regionale comunitaria più vicino al territorio e ai cittadini.

Ogni progetto richiede almeno tre fasi: la progettazione, l'organizzazione operativa e la definizione delle forme private o pubbliche di finanziamento e infine la fase della realizzazione e quindi di gestione del servizio creato. In particolare, è necessario un maggiore **investimento in progettazione** se si vogliono accelerare i tempi della realizzazione di investimenti infrastrutturali e anche di innovazioni di tipo organizzativo e istituzionale. Solo con una migliore progettazione, che richiede necessariamente i tempi e i costi adeguati, è possibile ottenere vantaggi molto maggiori in termini di riduzione dei tempi e dei costi di attuazione.

E' necessaria una revisione dei regolamenti europei che sono pletorici e che devono avere una valenza indicativa e non impedire uno spontaneo miglioramento delle normative regionali e locali e nazionali. Inoltre, è indispensabile un decentramento più equilibrato delle agenzie specializzate della Unione Europea tra i diversi Paesi.

## 9. Conclusioni

Questo paper mira a dimostrare che il modello di integrazione economica nell'Unione europea è diverso dal modello di "globalizzazione", che si basa sulla concorrenza nel "libero mercato" e sulla massimizzazione del profitto individuale in un cosiddetto "villaggio globale", in cui tutti dovrebbero essere "cittadini del mondo" e in cui le differenze storiche tra regioni e paesi non sarebbero più rilevanti.

Da un punto di vista analitico il paper mira anche dimostrare che il concetto di distanza non solo in termini geografici ma anche in termini tecnologici, culturali e istituzionali gioca un ruolo fondamentale nel promuovere l'integrazione economica e istituzionale a scala interregionale, la collaborazione tra regioni e Paesi nell'innovazione e il senso di identità e di appartenenza comune. Tale concetto di distanza è strettamente legato al ruolo della identità comune o del senso di appartenenza comune e condiziona l'esistenza di istituzioni comuni.

Peraltro, le istituzioni comuni non possono esistere se non vi è una identità comune. Il concetto di identità e di appartenenza collettiva è legato strettamente a quello di istituzioni, dato che l'identità implica valori comuni o una comune sensibilità e quindi la creazione di una volontà e una decisione per affrontare problemi e definire obiettivi comuni.

In generale, l'identità comune richiede l'adesione a valori comuni e quindi la conoscenza, la fiducia e la solidarietà comuni. Le diverse identità: regionale, nazionale e europea, possono essere tra loro compatibili. Le identità locali non devono essere sostituite da un'identità nazionale o europea, ma la nuova identità europea deve essere compatibile con le identità regionali. Quindi, l'identità europea non sostituisce quella nazionale o regionale.

La mancanza in Europa di una politica comune di grandi investimenti nell'innovazione e nel territorio capace di sostenere un tasso di crescita economica maggiore è determinata dalla mancanza di fiducia, di solidarietà e di un'identità comune tra i Paesi europei. Infatti, una moderna economia della conoscenza e dei servizi non può svilupparsi nei paesi europei senza un sistema comune di norme e di istituzioni.

Lo sviluppo dei poteri delle istituzioni europee in nuovi ambiti diversi da quelli del recente passato richiede che esista tra i cittadini europei un insieme di valori comuni, che permettano di definire un'identità europea comune e quindi una volontà comune di dare alle

istituzioni europee il potere di decidere azioni in nuovi ambiti specifici e di ridurre analoghi poteri conferiti alle istituzioni regionali e nazionali.

In particolare, il bilancio europeo a medio termine (2021-2027) deve definire come obiettivi prioritari quelli che possono contribuire a un un maggior senso di appartenenza o una più forte identità comune tra i paesi considerati, , come quelli che si focalizzano sul territorio e mirano a sviluppare la domanda aggregata interna. Invece, altre proposte come quella apparentemente velleitaria di creare una difesa militare comune autonoma dalla NATO o di una polizia comune contro l'immigrazione extracomunitaria per controllare anche i confini interni tra i paesi europei e non solo i confini esterni, sembrano creare nuovi motivi di conflitto politico tra gli Stati membri e diminuire il senso di appartenenza comune.

L'Unione Europea deve rafforzare la propria identità, per definire le decisioni che devono essere prese ai diversi livelli istituzionali: locale, nazionale ed europeo, e rafforzare la solidarietà a scala europea. Le diverse identità: regionale, nazionale ed europea, possono essere compatibili tra loro. Le identità locali non devono essere sostituite da un'identità nazionale o europea, ma la nuova identità europea deve essere compatibile con le identità regionali. Pertanto, le istituzioni europee dovrebbero sottolineare che una più forte identità europea non sostituisce l'identità nazionale o regionale.

## 10. Riferimenti

Akerlof, G. and Kranton, R. (2010), *Identity economics*, Princeton University Press

Cappellin, R. (2004a), Il ruolo della distanza istituzionale nel processo di integrazione internazionale: l'approccio dei network, in Quadrio Curzio, A. (ed.), *La globalizzazione e i rapporti Nord-Est-Sud*, Il Mulino, Bologna: 155-187.

Cappellin, R. (2004b), "International knowledge and innovation networks for European integration, cohesion and enlargement", *International Social Science Journal*, UNESCO, 56, 180: 207-225.

Cappellin, R. (2005), The governance of regional networks and the process of globalization, in Gangopadhyay P. and Chatterji M. (eds.), *Economics of globalization*, Ashgate, Burlington: 145-161.

Cappellin, R. (2009), La *governance* dell'innovazione: libero mercato e concertazione nell'economia della conoscenza, *Rivista di Politica Economica*, 99, 4-6: 221-282, <http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2009/apr-giu/Cappellin.pdf>

Cappellin, R. and Wink, R. (2009), *International Knowledge and Innovation Networks: Knowledge Creation and Innovation in Medium Technology Clusters*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, <https://uniroma2.academia.edu/RiccardoCappellin>

Cappellin, R. (2010), The governance of regional knowledge networks, *Scienze Regionali*, 9, 3, 5-42. <http://sites.google.com/site/riccardocappellin/home/SR2010-03Cappellin1Knowledgenetworks.pdf>

Cappellin, R. (2012), Cities and Services in the Knowledge Economy, in Academic Committee of Beijing Forum (eds), *The Harmony Of Civilization and Prosperity for All*,

Selected Papers of Beijing Forum 2011, Peking: Peking University Press, ISBN 978-7-301-21438-1/C.0815.

Cappellin R. (2017), Investimenti e innovazione, in Becchetti L. (a cura di), *Le città del ben-vivere*, Roma, Ecra, <https://uniroma2.academia.edu/RiccardoCappellin>

Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Capasso S., Ciciotti E., Marelli E. (2017), a cura di, Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa: quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale? Milano: Egea, <http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio/>

Cappellin, R. et al. (2107), Manifesto BENESSERE OCCUPAZIONE INNOVAZIONE per un futuro sostenibile in Lombardia, a cura di Baravelli M., Battisti E., Cappellin R., Ciciotti E., Cortiana F., Goggi G., Longhi G., Marelli M, 7 settembre 2017 <http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio/>

Castells, M. (2017), Comunicazione e potere, Milano, Università Bocconi Editore.

Colliver, C. (2016), European Identity: A Crisis of Construction in the 21st Century? European Horizons, <https://m.huffpost.com/us/entry/7463922?guccounter=1>

Habermas, J. (2018), Are We Still Good Europeans?, Social Europe, 13 July 2018, <https://www.socialeurope.eu/are-we-still-good-europeans>

Hayek, F. A. (1952), The Sensory Order: An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology, University of Chicago Press,

Held D. and McNally K. (2014), The European Union and European Identity, Social Europe, 10 February 2014, <https://www.socialeurope.eu/europe-european-identity>

Kaletzy, A. (2018), Nationalism will go bankrupt, Social Europe, 25 June 2108, <https://www.socialeurope.eu/nationalism-will-go-bankrupt>

Loasby, B.J. (2002), The evolution of knowledge: beyond the biological model, Research Policy 31, 1227–1239

Loasby, B. J. (2003). *Organisation and the human mind*. Department of Economics, University of Stirling, Scotland.

Lundvall, B. A., & Johnson, B. (1994). The learning economy, Journal of Industry Studies, 1(2), 23-42.

Joannin, P. (2918), Europe and the identity challenge: who are "we"?, Foundation Robert Schumann, European Issue n°466, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0466-europe-and-the-identity-challenge-who-are-we> , 19/03/2018

Mac Dougall, G. (1977), The MacDougall Report — Volume I, Brussels, April, [https://www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2012/5/31/c475e949-ed28-490b-81ae-a33ce9860d09/publishable_en.pdf)

Martinelli, A. (2017), The European Identity, Glocalism, Journal of culture, politics and innovation, Issue 2017, 2, <http://www.glocalismjournal.net/issues/global-identities-and-communities/articles/the-european-identity.kl>

Musgrave, R.A. and Peggy B. Musgrave, P.B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York: McGraw-Hill.

Rodrik, D. (2107), How Much Europe Can Europe Tolerate?, March 14, 2017, 23, Project Syndacate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/juncker-white-paper-wrong-question-by-dani-rodrik-2017-03>

Smith, A. (1759), "The Theory of Moral Sentiments".

Valditara, G (2017), *Sovranismo: una speranza per la democrazia*, Milano: Book Time, ISBN 978-88-6218-129-7.

Wolf, M. (2018), Why so little has changed since the financial crash, Financial Times, 9/9/2018.