

«La politica europea di coesione economica, sociale e territoriale e i suoi limiti»

(Domenico Moro)

1. Cosa s'intende per politica di «coesione»

La politica europea di coesione spesso viene anche chiamata politica regionale. Tuttavia, non è la stessa cosa: la coesione è l'*obiettivo* di una politica, di cui la politica regionale costituisce il principale *strumento* di attuazione. Sembra una sfumatura, ma in realtà non lo è in quanto, fino all'Atto Unico Europeo ed al Trattato di Lisbona, si preferiva mettere l'accento sullo strumento – la politica regionale – prevalentemente inteso come meccanismo di compensazione finanziaria tra gli stati membri. Con il riferimento alla «coesione europea» si vuole invece mettere l'accento sul fatto che vi deve essere una politica che *si pone dal punto di vista dell'interesse europeo in quanto tale* volto a superare gli squilibri economici, sociali e territoriali che ancora persistono. Questo significa dare un ruolo maggiore alle istituzioni europee, cui però gli stati membri si sono sempre opposti, perché non intendono riconoscere all'UE una competenza che, toccando il territorio, interferisce con la sovranità nazionale.

2. Le tappe della politica regionale europea attraverso i Trattati europei

La nascita del Mercato Comune Europeo. I paesi fondatori non fornirono una base solida per realizzare una politica regionale autonoma nell'ambito della Comunità. I sei membri originari della CEE erano composti da regioni relativamente omogenee e coese, tanto che il Trattato di Roma faceva affidamento sugli effetti positivi e automatici del mercato per colmare le differenze a livello di sviluppo economico. Su iniziativa italiana, vennero però previsti due strumenti per sostenere le regioni meno sviluppate: la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e il Fondo sociale europeo (FSE). Le due istituzioni, inizialmente, svolgevano tuttavia solo una modesta funzione redistributiva tra aree.

Il primo allargamento della CEE. Le condizioni per l'istituzione di una politica di sviluppo regionale della Comunità si realizzarono nei primi anni Settanta, in seguito all'allargamento della CEE a Irlanda, Danimarca e UK. I capi di Stato e di governo, al vertice di Parigi del Consiglio europeo del 1972, decisero formalmente di istituire il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) che doveva entrare in vigore nel 1973 (in seguito alla crisi petrolifera, venne rinviato al 1975). La ragione sostanziale per la quale si decise di istituire il FESR era che la Gran Bretagna si trovava ad essere un contribuente netto al bilancio comunitario (essenzialmente per finanziare la PAC) e quindi voleva essere compensata, almeno parzialmente, con l'accesso a nuovi fondi comunitari. Al momento dell'esordio della nuova politica, le risorse finanziarie gestite dal FSE e dal FESR, congiuntamente noti come "Fondi strutturali", erano complessivamente piuttosto modeste (pari al 5% del Bilancio UE). I fondi dovevano essere distribuiti sulla base di quote nazionali predefinite e gli Stati membri avevano l'ultima parola sull'approvazione dei progetti.

L'Atto Unico Europeo. Il mutamento radicale nella politica di sviluppo regionale europeo si è avuto con la firma dell'Atto Unico Europeo, il quale introduceva un paragrafo nuovo dedicato proprio alla coesione economica e sociale. Per la prima volta in un Trattato, all'art. 130A si afferma esplicitamente che «*la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite*». Il passo successivo a questa innovazione è stato la decisione presa nel febbraio 1988 dal Consiglio europeo, su proposta di Delors, di razionalizzare la gestione dei Fondi strutturali e di raddoppiarne la dotazione fino al 1993, anno di entrata in vigore del Mercato Interno Europeo. Il pacchetto finanziario ammontava a 63 miliardi di ECU e le regioni beneficiarie erano quelle il cui PIL pro-capite era inferiore al 75% del PIL pro-capite medio comunitario. Come conseguenza del raddoppio delle risorse a disposizione, nell'arco del quinquennio 1989-93, le regioni beneficiarie colmarono il divario con il resto dell'UE nella misura del 3%.

Il Trattato di Maastricht. Anche Maastricht ha rafforzato il legame tra l'integrazione europea e la necessità di promuovere la coesione e la redistribuzione delle risorse disponibili. L'art. 130D del Trattato ha istituito il "Fondo per la coesione" finalizzato all'erogazione di «*contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti trans-europee nel settore delle infrastrutture di trasporto*». I beneficiari erano i paesi membri con un PIL pro-capite inferiore al 90% della media UE: Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna (i cosiddetti «paesi della coesione»).

Un anno dopo la firma del Trattato di Maastricht, Delors presenta delle nuove proposte (Pacchetto Delors II) che prevedevano un ulteriore aumento delle risorse finanziarie destinate alle regioni meno sviluppate e che raggiunsero la cifra di 198 miliardi di ECU, più i 14 miliardi di ECU del Fondo di coesione, per il periodo 1994-99. Pertanto, con la Presidenza Delors, gli stanziamenti *annui* a favore della politica regionale passano, con il Pacchetto Delors I, dai 9 miliardi di euro del 1988 ai 14 miliardi del periodo 1989-1993, ai 31 miliardi annui del periodo 1994-1999 con il Pacchetto Delors II, ai 34 miliardi per il periodo 2000-2006 previsti dall' "Agenda 2000", per stabilizzarsi attorno ai 50 miliardi annui per gli anni successivi: i fondi stanziati per le politiche strutturali arrivano così a rappresentare circa lo 0,45% del PIL dell'Unione. In particolare, più della metà dello stanziamento complessivo viene dirottato verso i «paesi della coesione» che, in quattro anni, riducono il divario con il resto dell'UE di circa il 5%, un effetto perequativo maggiore di quello che, nello stesso arco temporale, si ottiene all'interno delle federazioni compiute.

Nelle intenzioni del principale artefice di questa politica, Delors, il concetto di coesione doveva servire a promuovere una "*strategia finalizzata alla costruzione di uno Stato*", a promuovere una visione federalista dell'Europa, a bilanciare la filosofia del mercato, che era alla base dell'integrazione economica. In seguito alle riforme attuate da Delors, si può cominciare a fare un primo confronto tra la politica regionale dell'UE con quella di una federazione compiuta come quella americana. I dati relativi alla spesa per lo sviluppo regionale nella UE e negli USA indicano che la *dimensione* del bilancio per lo sviluppo dell'UE resta inferiore a quella degli Stati Uniti: sia in termini assoluti: 50 miliardi annui di euro contro 252,7; sia in percentuale del PIL: 0,5% contro 2,5%. Da notare però che il bilancio UE dedicato allo sviluppo regionale è pari ad una quota assai più grande del bilancio complessivo (46%) di quanto non accada negli USA (12%).

Con il pacchetto di riforme nato con l'Agenda 2000 (approvata dal Consiglio europeo di Berlino del 1999) e che abbraccia il periodo 2000-2006, viene introdotta una ulteriore serie di innovazioni nella gestione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. Gli stanziamenti vengono concentrati su tre obiettivi (regioni in ritardo di sviluppo; riconversione economica e sociale zone in difficoltà strutturali; ammodernamento politiche e sistemi di istruzione, formazione e occupazione), invece che su sette obiettivi. Le iniziative gestite direttamente dalla Commissione europea si riducono però dal 10% delle risorse a disposizione dei fondi regionali al 6,5%.

Il Trattato-costituzione di Lisbona e l'allargamento ai paesi dell'Europa centrale ed orientale e la «nuova» politica regionale 2007-2013. Con il Trattato-costituzione di Lisbona, per la prima volta, viene introdotto il riferimento alla «coesione territoriale». Infatti, all'art. 3.3 del TUE, si dice che: L'Unione «...*promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.*» È bene ricordare, inoltre, che con il nuovo Trattato, il Parlamento europeo è chiamato ad approvare a maggioranza un bilancio che non fa più distinzione tra spese obbligatorie (es.: PAC) e spese non obbligatorie e la sua gestione, di fatto, diviene dunque più "politica".

L'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale determina, per ragioni statistiche, l'abbassamento della media del PIL pro-capite assunta come discriminante per l'assegnazione dei fondi (il 75% del PIL pro-capite medio) e dirotta verso i nuovi membri gran parte dei fondi regionali. L'azione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione viene concentrata su nuovi tre obiettivi così ridefiniti: 1) convergenza degli stati membri e delle regioni; 2) competitività regionale e occupazione; 3) cooperazione territoriale europea. Al primo obiettivo vengono destinati 251 miliardi di euro e vanno a favore dei paesi che hanno un PIL pro-capite inferiore al 75% del PIL pro-capite medio UE (per le regioni che risentono dell'effetto statistico legato alla riduzione del PIL medio europeo è previsto un aiuto transitorio fino al 2010). A favore del secondo obiettivo, che include le aree che erano comprese nel primo obiettivo del precedente ciclo di programmazione regionale, vengono destinati 49 miliardi di euro. A favore del terzo obiettivo (cooperazione transfrontaliera e sovranazionale; sviluppo rurale, ristrutturazione settore della pesca, ecc..) vengono destinati 7,8 miliardi di euro. La ridefinizione degli obiettivi, in sostanza, serve solo a giustificare la redistribuzione tra stati nazionali, più che a promuovere veri e propri obiettivi di politica regionale. Nel contempo, i finanziamenti direttamente utilizzabili dalla Commissione europea scendono ulteriormente al 5% dei fondi destinati allo sviluppo regionale.

3. La «nuova» politica di coesione 2014-2020

Con l'approssimarsi del nuovo ciclo delle prospettive finanziarie europee, viene avviata in Europa un'ampia discussione sulle politiche di bilancio dell'UE. Il dibattito europeo coinvolge, in particolare, la politica di coesione e il "Rapporto Barca" (2009) costituisce uno dei principali punti di riferimento di quel dibattito.

Il Rapporto Barca. Il Rapporto propone una politica «*place-based*» in base alla quale: 1) Tutte le regioni devono essere eligibili ai fini della politica di coesione, soprattutto se si è in presenza di una sottoutilizzazione del potenziale locale e di persistenti ineguaglianze sociali; 2) Il processo decisionale deve evitare che la negoziazione sulle risorse e la loro distribuzione tra stati e regioni abbia luogo prima della negoziazione sugli obiettivi e sui mezzi per raggiungerli; 3) L'agglomerazione (vale a dire la concentrazione di consumatori, lavoratori e imprese), che non è mai il frutto esclusivo delle forze di mercato, è un importante fattore di sviluppo e deve quindi essere favorita dall'intervento pubblico. In Europa, dove il policentrismo è elevato, le economie di scala e la crescita possono essere generate da «reti che collegano i grandi agglomerati» e se non c'è un intervento pubblico europeo, i paesi tendono a dare priorità agli investimenti per i collegamenti con il cuore dell'Europa, esacerbando il vantaggio del centro a discapito della periferia.

La politica di coesione nel periodo 2014-2020. Stante le difficoltà economico-finanziarie che sta attraversando l'UE e in particolare l'euro-zona, secondo le proposte della Commissione europea, la politica di coesione sarà subordinata: a) alla «condizionalità macro-economica»: legare l'erogazione dei fondi al rispetto, da parte degli stati membri, dei parametri macro contenuti nel «*six-pack*» (misure correttive per la riduzione del deficit e del debito; sanzioni; ecc.), b) al finanziamento di progetti coerenti con gli obiettivi fissati nel documento «Europa 2020» e che sono quelli di un'economia: basata sulla conoscenza e sull'innovazione; più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva (crescita sostenibile); con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale (crescita inclusiva).

4. La politica di coesione è solo un costo?

Prima di dare una risposta sul piano quantitativo-economico alla domanda all'origine di questo paragrafo, occorre precisare che essa, prima di tutto, va riferita al quadro politico all'interno del quale viene formulata e che può avere, beninteso, effetti economici positivi o negativi. Secondo il rapporto di Marejorie Jouen sulla politica di coesione, i miglioramenti nelle condizioni economiche dei paesi dell'Europa centro-orientale sono da attribuirsi all'adesione di questi ultimi ai principi enunciati sotto l'etichetta del «*Washington Consensus*» (Jouen M., *La politique européenne de cohésion*, 2011 e *La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique*, 2008: nulla è più lontano dalla realtà.

Occorre ricordare che all'inizio degli anni '90 si sono confrontati due approcci politici: il «Washington Consensus» (teorizzati dall'economista John Williamson nel 1989 e che riguardano disciplina di bilancio, deregolamentazione, liberalizzazione dei sistemi di sicurezza sociale, educativa e sanitaria, ecc..) ed i «Criteri di Copenaghen» (decisi dal Consiglio europeo, giugno 1993 e che riguardano l'introduzione di istituzioni in grado di assicurare lo stato di diritto, la democrazia, i diritti dell'uomo; economia di mercato; rispetto degli impegni con UE riguardo l'unione politica, economica e monetaria). Ora, come ci ricordano i precedenti delle crisi finanziarie disastrose che hanno coinvolto i paesi dell'America Latina e del Sud Est Asiatico, il «*Washington Consensus*» è fallito ed i «Criteri di Copenaghen» invece sono stati un successo. Ed è stata proprio la prospettiva dell'adesione di questi paesi all'Unione europea che li ha indotti ad attenersi ai «Criteri di Copenaghen» quale condizione per l'ingresso nell'UE. Solo così si può spiegare il successo economico di molte regioni dell'Europa centro-orientale. Infatti, se si prendono in considerazione le regioni cui fanno riferimento le capitali della Polonia e della Repubblica Ceca, vale a dire la Regione Mazowieckie (5,2 milioni di abitanti) e la Provincia di Praga (1,2 milioni di abitanti), nel primo caso il PIL pro-capite (dati EUROSTAT), nel periodo 1995-2008, è più che quadruplicato (passato, a valori correnti, da 3.600 euro a 15.100), nel secondo è cresciuto di quasi cinque volte (da 7.200 euro a 32.000), superando il PIL pro-capite medio dell'UE a 27 (pari a 23.500 euro).

Con riferimento alle specifiche conseguenze economiche della politica regionale sulle economie dei paesi che sono contribuenti netti al bilancio dell'UE, è stato calcolato dalla Commissione europea che,

mediamente, il 28% delle risorse che affluiscono alle regioni meno sviluppate, a titolo di interventi finanziati dalla politica regionale europea, ritornano alle regioni più sviluppate, con una punta del 42% delle risorse che affluiscono alla Grecia ed il 35% delle risorse che affluiscono al Portogallo. Nel caso della Polonia, è stato calcolato che ogni euro che la Germania versa a favore della Polonia, attraverso i Fondi regionali, 0,85 centesimi le ritornano sotto forma di acquisti o maggiori esportazioni, vale a dire quasi tutto quello che essa esborsa.

Si tratta ora di valutare brevemente gli effetti della politica regionale europea e, più in generale, gli effetti dell'adesione all'Unione europea ed alla moneta europea, sullo sviluppo del PIL pro-capite di alcuni stati europei. Nel periodo preso in considerazione (1995-2008), la Spagna ha superato il PIL pro-capite medio europeo (da 11.600 euro nel 1995, a 23.900 nel 2008), la Grecia si è avvicinata a tale media (da 9.700 euro a 20.700) e l'Irlanda lo ha largamente superato (da 14.400 euro a 40.500). Solo il Portogallo resta ancora sensibilmente inferiore ai valori medi europei (da 9.000 euro a 16.200).

5. L'«eccezione» italiana

Nel corso del periodo 1995-2007 (dati SVIMEZ), il divario nel PIL pro-capite tra il Sud Italia e le regioni del Nord Ovest e del Nord Est si è ampliato passando, rispettivamente, da 12.100 euro a 17.100, da 22.900 euro a 30.000 e da 22.500 euro a 29.700. Questi confronti, generalmente, alimentano la tesi di un divario *economico strutturale* e di difficile sradicamento, e tende a giustificare una politica di permanente afflusso di risorse che, con il tempo, si è trasformata in una vera e propria politica di permanente assistenza. Se si esce dai confini italiani e si estende l'analisi dei divari territoriali al resto d'Europa, si può invece facilmente vedere che non vi è nulla di irrimediabile nella condizione economica del Mezzogiorno e che il problema può essere risolto in un arco di tempo inferiore a quello di una generazione, mentre l'arretratezza del Sud Italia data ormai da molte generazioni.

Per consentire un confronto tra regioni del Sud Italia e ad alcuni paesi del resto d'Europa, qui di seguito si sono presi alcuni dei «paesi della coesione» con un numero di abitanti pari a quello di alcune regioni del Mezzogiorno d'Italia: la Campania che, nel 2010, aveva una popolazione di 5,8 milioni di abitanti, la Sicilia 5,1 milioni e la Puglia 4,1 milioni. La popolazione della Grecia, nello stesso anno, era pari a 11,2 milioni di abitanti, quella del Portogallo 10,6 milioni (in entrambi i casi pari quindi a quella di due delle regioni più popolate del Sud Italia) e quella dell'Irlanda 4,4 milioni, quindi una dimensione assolutamente paragonabile a quella di molte regioni del Sud Italia.

Come si è già potuto vedere nel paragrafo precedente, nell'arco di tredici anni, quindi in meno di una generazione, si può aumentare il PIL pro-capite di quattro o cinque volte. Il caso dell'Irlanda, che nel 1995 aveva un PIL pro-capite superiore a quello medio del Sud Italia (14.400 euro, contro 10.900) elimina, inoltre, ogni considerazione che, in teoria, si potrebbe fare con riferimento al fatto che quanto il PIL pro-capite supera una certa soglia il suo tasso di crescita rallenta, mentre un basso PIL pro-capite di partenza giustificerebbe tassi di crescita più sostenuti: il caso dell'Irlanda dimostra, piuttosto, che anche quando il PIL pro-capite supera i livelli raggiunti dalle regioni del Sud Italia, esso può crescere a tassi molto elevati.

Se si mette a confronto il Mezzogiorno con la Grecia nel suo complesso e con una sua regione, l'Attica (che comprende Atene, con oltre 4 milioni di abitanti e quindi con dimensioni paragonabili a quelle di molte regioni del Sud Italia), si può vedere che a partire dalla metà degli anni '90 dello scorso secolo, il PIL pro-capite del Mezzogiorno (12.100 euro) era più elevato di quello della Grecia (9.500) e della regione Attica (10.200). Nell'arco di 8 anni la Grecia ha superato il Mezzogiorno (15.600 euro contro 15.500 nel 2003), e l'Attica lo ha superato in cinque anni (14.300 euro contro 13.900 nel 2000). Quest'ultima regione greca, in particolare, con 26.900 euro nel 2008, ha superato anche il PIL medio dell'UE a 27. Pertanto, la Grecia, che i mercati finanziari stanno mettendo in ginocchio da due anni a questa parte, è riuscita a far nettamente meglio del Mezzogiorno d'Italia. Nello stesso periodo di tempo visto prima (1995-2008), la Spagna, nel 1995, aveva un PIL pro-capite sostanzialmente paragonabile a quello del Mezzogiorno (11.600 euro contro 10.900) e nell'arco di dodici anni ha raggiunto e superato quello medio dell'UE, distanziando largamente il PIL pro-capite del Sud Italia. Lo stesso discorso, vale per alcune delle regioni più povere della Spagna, l'Andalusia e Murcia (la più povera è l'Estremadura). Nel 1995, esse avevano un PIL pro-capite pari, rispettivamente, a 8.600 e 9.600 euro, dunque quasi la metà di quello del Mezzogiorno (15.500): l'Andalusia lo ha superato in undici anni e Murcia in otto. Dei quattro «paesi della coesione», solo il

Portogallo presenta un'evoluzione simile a quella del Mezzogiorno, mantenendosi al di sotto del PIL pro-capite di quest'ultimo.

Nel fare i confronti tra stati o regioni che hanno una popolazione di dimensioni paragonabili, è anche importante prendere in considerazione il livello assoluto del PIL e non solo quello pro-capite. Se il PIL pro-capite è basso, anche moltiplicandolo per una popolazione più numerosa, il mercato totale di beni e servizi rimane comunque ristretto e inaccessibile a beni e servizi più evoluti, contribuendo a frenare lo sviluppo nel medio-lungo termine. Se si prende quindi nuovamente il caso dell'Irlanda, nel 1993 essa aveva un PIL nazionale pari a 43 miliardi di euro e la Sicilia e Campania sommate, con una popolazione doppia rispetto a quella irlandese, un PIL totale regionale pari a 104 miliardi di euro. Quattordici anni dopo, nel 2007, l'Irlanda aveva un PIL nazionale pari a 189 miliardi di euro e la Sicilia più la Campania un PIL pari a 184 miliardi di euro.

Queste prime considerazioni conducono a sostenere che il problema del divario del Mezzogiorno d'Italia, rispetto al resto del paese, non ha solo una *ragione economica*, bensì *politica*, almeno nella misura in cui si può operare una distinzione tra le due dimensioni, soprattutto quando si parla di politica regionale. Le cronache di queste ultime settimane che hanno riguardato la Regione Sicilia, sull'orlo del fallimento e, soprattutto, incapace di utilizzare i consistenti flussi finanziari che l'Unione europea le mette a disposizione, portano a ritenere che la variabile politica in senso lato, vale a dire la certezza del diritto a difesa di attività e comportamenti economici sani e l'efficienza della pubblica amministrazione sono le condizioni irrinunciabili per una politica che voglia aiutare il Sud d'Italia a colmare il gap economico che ancora lo separa dal resto d'Italia, dove la prima condizione è di rilievo maggiore rispetto alla seconda. Lo si può desumere da alcuni studi che riguardano il problema dell'evasione fiscale e degli effetti economici della criminalità organizzata.

L'evasione fiscale e il costo della criminalità organizzata. La maggior parte degli studi (Banca d'Italia, Ministero dell'Economia, Istat, Agenzia delle entrate, ecc.) concorda nel ritenere che il reddito sommerso («non osservato», in termini tecnici) è pari a circa il 25% del PIL. Si tratta di una media nazionale e i singoli indici che servono a calcolare il reddito sommerso (lavoro irregolare, piccole imprese, peso del settore agricolo e dei servizi, ecc.) portano a ritenere che il reddito sommerso nel Mezzogiorno possa essere più elevato della media nazionale. In ogni caso, accrescendo il PIL pro-capite del Sud Italia (17.600 euro nel 2008) della media nazionale dell'evasione fiscale e pari a circa 4.400 euro, si avrebbe un valore vicino al PIL medio europeo. Lo supera, avvicinandosi significativamente al PIL pro-capite del Centro-nord Italia (25.500 euro, contro 29.400), se si dovesse tener conto degli effetti negativi della criminalità, la cui incidenza pro-capite è stata stimata in circa 3.500 euro. I due fenomeni (evasione fiscale e costo della criminalità organizzata) hanno dunque un'importanza rilevante nello spiegare i problemi del Mezzogiorno d'Italia, ma devono essere visti insieme. In particolare, non ha alcun senso parlare, come spesso si sente fare, di sviluppo promosso dall'intervento pubblico piuttosto che dal mercato, dal momento che nel Mezzogiorno manca il bene pubblico per eccellenza: lo stato di diritto, che è la condizione perché, attraverso la difesa dei diritti di proprietà e della sicurezza personale, funzioni l'economia di mercato. Evasione e costo della criminalità sono due fenomeni che, come detto, sono due facce della stessa medaglia (si evade per non essere tassati, non solo dallo stato, ma anche dalla criminalità).

6. Conclusioni

Alcuni limiti del Rapporto Barca e del Rapporto Marjorie Jouen (Nôtre Europe) servono da introduzione alle conclusioni che si possono trarre. Barca contrappone federalismo fiscale e *governance* multi-livello, sostenendo che quest'ultima sarebbe più adatta alla gestione della politica di coesione; in secondo luogo, Barca e Jouen sembrano porre il problema della politica di coesione nei termini di una scelta tra politica redistributiva e politica di sviluppo. Intanto bisogna osservare che i sistemi federali sono quelli in cui la politica regionale funziona e attiva consistenti trasferimenti di risorse (gli USA hanno varato il New Deal ed oggi i trasferimenti oscillano tra il 9% ed il 30% del PIL statale e la Germania ha introdotto il sistema della perequazione finanziaria come strumento per il superamento delle differenze nelle capacità contributive delle diverse regioni dovute ai diversi livelli di sviluppo). A livello europeo, almeno fino ad oggi, non si è mai potuto realizzare una politica regionale paragonabile a quella americana o tedesca per il semplice fatto che l'Unione europea non è ancora una federazione. In secondo luogo, con riferimento alla politica regionale,

non si tratta tanto di contrapporre politica redistributiva e politica di sviluppo, ma piuttosto di articolare i compiti di una politica di bilancio tra i diversi livelli di governo di una federazione. Pertanto, da quando è stato pubblicato il Rapporto McDougall (1977) sulla dimensione prevedibile del bilancio europeo nella fase pre-federale e federale dell'Unione europea e sulla ripartizione dei compiti della politica di bilancio tra il livello nazionale ed il livello europeo, i federalisti insistono sul fatto che la distribuzione del reddito *tra aree* deve essere una competenza europea e che la politica di stabilizzazione può rimanere di competenza nazionale, purché coordinata in modo vincolante. La politica di sviluppo (sostenibile) deve invece essere una competenza concorrente tra i diversi livelli di governo.

La crisi finanziaria che ha coinvolto l'Unione europea, ed in particolare l'euro-zona, nella misura in cui ha comportato una riduzione del tasso di crescita del PIL dell'UE, rallentando il processo di avvicinamento del PIL pro-capite delle regioni più povere a quello medio europeo, ha messo in evidenza problemi nuovi. Innanzitutto il fatto che la politica di coesione, per essere efficace, necessita il rafforzamento dell'euro-zona ed in particolare che il processo di unificazione monetaria deve essere integrato con una forte politica di bilancio dell'euro-zona; in secondo luogo occorre stabilizzare il processo decisionale europeo, dalla regione all'Unione europea. Infatti, la tenuta dell'unione monetaria non può essere condizionata dal susseguirsi di elezioni su scala nazionale o regionale; in terzo luogo, occorrerà forse aggiornare l'affermazione di Albertini secondo cui «Non sono i partiti ad aver messo in crisi lo Stato (nazionale), ma è lo Stato (nazionale) ad aver messo in crisi i partiti». I partiti oggi, in base alla procedura prevista dal Trattato di Lisbona per la scelta del Presidente della Commissione europea, hanno la possibilità di ridare alla politica il suo ruolo, che è quello di consentire ai cittadini europei di scegliere il futuro della comunità politica europea. Nel 2014, i partiti dovranno indicare il loro candidato alla Presidenza della Commissione europea e dotato di un programma elettorale europeo. Quest'ultimo può avere la politica europea di coesione come uno dei suoi contenuti principali e la campagna elettorale europea avrebbe dei vantaggi che le deriverebbero dall'essere collegata a questa politica: il candidato alla Presidenza, infatti, potrebbe contare su un bilancio che per il 40% destina fondi alla politica di coesione, la quale tocca circa un terzo dell'elettorato europeo.

Il programma elettorale europeo dovrebbe prevedere, tra le altre cose, l'attribuzione di maggiori risorse alla Commissione europea affinché possa promuovere *direttamente* iniziative sul territorio. Il governo federale americano è stato rafforzato, in tema di sviluppo, dagli effetti di lungo periodo del «New Deal», e da un elevato grado di legittimazione che gli consente di gestire direttamente una grande quantità di risorse per lo sviluppo e di intervenire direttamente nel territorio delle regioni. Nel caso specifico dell'Italia, assumerebbe particolare importanza l'ammontare messo a disposizione della Commissione europea per interventi diretti sul territorio. Ad esempio, la Commissione potrebbe essere lei la promotrice di politiche di sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia, non con iniziative specifiche per ogni regione, ma con programmi integrati che coinvolgano più regioni attraverso l'istituzione, ad esempio, di un'Agenzia interregionale di diritto europeo.