



## **Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione dell'Unione europea a una svolta**

*di Fabrizio Barca\**

*Nota per il Gruppo di studio di ASTRID sul bilancio comunitario*

**6 novembre 2009**

### **Non può esservi Unione di Stati senza una politica di sviluppo**

Nessuna Unione di Stati con mercati unificati del lavoro, dei capitali, e dei beni e servizi può svilupparsi e sopravvivere senza una politica di sviluppo che metta i propri cittadini in condizione di cogliere le opportunità e di contrastare le minacce dell'Unione stessa. Non si tratta di redistribuire risorse finanziarie fra gli Stati o le Regioni dell'Unione, né di promuovere la convergenza dei loro Pil pro-capite medi, né di compensare in qualche modo gli effetti dell'unificazione dei mercati "facendo qualcosa di sociale". Si tratta piuttosto di trarre le conseguenze del fatto che la libera circolazione di lavoro, capitale e beni non produce di per sé un miglioramento della qualità di vita. Ma offre nuove possibilità e crea nuovi rischi. La politica di sviluppo è chiamata a soddisfare l'attesa che l'esistenza dell'Unione induce in ogni cittadino, ovunque egli sia nato, che tutti avranno lo stesso diritto di cogliere le nuove possibilità e di difendersi dai nuovi rischi.

L'Unione Europea, unificando i mercati e avviando un sistema di regolazione unitaria di questi e della società, e andando quindi ben oltre un accordo inter-statale, costituisce di fatto una "Federazione in fieri" a carattere ibrido. Non fa dunque eccezione a questo principio generale. L'Unione Europea ha bisogno di una strategia di sviluppo di lungo termine con cui fornire a ogni cittadino europeo strumenti per affrontare le conseguenze dell'unificazione dei mercati e della politica di regolazione.

Quando l'Europa apre le frontiere interne e lascia circolare i propri cittadini o facilita, e di fatto promuove, l'afflusso di nuovi cittadini dall'esterno, essa non può poi esimersi dal fornire mezzi affinché i migranti godano dei diritti riconosciuti nei luoghi di arrivo e affinché i cittadini dei luoghi di arrivo non vedano peggiorare la qualità della propria istruzione, della propria sicurezza, della propria assistenza sanitaria. Quando l'Europa adotta una strategia unitaria di mitigazione dei cambiamenti del clima, essa non può poi esimersi dal dare alle aree più colpite dalla strategia di mitigazione i mezzi per innovare la propria base produttiva ed economica e rilanciare i propri vantaggi comparati. Quando l'Europa crea un mercato interno e previene i singoli Stati dal risolvere le proprie difficoltà ricorrendo ad aiuti di stato o previene le singole Regioni dal farlo ricorrendo a livelli differenziati di imposizione, essa non può poi esimersi dal fornire a quegli Stati e Regioni i mezzi per innovare la propria industria, adattandola alle tecnologie più avanzate.

Se, una volta scatenate le forze del mercato, l'Europa non vi fa seguito con un'efficace politica di sviluppo che consenta di prendere il meglio di quelle forze, i cittadini europei saranno spinti a chiedere meno mercato e meno Europa, le imprese saranno indotte a chiedere protezione. Ne risulteranno minate le stesse fondamenta dell'Unione.

---

\* Dirigente generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.



Un'Unione tiene se il graduale allentamento dei “sentimenti comunitari”, o “identificazione”, all'interno dei singoli Stati-Nazione dell'Unione viene accompagnato dal graduale consolidamento di quegli stessi “sentimenti comunitari” all'interno dell'Unione intera, a cavallo dei confini nazionali. Come scriveva Sigmund Freud in un carteggio del 1932 con Albert Einstein, è su queste premesse e non su quelle di fragili idealismi che può reggersi un percorso di pacificazione e progresso fra Stati che sin dalla nascita hanno fatto della guerra il principale strumento di egemonia. Promuovere le stesse opportunità per tutti i cittadini dell'Unione Europea attraverso una politica di sviluppo è uno strumento per costruire una “identificazione europea”. In assenza di questo strumento torneranno a prevalere sentimenti comunitari all'interno di enclavi più ristrette e quindi con modalità antagoniste rispetto ad altre enclavi. Insomma, o l'Unione europea “non è”, o, se è, essa ha bisogno di una politica di sviluppo.

### **La scelta europea nel confronto con gli Stati Uniti**

Queste considerazioni erano ben chiare ai “padri fondatori” dell'Europa. Per tutti, basti richiamare le considerazioni del Rapporto del Commissario George Thomson nel 1973, dove si osservava che “nessuna Comunità può sopravvivere né avere senso per coloro che le appartengono finché alcuni di essi abbiano standard di vita assai diversi e abbiano ragione di dubitare della volontà comune di aiutare i singoli Stati Membri a migliorare la condizione della propria gente”.

Era chiaro sin da allora che il bisogno di una politica di sviluppo dell'Unione riguardava sia le sue aree più arretrate, sia le sue aree più avanzate, poiché anche per queste ultime l'Unione crea opportunità e produce minacce. La differenza di intervento nei due casi non dovrà riguardare l'esistenza di un'azione diretta dell'Unione, quanto l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie per realizzarla (ben più cospicue, evidentemente, nel primo caso). Era altresì chiaro già allora che la strategia di sviluppo richiedeva sia una dimensione economica, sia una dimensione sociale. E', infatti, necessario fornire a ogni area i mezzi, a un tempo, per ridurre la sotto-utilizzazione delle proprie risorse produttive (dimensione economica) e per ridurre l'esclusione sociale (dimensione sociale).

Ma come attuare questa politica di sviluppo? L'esempio fornito da una Federazione compiuta e di antica data, gli Stati Uniti, è di aiuto per capire cosa un'Unione debba fare, ma anche per comprendere le indispensabili differenze da adottare in Europa nel metodo di intervento.

Il Governo federale degli Stati Uniti attua dagli anni '30 una politica di sviluppo rivolta, di volta in volta, alle diverse aree dell'Unione; dispone di risorse pari a circa il 2,5% del PIL; promuove beni e servizi pubblici, per il trasporto, l'istruzione, i servizi sociali, la sanità, la ricerca etc. Questo intervento avviene con una responsabilità piena delle autorità federali, che operano nei territori attraverso proprie agenzie sovrapposte all'azione ordinaria degli Stati e degli altri livelli di governo. Questa strada, che prevede la costituzione di fondi settoriali super-federali, è assolutamente preclusa all'Unione Europea. Essa è possibile in un'Unione che goda di una fortissima legittimità democratica. Non è attuabile nel contesto di un'Unione assai più giovane e immatura, dove la legittimità democratica è limitata e dove forti “contratti sociali” nazionali regolano la fornitura dei beni e servizi pubblici ai cittadini. L'affidamento a “Bruxelles” della responsabilità di decidere in quali territori e come intervenire non è plausibile.

Non è dunque un caso che in Europa, durante gli anni '70 e poi in modo compiuto con la riforma Delors del 1988, la strategia di sviluppo sia stata affidata a una *politica rivolta-ai-luoghi (place-based)* nella quale l'Unione ha un ruolo di indirizzo ma non è responsabile dei



singoli interventi. Tale è infatti, nelle intenzioni, la “politica di coesione” che raccoglie oggi il 36% del bilancio dell’Unione (lo 0,4-0,5% del GDP).

### **Una politica di sviluppo rivolta-ai-luoghi (place-based) è la sola opzione per l’Unione Europea**

Le valutazioni sin qui riassunte sono contenute in un Rapporto indipendente “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy”<sup>1</sup> predisposto dallo scrivente su mandato della Commissione Europea nell’ambito del processo di revisione del bilancio europeo.

Il Rapporto unisce all’approccio storico e comparatistico ora richiamato un’analisi approfondita del recente dibattito teorico sullo sviluppo. Quest’ultimo è tornato a individuare la causa principale delle trappole del sottosviluppo nell’assenza di istituzioni economiche locali adeguate, per effetto della storia (*path dependency*) o per incapacità o scelta delle *elites*. Sulla base di queste valutazioni, integrate da un’ampia consultazione che ha coinvolto in audizioni<sup>2</sup> oltre 40 accademici e 80 amministratori pubblici europei, il Rapporto propone una lettura della politica di coesione come una politica di sviluppo *place-based*, ossia una strategia che:

- realizza infrastrutture, servizi e incentivi mirati su singoli “luoghi” (che sono a geometria e dimensione altamente variabile: aree metropolitane, aree rurali, aree vaste, corridoi, etc., comunque identificati da progetti di sviluppo) e rivolti a una maggiore utilizzazione delle risorse (efficienza) o all’inclusione sociale (equità),
- estraendo e aggregando conoscenze e preferenze degli individui e gruppi che vivono nei luoghi,
- attraverso trasferimenti condizionati dove il soggetto finanziatore esterno subordina il trasferimento dei fondi all’impegno contrattuale dei livelli inferiori di governo a perseguire obiettivi quantitativi prefissati e a soddisfare requisiti istituzionali per il buon utilizzo dei fondi.

Il Rapporto mostra che questo modello di politica di sviluppo è a un tempo il solo e il più moderno che l’Unione Europea può usare per sbloccare situazioni persistenti di arretratezza, di esclusione sociale (anche all’interno di aree avanzate) e di incapacità di aggiustamento.

E il solo modello utilizzabile dall’Unione Europea perché il modello alternativo dell’intervento federale *top-down* le è precluso. E’ il modello più moderno a disposizione, perché può assicurare il mix “giusto” di *sussidiarietà* – disegnando interventi e istituzioni su misura dei luoghi, grazie al ruolo svolto dalle conoscenze e preferenze degli attori che vi operano – e *condizionalità* – sfuggendo alla cattura dei “cacciatori di rendita” locali e promuovendo innovazione, grazie alle leve (contrattuali, di autorità tecnica, di pressione) detenute dal finanziatore esterno.

Il Rapporto sostiene quindi che affinché la politica di coesione aderisca a questo modello concettuale è necessario da un lato tornare alla “logica di sviluppo” delle origini, dall’altro innovare sulla base dell’esperienza e dei progressi della teoria economica. Questo indirizzo deve condurre, argomenta il Rapporto, a una *profonda riforma dell’attuale politica di coesione*.

### **E’ indispensabile una riforma non graduale della politica di coesione**

---

<sup>1</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/future/barca_en.htm).

<sup>2</sup> Il contenuto delle audizioni è disponibile nel sito citato.

L'esame condotto mostra che l'architettura generale della politica di coesione è adatta a conseguire gli scopi sopra indicati: governo multilivello, trasferimenti condizionati, promozione del partenariato nei luoghi, questi e altri tratti dello scheletro della politica di coesione sono indispensabili a una strategia di sviluppo realistica ed efficace. Ma, al tempo stesso, la ricognizione di 20 anni di politica di coesione ne mostra, nonostante indubbi risultati, le forti e non più accettabili debolezze:

- le finalità della politica sono divenute opache fino a dare credito alla sua interpretazione come strumento meramente redistributivo tra Stati Membri e Regioni;
- manca il raggiungimento di una massa critica di interventi su poche priorità, tale da "fare la differenza" nell'affrontare alcune questioni dove è forte l'aspettativa dei cittadini europei;
- gli obiettivi economici e sociali tendono a essere sovrapposti e confusi, in nome di una presunta "sinergia", che in realtà sappiamo esistere solo nel lungo termine;
- i "contratti" fra Commissione e Stati Membri o Regioni impegnano i secondi a complessi adempimenti procedurali mentre non si concentrano sugli obiettivi quantitativi da perseguire e non creano incentivi adeguati per utilizzare le risorse in modo efficace (ossia il sistema di condizionalità è debole);
- l'evidenza empirica sui risultati raggiunti, o persino sui risultati perseguiti, è estremamente povera, mentre è sostanzialmente assente il ricorso a metodologie moderne di valutazione controfattuale di impatto degli interventi ;
- é infine sorprendentemente assente un dibattito pubblico sui risultati in termini di *standard* di vita dei cittadini europei, mentre domina il confronto sulla mera tempistica di spesa o sulle irregolarità.

La strada da imboccare è dunque evidente. La politica di coesione deve essere riformata. Non si tratta di una riforma graduale, ma di una riforma profonda e decisa, da concordare politicamente entro l'inizio del 2010, di cui dibattere i dettagli in maniera aperta nei due anni successivi, e da anticipare per alcuni aspetti già nella realizzazione dell'attuale ciclo di programmazione 2007-2013.

Le due alternative a questa strada - che si percepiscono in questi mesi nel confronto, peraltro sempre poco trasparente, come purtroppo è prassi in questa fase della storia dell'Unione Europea - sono entrambe da respingere. La prima alternativa è il *mantenimento dello status quo*. Essa aprirebbe un divario sempre più grande fra la "coesione" che la politica promette di portare ai cittadini europei e risultati ottenuti: è un'opzione assolutamente da scartare per il bene dell'Europa. La seconda opzione consiste nel *sostanziale smantellamento* della politica di coesione, attraverso la trasformazione di una sua parte (di fatto) in un Fondo di equalizzazione per gli "Stati poveri" e della parte restante in fondi settoriali super-federali. Questa opzione costituirebbe assieme la rinuncia da parte dell'Unione a ogni politica attiva a favore dei propri cittadini e la costruzione di uno strumento incompatibile con la sovranità degli Stati nazionali<sup>3</sup>.

## Il contenuto della riforma

---

<sup>3</sup> Ove si costituissero fondi settoriali per le grandi comunicazioni, per il cambiamento climatico, per l'occupazione, per le migrazioni, alla Commissione Europea non verrebbe mai consentito di assumere decisioni autonome in merito a quali territori siano più meritevoli di intervento e a quali progetti siano migliori - come appunto avviene nel modello statunitense - e non resterebbe quindi che pre-allocare di fatto le risorse fra le diverse aree dell'Unione attraverso conciliaboli sottratti alla verifica tecnica e democratica e ammantati ex-post di una qualche razionalizzazione.

Il Rapporto avanza dunque una proposta di riforma semplice ma dettagliata. Essa può essere sintetizzata in tre innovazioni di sostanza - nell'allocazione delle risorse, nel sistema dei contratti e nell'orientamento ai risultati - in trasformazioni relative alle istituzioni dell'Unione che governano la politica, e in una modifica del sistema negoziale del bilancio. Ognuno di questi cambiamenti richiede gli altri ed è a sua volta indispensabile a essi. In altri termini, la proposta di riforma non costituisce una "lista della spesa" fra cui scegliere ciò che aggrada; ma una proposta coesa dove "tutto si tiene".

Le innovazioni di sostanza riguardano:

1. *La concentrazione su pochissime priorità rilevanti per i cittadini europei.* Due terzi di tutte le risorse della politica vanno concentrate su 3-4 temi di alta rilevanza per i cittadini europei, per i quali il metodo *place-based* è effettivamente necessario (ossia conoscenze e preferenze dei luoghi sono indispensabili per i progetti di sviluppo) e i cui effetti siano verificabili. Il primo requisito richiede di privilegiare temi sociali o economici la cui "soluzione" i cittadini europei si attendono proprio dall'Unione. Hanno queste caratteristiche, a titolo di esempio, i temi dell'*Innovazione* e dell'*Adattamento al cambiamento climatico*, sul fronte economico, e delle *Migrazioni*, sul fronte sociale, per le ragioni richiamate all'inizio di queste pagine. I temi non devono comunque identificare "settori" di intervento (quali Trasporti, Energia, Istruzione), ma questioni orizzontali da affrontare con mix di azioni settoriali. La scelta dovrebbe avvenire attraverso un confronto serrato, politico e culturale, che coinvolga fortemente i Parlamenti, europeo e nazionali, i singoli Stati Membri e le loro Regioni, la società civile.
2. *Contratti orientati ai risultati fra Commissione e Stati Membri (Regioni).* Contratto strategico nazionale e Contratti operativi (con le Autorità, nazionali o regionali, che assumono la gestione dei fondi), di fatto già esistenti, vanno presentati e chiusi simultaneamente, così da togliere a quello nazionale il carattere di mero documento di riferimento. Ma soprattutto questi contratti vanno alleggeriti dai vincoli procedurali e vanno invece concentrati su tre impegni: a) la scelta di allocazione fra le nuove priorità; b) obiettivi quantificati e verificabili in termini di indicatori di qualità di vita dei cittadini (*outcomes*); c) i requisiti istituzionali da soddisfare (in termini di concorrenza dei mercati, regolazione dei servizi pubblici, metodi di valutazione dei risultati, capacità istituzionale, metodi di mobilitazione della società civile e del partenariato economico e sociale, etc.) per assicurare il buon utilizzo dei fondi. La Commissione può: adottare l'intero contratto; respingerne alcune parti (perché non soddisfatta con gli impegni assunti), chiedendo di riallocare i fondi ad altre destinazioni; ovvero, adottarne alcune parti "soggette a condizioni". In quest'ultimo caso, lo Stato Membro o Regione dovrà presentare entro un anno un *Rapporto sullo stato di attuazione* alla cui adeguatezza (valutata dalla Commissione) saranno subordinati i finanziamenti. L'esistenza nei contratti di obiettivi misurabili consentirà di incentrare su di essi i *Rapporti annuali* (oggi a carattere eminentemente procedurale) che dal terzo anno ogni Stato/Regione redigerà sui risultati raggiunti, avendo assoluta libertà in merito al formato impiegato per motivare progressi e ritardi. La Commissione redigerà un *Parere* su ogni Rapporto e un *Rapporto di Sintesi*: tutti questi documenti saranno inviati al Consiglio Europeo e al Parlamento Europeo per un confronto (cfr. punto 5).
3. *Mobilitazione degli attori locali e una nuova metrica degli indicatori e della valutazione.* E' necessario rafforzare gli strumenti volti a incentivare nei soggetti locali, pubblici e privati, la propensione a rivelare conoscenze partecipando alla

progettazione locale, a sperimentare nuove soluzioni e ad esercitare monitoraggio reciproco e dissenso – secondo un canone di azione pubblica noto come “sperimentalismo”. A questo scopo è necessario restituire alla Commissione europea il potere di indagine e sollecitazione del confronto nei singoli luoghi, e un piccolo budget (0.1 per cento del totale) per la realizzazione di “Azioni innovative”. Questa strategia di mobilitazione e l’efficacia dei contratti richiedono poi una *nuova metrica*: l’introduzione di requisiti metodologici e di azioni valutative che consentano un effettivo orientamento ai risultati. In primo luogo, è necessario concentrare sugli obiettivi l’attenzione dei responsabili delle politiche e dei beneficiari attraverso il ricorso a indicatori di *outcome* e *targets*. A tale scopo si deve: condurre una drastica azione che garantisca il rispetto di requisiti minimi (oggi non soddisfatti) da parte degli indicatori di *outcome*; prevedere che accanto a pochi indicatori e *targets* comparabili per tutta l’Unione si impieghino indicatori e *targets* mirati ai contesti, selezionati in modo “non paternalista”; prevedere che gli utilizzatori diano conto dei progressi verso i *targets*; incoraggiare l’uso di metodi di incentivazione; ma rifuggire da meccanismi sanzionatori nei contratti con la Commissione. In secondo luogo, ricordando che gli indicatori nulla possono dire in sé circa l’impatto degli interventi realizzati, è necessario che tale secondo fine sia perseguito diffondendo nella politica di coesione le metodologie di valutazione d’impatto. Un particolare investimento è necessario per promuovere (anche con iniziative pilota della Commissione) la valutazione di impatto controfattuale e prospettica: *controfattuale*, perché essa stima l’impatto confrontando “risultati” per i beneficiari dell’intervento con “risultati” di una popolazione *simile* di non-beneficiari; *prospettica*, perché va disegnata nello stesso momento in cui si programma l’intervento, riuscendo così a produrre forti effetti disciplinatori ex-ante.

Queste riforme possono essere efficaci se sono accompagnate da due linee di intervento sulle istituzioni dell’Unione:

1. *Un forte investimento in capitale umano e una riorganizzazione interna della Commissione*. Per assistere le autorità attuatrici nella scelta delle priorità e nello straordinario impegno volto alla costruzione di una nuova metrica (indicatori e valutazione di impatto), per svolgere con credibilità e autorevolezza il più impegnativo compito di valutare la sostanza dei contratti proposti da Stati Membri e Regioni, per analizzare i Rapporti sull’attuazione, la Commissione deve compiere un salto di qualità. Deve, in primo luogo, compiere un forte investimento nel proprio capitale umano, costituendo *task-force* di alta competenza nelle questioni scelte come priorità (farne parte deve essere la massima ambizione dei migliori giovani esperti d’Europa), dando impulso al Dipartimento responsabile per gli indicatori e la valutazione, disinvestendo invece nelle competenze relative a procedure e al controllo (specie se andrà in porto un trasferimento significativo di queste funzioni agli Stati Membri). Deve essere poi raggiunto un coordinamento oggi assente sia fra DG REGIO e DG EMPL, sia con le Direzioni settoriali, specie con quelle interessate dalle priorità prescelte: la costituzione mista (per Direzioni) delle *task-force* e la previsione di una responsabilità globale del Segretariato Generale darebbero unitarietà all’intera strategia.
2. *Un sistema di checks and balances attraverso un nuovo ruolo del Parlamento Europeo e un neo-costituito Consiglio Formale della Coesione*. La maggiore discrezionalità attribuita alla Commissione su questioni di sostanza richiede a sua volta che le due altre principali istituzioni dell’Unione, dove si manifestano la volontà dei cittadini e

degli Stati Membri, abbiano lo spazio politico per sindacare e influenzare ciò che la Commissione decide – ancorché non per co-decidere – e per interloquire direttamente con i singoli utilizzatori. Da un lato, dunque, dando piena attuazione al nuovo articolo 275 del Trattato che prevede la discussione da parte del Parlamento europeo di un “Rapporto di valutazione”, i Rapporti annuali e le Opinioni della Commissione dovranno essere discusse in apposite sessioni del Parlamento: l’attenzione dei rappresentanti eletti dei cittadini europei potrà così trasferirsi da questioni minori e di forma a questioni di sostanza attinenti la capacità della politica di produrre risultati. Al tempo stesso, occorre porre rimedio all’assoluta anomalia per cui il Consiglio non dispone di un luogo formale nel quale discutere gli esiti della principale posta di bilancio: la costituzione di un Consiglio formale per la coesione consentirebbe l’avvio di una prassi di esame periodico dei Rapporti dei paesi, anche ricorrendo a metodologie di *peer review*.

Infine, il Rapporto sostiene che, se anche maturasse un compromesso politico forte su questa ipotesi di riforma, esso rischierebbe poi di naufragare a causa dell’attuale prassi del negoziato sul bilancio.

La prassi negoziale prevede, infatti, che la trattativa sugli obiettivi e sulle regole della politica di coesione si chiuda *dopo* la trattativa sull’ammontare e il riparto dei fondi. Tale irragionevole sequenza temporale fa sì che, inevitabilmente, una volta ripartiti i fondi, ogni Stato Membro sia rappresentato dal solo Ministero responsabile dell’uso dei fondi e non più anche da Ministeri portatori di interessi generali. Si produrrà così una collusione fra gli Stati Membri volta a dilatare gli obiettivi e a rendere lasche le regole, al fine di massimizzare i margini di manovra di ogni Stato. E’ pertanto indispensabile prevedere una conclusione simultanea del negoziato su risorse, obiettivi e regole.

L’insieme di tutti i cambiamenti qui richiamati è necessario per ottenere a un tempo due risultati. Orientare la politica di coesione ai risultati. Corrispondere alla promessa di orientare l’Unione ai bisogni dei propri cittadini.

### **La riforma è indispensabile per la concretezza e la sostenibilità dell’agenda sociale europea**

Nel manifesto *Political Guidelines for the Next Commission* con cui ha ottenuto l’appoggio per un nuovo mandato dal Parlamento Europeo, il Presidente uscente Barroso, nel lanciare lo slogan “Advancing people’s Europe”, ha scritto: “i cittadini europei dovrebbero essere in grado di utilizzare i propri diritti come cittadini europei nello stesso modo in cui essi usano i propri diritti come cittadini nazionali”. Si tratta non solo di un’affermazione condivisibile, ma di ciò che i cittadini dell’Unione Europea certamente si attendono. Ma si tratta anche di un obiettivo assai ambizioso, perché il bilancio dell’Unione è piccolo e tale rimarrà. E perché ogni tentativo di europeizzare le politiche sociali si scontra con la diversità delle aspirazioni sociali dei singoli Stati Membri e con i loro contratti sociali. Ove queste difficoltà impedissero progressi nella direzione di un’Europa più vicina ai cittadini, i costi sarebbero assai elevati, non solo per la prossima Commissione, ma per l’Unione tutta.

Una politica di coesione riformata lungo le linee qui riassunte appare come il principale strumento per rispondere in modo realistico alle aspettative sollevate. Questo appare particolarmente vero sul fronte sociale dove la divisione del lavoro fra un’Unione che si occupa di mercati e liberalizzazioni e Stati nazionali che si occupano del *welfare* è sottoposta a crescente tensione.



Infatti, mentre lo spazio di azione degli Stati Membri si va restringendo soprattutto per via della supremazia delle regole di integrazione economica e di concorrenza e della competizione fiscale, lo spazio per una europeizzazione delle politiche sociali è reso assai stretto dalla diversità dei sistemi di *welfare* nazionali. In questo quadro, la strada dell'*Open method of coordination* – pure assai produttiva di nuove esperienze sul piano metodologico – è insufficiente perché è in ultima analisi affidata alla volontà dei singoli Stati Membri. Né è pensabile che la soluzione venga dall'azione della Corte di giustizia che all'utile *pars destruens* – con sentenze che colpiscono leggi nazionali contrarie ai diritti e doveri prodotti dall'Unione – non può unire la costruzione di nuovi modi di intervento.

A questa tensione, che è l'inevitabile frutto di un processo di allentamento di contratti sociali nazionali e di ispessimento di un nuovo contratto sociale europeo, non è in realtà possibile dare soluzione piena. E' una tensione inevitabile in una "federazione *in fieri*" a carattere ibrido. Ma è possibile sperimentare passi in avanti concreti con cui l'Unione si impegni in una o due aree – alla questione "Migrazione" potrebbe aggiungersi la questione "Giovani" ovvero quella "Invecchiamento" – a perseguire l'obiettivo di *standard* minimi di servizio con modalità affidate ai singoli Stati Membri e Regioni e disegnate sulla misura dei diversi luoghi.

Questa *agenda sociale territorializzata* perseguita attraverso la politica di coesione potrebbe consentire di costruire alcune "casematte" di un contratto sociale europeo senza entrare in collisione con i contratti sociali nazionali. Riformare la politica di coesione nel modo indicato è la condizione per aprire questa opportunità indispensabile per l'Unione.