



# **COESIONE ECONOMICA, SOCIALE, TERRITORIALE E INSULARITÀ NEL TRATTATO DI LISBONA**

Bruxelles – 22 e 23 marzo 2010

# INDICE

1. PREMESSA METODOLOGICA
2. PIÙ SPAZIO ISTITUZIONALE ALLA COESIONE ECONOMICA E SOCIALE
3. COESIONE ECONOMICA, SOCIALE, TERRITORIALE E INSULARITÀ
4. COESIONE ECONOMICA, SOCIALE, TERRITORIALE E GOVERNANCE
5. SCELTE ATTUALI E POLITICHE DELL'UE IN PROSPETTIVA (EUROPA 2020)

## 1. PREMESSA METODOLOGICA

Il testo del Trattato di Lisbona riprende la quasi totalità dei contenuti già analizzati a suo tempo nella bozza di «*Trattato per la Costituzione europea*» proposta dalla Convenzione (2004) ma comporta alcune, sia pur limitate, novità. Come è noto, il «*Trattato per la Costituzione*» fu respinto da Francia e Olanda con voto referendario e, successivamente, il processo di ratifica si arenò, nonostante la stragrande maggioranza degli stati avesse accettato il Trattato attraverso formali ratifiche. Quel testo, fu lasciato cadere in quanto tale, ma i suoi contenuti furono trasferiti in gran parte nell'attuale Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Poiché nel 2003 era entrato in vigore il Trattato di Nizza, questa nota, quando risulta utile, assume comparativamente il testo del Trattato di Nizza in quanto ultimo valido prima di Lisbona. Va notato, infine, che il «*Trattato di Lisbona*» si compone in effetti di due Trattati: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) modificato e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Quando invece si parlerà in termini generali, si parlerà solo di Trattato di Lisbona. Per non sovrapporre gli articoli dei due Trattati, le sigle TUE e TFUE accompagneranno sempre le citazioni dei vari articoli. La versione utilizzata per l'analisi è quella consolidata del 30 aprile 2008, l'ultima versione ufficiale (pubblicata sul sito dell'UE).

## 2. PIÙ SPAZIO ISTITUZIONALE ALLA COESIONE ECONOMICA E SOCIALE

Nel testo del Trattato di Lisbona, la condizione economica e territoriale oggetto dell'obiettivo della coesione economica e sociale è citata in molti articoli e corredata da un Protocollo specifico (n. 28), già allegato al Trattato di Nizza.

**Il Trattato di Lisbona, al concetto di coesione economica e sociale aggiunge l'aggettivo «territoriale».** Non si tratta del semplice completamento semantico di un concetto, ma della determinazione a dare concretezza, quasi «*fisicità*» all'espressione originaria: **il territorio comunitario è una realtà spaziale, umana ed economica indivisibile, anche se differenziata e le differenze devono essere, da un lato, valorizzate (vedi, ad esempio, gli articoli sulla cultura), dall'altro, superate.**

**Questa lettura, se accettata, permette di collegare coesione e insularità correggendo in parte l'idea di insularità solo come handicap ed evidenzia, nella condizione insulare, le potenzialità e l'esigenza di continuità territoriale.** Altre deduzioni di carattere politico potranno essere fatte, sulla base di questa interpretazione, in termini di *governance* e di sussidiarietà (vedi punti 4 e 6).

Gli **articoli che parlano di coesione** (non si tratta, se non per alcune parole o paragrafi, di novità), acquistano, alla luce del completamento del concetto di coesione con il riferimento alla territorialità, un significato più incisivo.

### Articolo 3

(ex articolo 2 del TUE)

1. L'Unione si prefigge di promuovere la **pace**, i suoi valori e **il benessere dei suoi popoli**.
  2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno **spazio di libertà, sicurezza e giustizia** senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.
  3. L'Unione instaura un **mercato interno**. Si adopera per lo **sviluppo sostenibile** dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su **un'economia sociale di mercato** fortemente competitiva, che mira alla **piena occupazione e al progresso sociale**, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il **progresso scientifico e tecnologico**.
- L'Unione **combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni** e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.
- Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.**
- Essa **rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica** e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.
  4. L'Unione istituisce **un'unione economica e monetaria** la cui moneta è l'euro.
  5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.

Fin dalla riscrittura dell'articolo 3 del TUE, **la coesione è confermata come obiettivo prioritario dell'Unione**, in un contesto di obiettivi-valore molto più organico che non nel vecchio articolo 2 del Trattato di Nizza: è infatti collegata, tra l'altro, alla pace, alla libertà, alla sicurezza, alla giustizia; al mercato che deve collocarsi in un quadro di sviluppo sostenibile e di un'economia sociale di mercato che mira alla piena occupazione.

La **coesione economica, sociale e territoriale è promossa allo stesso rango della solidarietà tra gli Stati membri** (articolo 3, paragrafo 3, capoverso 3 TUE), vincolando reciprocamente solidarietà tra SM e coesione ed è immediatamente corredata dal rispetto della diversità culturale e linguistica come patrimonio comune (capoverso successivo). Solo al paragrafo 4 arrivano l'Unione monetaria e la moneta unica.

Non si tratta solo di un miglior aggiustamento di concetti già presenti nei precedenti Trattati, ma di una **maturazione politico-istituzionale**, verosimilmente indotta sia dal lavoro della Convenzione, sia dalla coscienza dei responsabili istituzionali che l'impianto democratico dell'EU deve fondarsi anche su una **chiarezza politico-istituzionale senza la quale la costruzione europea** (mercato e moneta compresi) **non solo non cresce, ma nemmeno si assesta**.

La politica di coesione economica, sociale e territoriale la ritroviamo nel TFUE, all'articolo 4, 2, c, dove si indicano le **competenze concorrenti** tra UE e SM: mercato interno, politica sociale (per quanto compreso nel Trattato), **coesione economica, sociale e territoriale**, agricoltura e pesca, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti trans-europee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica. È inutile insistere sul fatto che la coesione è indicata, nel Trattato, non solo come una politica prioritaria ma come una sorta di principio che deve integrare, in termini di «*mainstreaming*» (come la parità di genere), tutte le altre politiche: fin dall'Atto Unico Europeo, a questo obiettivo dovrebbero commisurarsi: i servizi nel mercato interno (articolo 14 TFUE) e le reti trans-europee (articolo 170 TFUE), la politica ambientale (191, 2 e 3, secondo trattino TFUE); è illuminante soprattutto il combinato disposto degli articoli 174 e 175 primo paragrafo, che obbliga gli SM a coordinare le politiche economiche e ad attuare il mercato anche per realizzare la coesione (l'UE «*appoggia*»): competenza concorrente).

*Articolo 174*  
(ex articolo 158 del TCE)

Per **promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione**, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

In particolare **l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite**.

Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

*Articolo 175*  
(ex articolo 159 del TCE)

Gli Stati membri conducono la **loro politica economica** e la coordinano **anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174**. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del **mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono** alla loro realizzazione. **L'Unione appoggia questa realizzazione** anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti. ...

### 3. COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE E INSULARITÀ

Come nel Trattato per la Costituzione, anche nel Trattato di Lisbona **non si trova nessun riferimento ad uno specifico statuto di «insularità»**: ciò significa che non c'è uno statuto formale, ma anche che **non c'è una definizione esplicita della specificità dei territori insulari**. Quando si parla di isole, si parla di isole concrete, con un nome, una storia, dei le-

gami con uno SM e una individualità istituzionale o geo-economica<sup>1</sup>. Questo rende difficile, se non impossibile, estrapolare per analogia con queste situazioni concrete, misure e benefici attribuibili a queste isole citate nel Trattato, per farne oggetto di rivendicazioni riferite ad isole non citate.

Invece, se l'interpretazione del rafforzamento del concetto di coesione attraverso l'aggiunta dell'aggettivo «*territoriale*» ad «*economica e sociale*» può essere assunta come ipotesi di lavoro, le deduzioni potrebbero implicare nuovi approcci.

Partendo dal terzo capoverso **dell'articolo 174** TFUE, bisognerebbe enfatizzare il fatto che la tipologia (generica) elencata implica due (forse tre) possibili riferimenti alla Sardegna: **come regione con limitate risorse demografiche, come regione insulare e, opportunamente argomentato, come regione montagnosa.**

Tuttavia, il fatto che la Sardegna sia concettualmente una regione che presenta «*gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici*», non ha un'immediata incidenza sull'intervento della competenza concorrente dell'UE: questa, infatti, è normata dai regolamenti dei Fondi strutturali e dai noti criteri di assegnazione degli stessi, secondo i quali oggi, la Sardegna è in condizione di «*phasing out*» e non può più esser considerata una regione «*dell'obiettivo 1*». Per cui, anche l'eventuale riconoscimento di uno «*statuto di insularità*» (che, si ripete, non è previsto in termini generali) non produrrebbe immediatamente la possibilità di applicare misure ad hoc o di disapplicare parti di politiche definite nei Trattati.

Una **lettura degli articoli** relativi alla coesione **che tenga invece conto della condizione economica e sociale attuale, potrebbe partire dall'assunto che la condizione di svantaggio strutturale** (a prescindere dall'intervento diretto dei fondi comunitari) **rende immediatamente più acuti, per la Sardegna, i problemi posti dalla crisi economica e finanziaria:** detta in centoni, se l'integrazione di un territorio insulare nel mercato interno, in condizioni normali, presenta problemi sormontabili e, anzi, può essere addirittura più efficace e fluida, in condizioni eccezionali di crisi come l'attuale, è messa immediatamente in discussione **si produce una segmentazione grave del territorio comunitario e un arretramento complessivo della coesione economica sociale e territoriale**, con conseguenze ben al di là della singola realtà regionale. Ancora un passo: **la condizione di insularità**, anche a prescindere dal riconoscimento formale e regolamentare imposto per gli interventi, costituisce **sempre una condizione di diversità** che deve essere riconosciuta e dotata di **meccanismi (o misure) di salvaguardia e/o sostegno anche diversi dai Fondi strutturali**, per il rischio che sempre comporta di possibile «*rottura*» negli equilibri territoriali dell'UE.

Quest'ultima osservazione potrebbe essere suffragata dall'articolo 175, terzo capoverso del TFUE, (concetto già presente nei precedenti Trattati), secondo cui «*Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni*».

La **condizione attuale** di crisi della Sardegna in quanto isola potrebbe quindi richiedere «*azioni specifiche che si rivelassero necessarie*». A margine - ma la cosa non è di poco conto - bisogna ricordare che la «*procedura legislativa ordinaria*» (nei Trattati precedenti era indicata come «*procedura dell'articolo 251*») implica la codecisione Consiglio/Parlamento e il voto a maggioranza.

**Il problema** è stabilire se «*misure*» quali **sgravi fiscali (permanenti?) e altre facilitazioni amministrative (permanenti?)** possano essere adottate in base all'articolo 175 TFUE,

---

<sup>1</sup> L'articolo 349 e alcuni altri articoli connessi citano Guadalupa, Guyana FR, Martinica, Riunione, Saint Barthélemy, Saint Martin, Azzorre, Madera e Canarie, e le accomuna per "grande distanza, insularità, superficie ridotta, topografia e clima difficili, dipendenza economica da alcuni prodotti, fattori la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo". Tutte caratteristiche che, a parte la generica "insularità" non corrispondono alla realtà della Sardegna.

**terzo capoverso.** Infatti, se facciamo un parallelo con l'articolo 192, 2, relativo all'ambiente, che prevede la possibilità di adottare misure aventi incidenza fiscale, ci troviamo immediatamente confrontati con la necessità di passare attraverso una procedura di voto all'unanimità<sup>2</sup>.

**O non si dovrebbe forse pensare ad una sorta di meccanismo automatico di salvaguardia permanente che intervenga, però, solo nel momento in cui la condizione di insularità si riveli come fattore di segmentazione del territorio europeo e di aggravamento specifico delle capacità economiche e della coesione sociale del territorio interessato?**

#### 4. COESIONE ECONOMICA, SOCIALE, TERRITORIALE E GOVERNANCE

La *governance*, concetto che comprende tanto quello di «*buon governo*» quanto quello di articolazione strutturata, efficiente ed efficace del potere decisionale e amministrativo, percorre da alcuni anni i documenti comunitari. Ne abbiamo molti e diversi esempi, a cominciare dagli stessi meccanismi di impiego dei Fondi strutturali e dall'attuazione delle grandi strategie europee, come la strategia di Lisbona (dal 2000 al 2010) e, in prospettiva, la cosiddetta strategia «*Europa 2020*» che di Lisbona sarà il seguito adattato con obiettivi e contenuti innovati per integrare le nuove sfide economiche e sociali cui l'UE è oggi confrontata.

Anche in Italia, l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione ha posto in evidenza una serie di problemi legati alla *governance multilivello* chiamata in causa dall'articolarsi delle competenze tra Stato, regioni, enti locali. Nei sistemi di *governance* europea dovrebbero interagire tutte quelle forze sociali che rappresentano, sul territorio ai vari livelli, interessi e/o competenze che l'attuazione delle politiche possono richiedere. È ovvio che l'interazione tra gli attori di volta in volta coinvolti implica l'assunzione, nella costruzione e nella gestione delle politiche, di apporti e dimensioni soggettive che arricchiscono (e complicano...) l'attuarsi delle politiche.

Nel Trattato, senza esser mai nominata, la *governance* è chiamata in causa implicitamente in tutti quegli articoli che si riferiscono al principio di sussidiarietà.

All'articolo 5, 3 del TUE, viene definito il principio di sussidiarietà, insieme ai principi di attribuzione (articolo 5, 2) e proporzionalità (articolo 5, 4):

*Articolo 5, 3*  
(ex articolo 5 del TUE)

...

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

...

Si tratta della formulazione classica, fin dal Trattato di Maastricht che, unita a quanto dice lo specifico Protocollo 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, mette bene in evidenza **il potere di controllo (nuovo) dei Parlamenti nazionali sull'applicazione del principio di sussidiarietà.** La lettura del Protocollo 28 (nel riquadro successivo riportato integralmente) è di per sé illuminante quanto alle possibilità di perseguire uno spazio di azione per le realtà insulari *dentro* il quadro della coesione economica, sociale e territoriale.

<sup>2</sup> In modo analogo il Trattato permette misure attinenti alla fiscalità in altri ambiti come l'energia (articolo 194), ma sempre all'unanimità.

PROTOCOLLO (n. 28)

**SULLA COESIONE ECONOMICA, SOCIALE E TERRITORIALE**

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

RICORDANDO che l'articolo 3 del trattato sull'Unione europea prevede tra gli altri obiettivi quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri e che tale coesione figura tra i settori di competenza concorrente dell'Unione enunciati all'articolo 4, paragrafo 2, lettera c) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

RICORDANDO che le disposizioni della parte terza, titolo XVIII, sulla coesione economica, sociale e territoriale, forniscono, nel loro insieme, la base giuridica per il consolidamento e l'ulteriore sviluppo dell'azione dell'Unione nel settore della coesione economica, sociale e territoriale, compresa la possibilità di creare un nuovo fondo;

RICORDANDO che l'articolo 177 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede l'istituzione di un fondo di coesione;

CONSTATANDO che la BEI sta erogando prestiti considerevoli e sempre maggiori a favore delle regioni più povere;

CONSIDERANDO il desiderio di una maggiore flessibilità nelle modalità di assegnazione delle risorse provenienti dai fondi strutturali;

PRENDENDO ATTO del desiderio di modulare i livelli della partecipazione dell'Unione ai programmi e ai progetti in alcuni paesi;

PRENDENDO ATTO della proposta di prendere maggiormente in considerazione la prosperità relativa degli Stati membri nel sistema delle risorse proprie;

RIBADISCONO che la promozione della coesione economica, sociale e territoriale è di vitale importanza per il pieno sviluppo e il durevole successo dell'Unione;

RIBADISCONO la convinzione che i fondi strutturali debbano continuare a svolgere un ruolo considerevole nel conseguimento degli obiettivi dell'Unione nel settore della coesione;

RIBADISCONO la convinzione che la BEI debba continuare a dedicare la maggior parte delle sue risorse alla promozione della coesione economica, sociale e territoriale e si dichiarano disposte a riesaminare le esigenze di capitale della BEI non appena ciò sia a tal fine necessario;

CONVENGONO che il Fondo di coesione erogherà contributi finanziari dell'Unione a favore di progetti nei settori dell'ambiente e delle reti trans-europee negli Stati membri con un PNL pro capite inferiore al 90 % della media dell'Unione i quali abbiano un programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica di cui all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

DICHIARANO l'intenzione di permettere un maggior margine di flessibilità nella concessione dei finanziamenti dei fondi strutturali per tener conto delle necessità specifiche che non siano contemplate dall'attuale regolamentazione dei fondi strutturali;

DICHIARANO di essere disposte a modulare i livelli della partecipazione dell'Unione nel contesto di programmi e progetti dei fondi strutturali, per evitare eccessivi aumenti delle spese di bilancio negli Stati membri meno prosperi;

RICONOSCONO la necessità di un regolare controllo dei progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale e si dichiarano disposte ad esaminare tutte le misure all'uopo necessarie;

DICHIARANO l'intenzione di tener maggiormente conto della capacità contributiva dei singoli Stati membri nel sistema delle risorse proprie e di esaminare, per gli Stati membri meno prosperi, i mezzi di correzione degli elementi di regressività esistenti nell'attuale sistema di risorse proprie;

CONVENGONO di allegare il presente protocollo al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona nel Protocollo 28 non sono essenziali, pertanto non sono qui indicate. **La base giuridica protocollare resta invariata, ma deve essere interpretata alla luce della realtà attuale, in particolare collegandola alle nuove dinamiche della governance europea e nazionale.** Detto in chiaro: la rivendicazione a mettere in campo misure europee diverse da quelle collegate ai Fondi strutturali dovrebbe passare dalla governance nazionale del concetto di insularità (Statuto) che riconosca più ampi contenuti al concetto in questione e investa l'UE delle sue responsabilità relative alla sua competenza concorrente in materia di coesione economica, sociale e territoriale.

## 5. SCELTE ATTUALI E POLITICHE UE IN PROSPETTIVA

Se le modifiche ai Trattati e il nuovo Trattato di Lisbona hanno confermato e, per certi versi, **miglior strutturato e ampliato il concetto di coesione** economica, sociale e territoriale, l'impegno concreto dell'UE per perseguire la coesione stessa è apparso molto oscillante negli ultimi cinque anni. Da un lato, l'integrazione dei paesi dell'est aveva, nel 2004 (e forse anche prima) contribuito a cambiare i termini dell'obiettivo della coesione, rivelando un'Europa dove le storiche differenze strutturali (tra i «vecchi» PM) sarebbero state poste in secondo piano, pur senza conseguenze meccanico-contabili sull'eligibilità ai Fondi strutturali

stessi, dall'altra, **l'insorgere della crisi finanziaria e i suoi effetti sull'economia reale hanno reso meno distinguibili i diversi livelli di difficoltà strutturale** (quelle tradizionali, quelle rappresentate dai nuovi paesi membri e quelle indotte dalle crisi industriali degli ultimi due anni).

Ancora: l'emergere di **potenti poli economico-industriali** con aggressive capacità di esportazione (i cosiddetti BRIC's – Brasile, Russia, Cina e India), soprattutto la Cina, e la conseguente messa in crisi delle produzioni europee sui mercati internazionali (e interni), aveva spostato, sempre dal 2005 in poi, **l'attenzione delle istituzioni UE sulla perdita di competitività delle industrie UE e sul calo generalizzato della produttività della forza lavoro continentale.**

In questo contesto, **la centralità della coesione economica e sociale si è progressivamente appannata** nelle proposte della Commissione UE **a favore della competitività e dello sforzo per mantenere redditizio il mercato interno, a tutto scapito di ogni dimensione sociale.** Non è un caso che, ancor prima dell'inizio degli sconvolgimenti bancari, l'area della povertà e dei lavoratori poveri (*working poor*) si fosse estesa in modo preoccupante, perfino nel forte polo produttivo tedesco. Nell'UE si contano oggi 92 milioni di poveri, dei quali oltre il 20% sono minori. Per non parlare delle persone a rischio povertà.

Se a ciò **aggiungiamo la confusione (e la debolezza) istituzionale e politica** dell'UE cui si è accennato all'inizio, in relazione alle vicende che hanno affossato il Trattato per la Costituzione, possiamo dire che **l'UE era già in crisi interna, ben prima dell'insorgenza della crisi finanziaria.**

Tuttavia, dal punto di vista economico, il biennio 2006/2008 aveva ancora segnato una generale ripresa della crescita e un miglioramento della condizione occupazionale, tanto che gli obiettivi della strategia di Lisbona sembravano vicini ad essere conseguiti. Ciò significa che **la crisi finanziaria ha trovato l'UE non in cattive condizioni, ma senza quella stabilità e quei margini di accumulazione che le sarebbero serviti per fronteggiare in modo più coeso, solidale ed efficace l'insorgenza della crisi attuale:** le fragilità economiche sono diventate crisi e perfino alcuni punti di forza produttivi sono stati gravemente scossi, con le conseguenze che conosciamo. Se non ci fossero stati ammortizzatori sociali e un welfare diffuso, il paragone con il 1929 sarebbe stato sorprendente e pauroso.

Dal punto di vista politico, tenendo conto dei vari fattori, **la reazione europea è stata buona, anche se sostenuta da un semplice «coordinamento» tra SM delle azioni anti-crisi, invece che da un'azione comune e una gestione accompagnata da risorse aggiuntive adeguate volte a sostenere l'economia reale e non (solo) le banche.** Se pensiamo che nel giro di pochi mesi i paesi europei hanno trasferito al sistema bancario, sotto varie forme (prestiti, sostegni diretti, garanzie, ecc.) 3.600 miliardi (tremilaseicento miliardi)<sup>3</sup> e se pensiamo che il bilancio annuale dell'UE è di circa 120/130 miliardi, ciò che è avvenuto corrisponde ad aver bruciato 25/30 anni di finanziamento di tutte le politiche UE. Per certi versi è stato ancora più sconvolgente constatare che il Consiglio UE, dopo 20 anni di rigore finanziario che ha imbavagliato i bilanci dei PM, abbia deciso di sospendere la gran parte delle regole del Patto di Stabilità: questo dato, ancor più di altri, evidenzia la gravità e l'eccezionalità della crisi. Tuttavia, è corretto anche notare le istituzioni UE hanno colto l'eccezionale gravità del contesto di crisi e che ciò ha probabilmente contribuito a sbloccare l'impasse istituzionale che durava dal 2004.

Oggi si parla, con più prudenza di quanto non si facesse all'insorgenza della crisi finanziaria, di strategie di uscita dalla crisi stessa. Ed è corretto, a condizione che tali strategie non implicino la semplice riassunzione di regole, comportamenti e politiche precedenti. Se questa condizione sarà rispettata, per la coesione economica e sociale potrebbero aprirsi alcune nuove prospettive. Il quadro dentro il quale dovremo cercare di lavorare a questa

---

<sup>3</sup> Questo dato è stato citato più volte dallo stesso Barroso.

ipotesi è quello della **proposta strategica per il prossimo decennio, denominata «Europa 2020»**.

La strategia in questione è stata oggetto di un primo documento di consultazione su cui il sindacato ha sottolineato più volte e in relazione a diverse tematiche, che l'obiettivo «*coesione*» non era stato preso in conto, mentre era essenziale sia per uscire dalla crisi, sia per far riuscire la strategia «2020». Il documento successivo, più strutturato e dettagliato, varato dalla Commissione lo scorso 24 febbraio e che farà l'oggetto di una decisione del Consiglio di primavera alla fine di marzo, pur insistendo sulla coesione, affronta, però, questo tema in modo troppo formale e residuale: in sostanza, si dice che la coesione economica sociale e territoriale sarà perseguita soprattutto attraverso un ulteriore sforzo di educazione e formazione, nonché attraverso l'impegno di investire il 3% del PIL UE in ricerca e sviluppo. Tuttavia, non si dice nulla né in termini di risorse aggiuntive (si rinvia vagamente alle prossime decisioni finanziarie previste nel 2012), né in termini di modifica dei meccanismi di assegnazione delle risorse, né in termini di «*misure*» aggiuntive. Da questo punto di vista (e non solo), la proposta è deludente. Tuttavia dobbiamo prendere atto che «*Europa 2020*» sarà il quadro di sviluppo dell'integrazione europea nel prossimo decennio e, quindi, impegnarci per ampliarlo e, soprattutto, per qualificarlo.

**Pertanto, ci sono tutti gli elementi per costruire un quadro di rivendicazioni che si articolino tanto a livello nazionale quanto a livello europeo e che possano permettere di agganciare alla dimensione europea una strategia di sviluppo della Sardegna che abbia una visione prospettica sulle due grandi transizioni** che già stiamo vivendo: la transizione verso una condizione demografica molto diversa dall'attuale in termini qualitativi e quantitativi e la transizione verso una «*economia verde ed intelligente*» che dovrebbe modificare in profondità i modi di produrre, i contenuti della produzione, i comportamenti individuali e collettivi e gli obiettivi di sviluppo economico e, soprattutto, umano e sociale dell'Europa.

Per quanto concerne il quadro di rivendicazioni del sindacato sardo, si rinvia al documento approvato dall'assemblea delle rappresentanze del popolo sardo il 30 novembre 2009 e allegato al presente documento.

Cagliari 22 e 23 marzo 2010