

## L'Unione Europea e le sfide della sostenibilità, 1993-2022\*

*Fabio Masini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Sviluppo sostenibile, giustizia intergenerazionale ed azione collettiva. – 3. Crisi finanziaria e sostenibilità fiscale. – 4. Le molteplici sfide della sostenibilità. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Introduzione

Il 24 novembre 2021 la Commissione Europea ha pubblicato l'ultima *Annual Sustainable Growth Survey* (per il 2022) che, inaugurata due anni prima, è andata a sostituire la *Annual Growth Survey* come strumento di indirizzo della governance economica nell'ambito del semestre europeo. Scopo di questo cambiamento, non solo terminologico, è stato introdurre nelle procedure di formazione dei bilanci nazionali un concetto più ampio di sostenibilità dello sviluppo rispetto al passato; sia in confronto al periodo 2010-2014, quando centrale (potremmo quasi dire esclusiva, nonostante il lancio del pacchetto *2030 Energy and Climate Framework*) è stata la priorità relativa al consolidamento fiscale; sia al periodo 2015-2018, quando un ruolo chiave hanno giocato gli investimenti, insieme alle riforme strutturali.

Il documento della Commissione, concepito quindi già prima dell'emergenza pandemica, spinge verso una valutazione più eterogenea ed ampia degli obiettivi e degli spazi di manovra per le politiche fiscali dei paesi membri. E soprattutto più concreto rispetto al passato, in quanto fa entrare la sostenibilità nella valutazione degli spazi di spesa dei paesi membri. Un documento non inatteso quello dello scorso anno e certo non rivoluzionario, ma sempre più innovativo; che intende allontanarsi progressivamente dall'attenzione

---

\* Ringrazio il collega Antonio Magliulo e i suoi studenti per avermi invitato a presentare una versione ancora parziale di questo lavoro, permettendomi di approfittare delle riflessioni suscitate dal dibattito che ne è scaturito.

L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

ossessiva alle logiche dell'output gap<sup>1</sup>, implicitamente promuovendo una riflessione critica sugli strumenti finora assunti come guida nella definizione delle politiche fiscali.

Un concetto, quello della sostenibilità, che non può più essere, come negli anni Ottanta (quando si diffuse pubblicamente grazie al *Rapporto Brundtland* delle Nazioni Unite) semplicemente inteso in termini di giustizia intergenerazionale. Oltre alle considerazioni relative alla necessità di lasciare alle generazioni future lo stesso stock di risorse a disposizione delle generazioni presenti (*sostenibilità verticale*), esistono considerazioni anche di *sostenibilità orizzontale*, connessa alla giustizia distributiva, sociale ed altre aree ancora. Il tutto, in un contesto fortemente evolutivo, caratterizzato da costose ma inevitabili transizioni verso un'era sempre più digitale ed attenta alle ragioni dell'ecosistema; alla necessità di declinare il concetto di resilienza così da includerne gli aspetti economici, sociali, culturali; alla crescente urgenza di produrre beni pubblici continentali e globali innovando i sistemi di scelta collettiva a livello europeo ed internazionale.

Principale attore di questa evoluzione è stata la Commissione Europea, che con l'avvio della Presidenza von der Leyen ha indubbiamente premuto l'acceleratore su un concetto più inclusivo di sostenibilità dello sviluppo, accresciuto dall'emergenza pandemica. Il tema storiografico che emerge è se la Commissione si sia fatta semplice interprete di un mutato contesto economico, sociale, politico, anche culturale, che negli ultimi anni preme dal basso per una visione più inclusiva dello sviluppo; o se abbia effettivamente giocato un ruolo pionieristico, *innescando*, piuttosto che *cavalcando*, tale evoluzione. E se questa evoluzione sia stata stimolata o meno da orientamenti ideologico-intellettuali che si sono avvicendati alla sua guida o da logiche completamente diverse; e, nel caso, quali.

Per provare a rispondere a tali quesiti occorre tornare indietro nel tempo, osservando il comportamento della Commissione UE sul

---

<sup>1</sup> L'output gap, definibile come la differenza fra il prodotto effettivo e quello potenziale, aveva fino ad allora costituito l'ossatura sulla base della quale erano state impostate le *Country Specific Recommendations* per ciascun paese, determinando se vi fossero gradi di espansione o consolidamento fiscale. La ratio della scelta di questo indicatore stava nel fatto che se un sistema economico cresce ad un livello superiore al suo potenziale si possono verificare spinte inflattive, che possono causare tensioni nell'intera area dell'euro generando esternalità negative sugli altri paesi membri.

tema dello sviluppo sostenibile per come è emerso e si è evoluto dall'uscita del *Rapporto Brundtland* fino ad oggi. Abbiamo individuato almeno tre periodi, piuttosto diversi fra loro, nei quali si articolerà la nostra ricostruzione storica. Il primo corrisponde alla fine della Presidenza Delors e ad un contesto in tumultuosa evoluzione globale (simbolicamente) dopo il crollo del Muro di Berlino. Il secondo alla lunga fase che va dal percorso di convergenza necessario per l'accesso alla moneta unica allo scoppio della pandemia. Il terzo è riferito agli anni più recenti e fa intravedere alcuni elementi di possibile evoluzione futura. Ciascuno di tali periodi sarà trattato nelle seguenti tre sezioni dello scritto.

## **2. Sviluppo sostenibile, giustizia intergenerazionale ed azione collettiva**

La storia del concetto di sostenibilità dello sviluppo ha una data d'inizio precisa, almeno per quanto riguarda il dibattito pubblico. C'erano già stati momenti in cui il concetto di sostenibilità – o meglio di *insostenibilità* – dello sviluppo erano affiorati, anche con prepotenza. A seguito del celebre *The Economics of the Spaceship Earth* di Kenneth Boulding del 1966, che suggeriva come il pianeta nel suo complesso debba essere considerato un sistema chiuso, nel quale i processi di trasformazione si esauriscono, generando effetti (positivi o negativi) che si ripercuotono sugli equilibri complessivi del genere umano, *The Limits to Growth* del 1972<sup>2</sup> lanciava un grido di allarme per uno sviluppo che si trovava per la prima volta ad intravedere dei limiti assoluti, derivanti dalla scarsità di alcune materie prime. La crescita economica illimitata, teorizzata sia nei modelli neoclassici che neokeynesiani, diventava un mito irrealizzabile<sup>3</sup>. Lo shock petrolifero, l'anno successivo, fece da detonatore per un dibattito pubblico

---

<sup>2</sup> D.H. Meadows - D.L. Meadows - J. Randers - W.W. Behrens III, *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project for the Predicament of Mankind*, New York, 1972.

<sup>3</sup> In realtà, gli economisti si accanirono contro alcune debolezze teoriche del modello utilizzato dagli autori del volume. Per una ricostruzione del dibattito che segue; cfr. F. Masini, *William Nordhaus: A disputable Nobel [Prize]? Externalities, climate change, and governmental action*, in *The European Journal of the History of Economic Thought*, 28(6), 2021, p. 985 ss.

mondiale che portò a riconsiderare l'intero approccio allo sviluppo economico<sup>4</sup>.

Ma la vera e propria data di nascita del concetto unanimemente noto di *sviluppo sostenibile* è il 4 agosto del 1987, quando le Nazioni Unite rendono pubblico il *Report of the World Commission on Environment and Development*, presieduta dalla norvegese Gro Harlem Brundtland, intitolato *Our Common Future*<sup>5</sup>. Il rapporto riprendeva il tema di Boulding degli anni Sessanta ed individuava un *criterio intergenerazionale* di sostenibilità dell'azione umana: ogni attività umana deve poter lasciare inalterato lo stock di risorse a disposizione delle generazioni future. Ognuno, insomma, deve avere le proprie chance di sviluppo.

Un concetto nobile; ma poco operativo. Come valutare, ad esempio, quella che gli economisti chiamano *input-substitution* (ossia la logica secondo la quale quando un bene diventa scarso il suo prezzo aumenta, rendendo più conveniente investire per cambiare l'input scarso con uno più abbondante)? Un fenomeno ben noto, sin dalla metà del diciannovesimo secolo, quando l'economista William Stanley Jevons in *The Coal Question* si pose il problema del destino industriale dell'Inghilterra una volta che fossero terminate le scorte fossili di carbone<sup>6</sup>. La storia ha dato torto alle previsioni negative di Jevons. Quando una risorsa diventa scarsa, il suo prezzo aumenterà, incentivando effettivamente la ricerca verso l'innovazione e l'impiego di fonti alternative<sup>7</sup>.

Nonostante ciò, e nonostante le reiterate perplessità di molti economisti<sup>8</sup>, l'impatto del *Rapporto* sul dibattito pubblico fu rilevante. Da quel momento prese avvio il percorso che ha condotto alla Conferenza di Rio del 1992 ed all'adozione, nel 1997, del Protocollo

---

<sup>4</sup> I. Tinbergen (ed.), *Reshaping the International Order. RIO. A report by the Club of Rome*, New York, 1976.

<sup>5</sup> United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*, August 4, 1987.

<sup>6</sup> W.S. Jevons, *The Coal Question, an Inquiry concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of Our Coal-Mines*, Londra, 1865.

<sup>7</sup> È quello che è accaduto col carbone (parzialmente) sostituito dal petrolio; al petrolio con l'energia atomica. E che porta oggi alle innovazioni sulle energie rinnovabili.

<sup>8</sup> W.D. Nordhaus - R.N. Stavins - M.L. Weitzman, *Lethal Model 2: The Limits to Growth Revisited*, in *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1992, p. 1 ss.

di Kyoto<sup>9</sup>. Il mondo stava acquisendo una nuova consapevolezza. Si stava per aprire una transizione epocale verso nuovi modelli di sviluppo, maggiormente attenti alla sostenibilità ambientale. Una transizione che era necessario anticipare, per evitare di doverla subire.

È in questo contesto che va inquadrato il ruolo di Jacques Delors alla guida della Commissione Europea nei primi anni Novanta, quando sta finendo il secondo ed iniziando il suo terzo mandato. Delors comprende che si sono avviate delle transizioni significative ed irreversibili, destinate a modificare i rapporti di potere economico e politico a livello mondiale. La crescente attenzione verso la sostenibilità ambientale è solo una di queste.

Negli anni immediatamente successivi al 1987, gli equilibri geopolitici globali avevano subito delle cesure e delle accelerazioni difficilmente prevedibili. Simbolicamente, lo spartiacque era stato il crollo del Muro di Berlino nel novembre 1989, ma largamente anticipato dalla rapida dissoluzione di uno dei due poli sui quali si era costruita la guerra fredda (con la conseguente immobilità del mondo in termini di rapporti di potere, dominato da due poli di analoga capacità deterrente). Il 1989 era anche l'anno del *Rapporto Delors* sull'*Unione Economica e Monetaria*<sup>10</sup>, che lancerà il processo decennale verso l'euro. Sono inoltre gli anni della crescita tumultuosa delle innovazioni nelle tecnologie digitali di massa, con la diffusione dei personal computer, l'avvento della telefonia mobile e di internet.

Mentre il Consiglio è impegnato a trovare un faticoso compromesso sulla governance economica della moneta unica, che a Maastricht verrà affidata a rigide regole fiscali, Delors è consapevole (siamo all'inizio del 1993, dopo lo scoppio della crisi del *Sistema Monetario Europeo*) che si sta realizzando un distacco crescente fra cittadini ed istituzioni europee. E che l'Unione è chiamata a dare risposte che guardino al futuro, se intende mantenere coeso il proprio tessuto sociale, il suo futuro economico ed un ruolo nel mondo post-

---

<sup>9</sup> E che vennero messi a punto indici e modelli di analisi e monitoraggio dell'impatto dell'azione umana sul clima. Il più celebre dei quali è probabilmente il DICE, la cui popolarità è derivata soprattutto dal fatto che il suo ideatore, William Nordhaus, è stato insignito del Premio Nobel per l'economia nel 2018 proprio per aver «*incorporato lo studio dei cambiamenti climatici nei modelli macroeconomici*», come recitava il comunicato del Comitato per l'assegnazione del premio.

<sup>10</sup> J. Delors, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Committee for the study of Economic and Monetary Union, 1989.

egemonia del dollaro e degli Usa che si sta appena iniziando ad intravedere.

La chiave per uscire da questi molteplici rischi è avviare un percorso di crescita innovativa ed allo stesso tempo inclusiva, in un'ottica collettiva su scala continentale. Da questa esigenza nasce il *Libro Bianco su Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*<sup>11</sup>. La stesura del documento della Commissione, che fu oggetto di dibattito al Parlamento Europeo nei giorni 13 e 14 ottobre e del Consiglio straordinario convocato a Bruxelles il 29 ottobre, andò avanti fino a quando il *Libro Bianco* fu presentato ed approvato dal Consiglio Europeo dell'11 dicembre 1993. Delors lo aveva esplicitamente concepito come una «*reaction to globalization and the advent of new ICTs*»<sup>12</sup>, che stavano ponendo sfide nuove in termini di competitività del mercato europeo e della sua capacità di difendere lo stato sociale. Insomma: con uno sguardo sia rivolto all'interno, all'efficacia del proprio modello di sviluppo; sia alla capacità esterna dell'Europa di costituire un attore globale in grado di affrontare le nuove sfide della globalizzazione alla pari con gli Stati Uniti e, in prospettiva, con altri colossi mondiali emergenti. Sfide che richiedevano uno sforzo strategico in un'ottica comune, non frammentata e decentralizzata a livello nazionale. Per questo suggerì l'adozione di:

*«une stratégie économique a moyen terme fondée sur la convergence progressive de nos économies et assise sur la consolidation et les réussites du système monétaire européen. Parallèlement, dans l'esprit de la Commission, et selon le paquet II, la plus grande priorité devait être accordée a l'amélioration vitale de la compétitivité de nos économies et au renforcement de la cohésion économique et sociale»*<sup>13</sup>.

Questa strategia combinata di azione sulla competitività e sulla coesione economica e sociale prevedeva una duplice articolazione, da

---

<sup>11</sup> J. Delors, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways forward into the 21<sup>st</sup> Century. White Paper*, Lussemburgo, 1993.

<sup>12</sup> J. Delors, [Interview](#), Parigi, 16.12.2009, disponibile online al sito [www.cvce.eu](http://www.cvce.eu).

<sup>13</sup> J. Delors, *Discours devant le Parlement européen à l'occasion du débat d'investiture de la nouvelle Commission*, 10.02.1993, Commission of the European Communities, Bulletin, Supplement 1/93, spec. p. 7.

perseguire «*both at the national and European levels*»<sup>14</sup>. Per quanto riguarda il livello europeo, «*research, collective transports, environments*»<sup>15</sup> avrebbero dovuto divenire i punti chiave per un impegno collettivo<sup>16</sup>: ossia i settori nei quali potevano essere sfruttate le economie di scala, per diventare i principali punti di forza nella competizione internazionale. Le risorse per il finanziamento dei relativi investimenti sarebbero state assicurate da diverse fonti: i fondi di coesione all'interno del bilancio dell'Unione, fondi ad-hoc per le reti transnazionali, fondi privati in cofinanziamento con lo *European Investment Fund*, tasse sulle emissioni di carbonio e sulle transazioni finanziarie, emissione di *project bonds* (garantiti dalla *European Investment Bank* ed alimentati dal cash flow sui profitti generati dai progetti), specialmente nei settori dell'energia e dei trasporti<sup>17</sup>.

A livello nazionale, avrebbero invece dovuto essere attuate essenzialmente delle riforme strutturali, non solo sul mercato del lavoro, per assicurare la competitività del sistema produttivo. Come suggeriva sovente Padoa-Schioppa, si trattava in sostanza di perseguire il rigore (incluso con esso anche le riforme per accrescere la competitività nei singoli mercati) a livello nazionale e la crescita a livello sovranazionale (anche in questo caso, nell'accezione generale di aumento della produttività del capitale, anche quello umano).

Naturalmente, Delors era consapevole che il contesto macroeconomico in cui inserire questa strategia avrebbe richiesto uno sforzo di stabilizzazione; da qui l'esigenza di una politica monetaria stabile, mentre la politica fiscale nazionale sotto controllo avrebbe potuto agire sulla crescita attraverso le risorse liberate da finanze pubbliche più sostenibili<sup>18</sup>. Il tutto accompagnato da un'espansione fiscale europea. Una maggiore stabilità, si sottolineava nel documento, non solo in termini economici, ma anche sociali: la «*solidarity [...] among generations [and] across regions [avrebbe dovuto essere alla base di un nuovo] European social pact*»<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> J. Delors, *Interview*, cit.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> D. Butler, *Delors white paper puts research firmly on Europe's political map*, in *Nature*, 366, 1993, p. 599.

<sup>17</sup> J. Delors, *Growth*, cit., p. 32.

<sup>18</sup> *Ivi*, p. 53.

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 15.

Ruolo cruciale avrebbe dovuto giocare anche il capitale umano. Le politiche dei redditi avrebbero dovuto contribuire alla stabilità, attraverso la moderazione salariale, così da agevolare il perseguimento della stabilità monetaria da parte delle banche centrali. Allo stesso tempo avrebbe dovuto essere adottata una massiccia riduzione del carico fiscale, spostandolo dal lavoro/salari verso le emissioni di carbonio<sup>20</sup>. Erano inoltre suggeriti maggiori investimenti in formazione, come controparte della maggiore flessibilità dei mercati del lavoro, in modo da accrescere l'occupabilità della forza lavoro<sup>21</sup>. Una qualche forma di programmazione sulla politica industriale europea era immaginata inoltre come essenziale: per sfruttare le economie di scala e consentire la formazione di imprese in grado di reggere la competizione internazionale ed imporre un nuovo modello di sviluppo, sostenibile, al mondo intero<sup>22</sup>.

Ma l'elemento cruciale del documento di Delors era la consapevolezza che solo spingendo congiuntamente sulla domanda e sull'offerta sarebbe stato possibile garantire uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dell'economia europea, tale da assicurare – contemporaneamente – aumento dell'occupazione e della produttività. Questa idea di sviluppo, da perseguire su entrambi di canali, dipendeva in maniera cruciale dall'ipotesi di una combinazione virtuosa fra mercati flessibili (per input e output) ed una protezione sociale assicurata dalle autorità pubbliche, che le imprese erano chiamate a sfruttare al massimo in un ambiente competitivo e dinamico<sup>23</sup>; e su una rete interconnessa di infrastrutture di trasporto e comunicazione che avrebbero dovuto portare l'Europa sulla frontiera delle possibilità tecnologiche<sup>24</sup>.

La sostenibilità dello sviluppo passava insomma per una visione macroeconomica innovativa, che escludeva la possibilità di privilegiare l'una o l'altra (domanda e offerta) delle componenti del sistema economico. Una posizione curiosa, intellettualmente eterodossa. Non a caso, al tempo della sua pubblicazione, emerse un ampio consenso sul fatto che *nessuno specifico corpo unitario d'idee*

---

<sup>20</sup> Ivi, p. 149 ss.

<sup>21</sup> Ivi, p. 16.

<sup>22</sup> Ivi, p. 62.

<sup>23</sup> Ivi, p. 72-78.

<sup>24</sup> Ivi, p. 79 ss.



*economiche stava alla base del Libro Bianco*<sup>25</sup>. La nostra sensazione è che questo giudizio sia sostanzialmente corretto e che questa sia stata una delle ragioni del suo fallimento.

Dal punto di vista politico, la pressione francese per investimenti collettivi europei si scontrava con gli obiettivi tedeschi per la stabilità macroeconomica; sotto il profilo teorico, il documento appariva eccessivamente neoclassico (necessità delle riforme strutturali) per essere accettato dai keynesiani, e troppo keynesiano (essenziali le spinte sulla domanda) per essere accettato dai neoclassici. Gli economisti keynesiani ritenevano che considerare la disoccupazione un dato strutturale fosse un modo per negare l'influenza delle politiche sul lato della domanda. Quelli neoclassici mainstream (e gli *Ordoliberali* tedeschi) ritenevano che promuovere la spesa (soprattutto in deficit, attraverso i *project bond*) potesse mettere a repentaglio la stabilità macroeconomica. D'altronde, questo eclettismo rifletteva lo stesso atteggiamento teorico di Delors: nato keynesiano, «*before backing an institutional design that owed more to German Ordo-liberalism with its emphasis on stability oriented monetary policies*»<sup>26</sup>.

In realtà, nessuno dei due fronti colse correttamente il disegno complessivo del *Libro Bianco*, ossia: premere sulla domanda (ma in investimenti collettivi, prima che in consumi) e sull'aumento della produttività; ed attuare la stabilità macroeconomica attraverso la maggiore tutela della concorrenza sui mercati. In pratica: ridurre la disoccupazione (agendo così sul lato della domanda) puntando su processi produttivi *labour-intensive* e attraverso il posizionamento di alcuni settori sulla frontiera tecnologica, ossia produzioni capital-intensive, per accrescere la competitività internazionale (un intervento sul lato dell'offerta). Un compromesso che mirava ad aumentare l'output potenziale ed allo stesso tempo riconosceva che la disoccupazione non è solo un problema di crescita, ma (anche) di tener conto anche dei settori ad intensità del lavoro<sup>27</sup>.

In ogni caso i pregiudizi sul documento, per quanto errati, fornirono solide argomentazioni ai politici per rigettare un

---

<sup>25</sup> J. Grieve Smith, *Review. The Delors white paper on unemployment*, in *International Review of Applied Economics*, 8(3), 1994, p. 341 ss.

<sup>26</sup> D. Hodson, *Jacques Delors. Vision, Revisionism, and the Design of EMU*, in K. Dyson - I. Maes (eds.), *Architects of the Euro. Intellectuals in the Making of European Monetary Union*, Oxford, 2016, p. 212 ss., spec. p. 227.

<sup>27</sup> D. Fleming, *Towards the low-output economy: The future that the Delors White Paper tries not to face*, in *Journal of Common Market Studies*, 4(2), 1994, p. 11 ss.

orientamento di politica economica che non erano pronti, né disponibili, a mettere in atto; e che avrebbe implicato una condivisione della sovranità fiscale in un momento in cui già veniva messa in discussione la sovranità monetaria. Ci pare insomma che, invece di rappresentare (come è stato suggerito da Hodson<sup>28</sup>) una lista di wishful thinking, il *Libro Bianco* debba essere considerato il primo documento programmatico di politica economica per la Ue: un tentativo di creare un governo economico per la crescita economicamente e socialmente sostenibile «come controparte del governo monetario della futura Bce»<sup>29</sup>. Un'ambizione che sospettiamo fosse chiarissima ai governi nazionali, che lo percepirono come una minaccia alla loro autonomia nazionale; tanto che, al di là di un'accettazione formale da parte del Consiglio Europeo, il documento ebbe una ricezione piuttosto tiepida. Da un punto di vista formale, i suoi principi furono condivisi, ma mancò un seguito politico e passi concreti per la sua implementazione. La mancanza di una *ownership* teorico-intellettuale e politica ne decretò il fallimento.

L'unica traccia che rimane, negli anni successivi, del suo impatto sul dibattito europeo è il Vertice di Vienna del 1998, con cui il Consiglio, in vista della istituzione, di lì a pochi mesi, della Banca Centrale Europea e dell'euro richiama con apparente forza il concetto di sostenibilità esteso all'occupabilità, proprio sulla scia delle considerazioni contenute nel *Libro Bianco* di Delors di cinque anni prima. Ma il contesto era ormai cambiato profondamente. Il paradigma dominante erano le regole fiscali nelle quali ingabbiare le possibili tentazioni espansive dei bilanci pubblici nazionali (il cosiddetto *moral hazard*); non la crescita. La visione della «*expansionary consolidation*» di Giavazzi e Pagano<sup>30</sup>, secondo la quale la stabilità finanziaria (anche conseguita nelle sue forme più estreme tramite riduzioni di spesa) è prerequisito per la crescita, diventerà dominante. Imponendo la sua agenda di privatizzazione e rigore fiscale sul dibattito pubblico relativo alla crescita in Europa per i due decenni successivi.

---

<sup>28</sup> D. Hodson, *op. cit.*

<sup>29</sup> Ivi, p. 221.

<sup>30</sup> F. Giavazzi - M. Pagano, *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, in O. Blanchard - S. Fischer (eds.), *NBER Macroeconomic Annual 1990*, Cambridge (MA), 1990.

### 3. Crisi finanziaria e sostenibilità fiscale

Il percorso di avvicinamento alla moneta unica fissato a Maastricht richiedeva una convergenza macroeconomica legata al rispetto di rigide regole fiscali. Quindi alla riduzione del rapporto debito/Pil, al taglio della spesa corrente (e ridimensionamento dello stato sociale), alla privatizzazione degli *asset* pubblici. La logica del possibile successo di tale orientamento di politica economica era che, liberando risorse (mal allocate) dal settore pubblico, si sarebbero aperte opportunità che avrebbero stimolato l'iniziativa privata; e conseguentemente la crescita.

Questo fu l'orientamento generale sotto la Presidenza Santer della Commissione (1994-99). D'altronde, il rischio di indebolire una Banca Centrale ed una moneta unica in formazione, prive dell'ombrello di una credibilità acquisita da anni di interventi di politica monetaria, era alto e concreto. Comprensibile quindi che, in quel contesto, vi fosse un largo consenso su questo ruolo sussidiario della crescita rispetto alla stabilità. L'idea di sostenibilità venne sempre più a coincidere dunque con la *sostenibilità finanziaria*. L'adozione, nel 1997, del *Patto di Stabilità e Crescita*, nel quale appunto il ruolo della crescita era evidentemente sussidiario e dipendente dal raggiungimento dell'obiettivo della stabilità di bilancio (quindi della diminuzione della pressione del debito sul Pil), sancì l'abbandono di accezioni più inclusive di sostenibilità dello sviluppo.

Con la messa in sicurezza dell'euro, dopo il 1999, vi furono delle parziali eccezioni a questo consenso. Sotto la Presidenza Prodi (1999-2004) la Commissione provò a tornare sui passi di Delors e ad immaginare un percorso a lungo termine di crescita, non legata alle semplici logiche nazionali e della stabilità macroeconomica, ma più orientata alla programmazione, articolata in una serie di tappe di sviluppo, indipendenti dalla stabilità finanziaria; che pur veniva sottolineata come cruciale. Il documento che meglio raccolse questo tentativo fu il *Rapporto Sapir*<sup>31</sup>. Non un documento ufficiale della Commissione, certo; ma da essa fortemente voluto, nella speranza che il dibattito potesse riaprirsi su un orientamento più deciso di distacco dalle logiche semplicemente ancorate alla stabilità finanziaria.

---

<sup>31</sup> A. Sapir et al., *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003.

Il *Rapporto* prendeva atto del fatto che, mentre la stabilità macroeconomica aveva registrato un certo grado di successo, altrettanto non poteva dirsi per la crescita, soprattutto rispetto al benchmark statunitense:

*«While macroeconomic stability has considerably improved during the 1990s and a strong emphasis on cohesion has been preserved, the EU system has failed to deliver a satisfactory growth performance. This underperformance is striking because it contrasts not only with expectations but also with past EU performance and recent US accomplishment. In the EU, there has been a steady decline of the average growth rate decade after decade and per-capita GDP has stagnated at about 70% of the US level since the early 1980s. Growth must become Europe's number one economic priority»<sup>32</sup>.*

Ed aggiungeva, ribadendo come il concetto di sostenibilità non potesse essere legato unicamente alla dimensione finanziaria:

*«Faster growth is paramount for the sustainability of the European model, which puts a high premium on cohesion. Sustainability is under threat from rapid developments in demography, technology and globalisation, all of which increase the demand for social protection. Failure to deliver on the commitments of the Lisbon Agenda would endanger the present European contract and could lead to its fundamental revision, thereby threatening the very process of European integration»<sup>33</sup>.*

Insomma, un modello di sviluppo è sostenibile solo se difende i livelli di stato sociale raggiunti dalle sue economie. La sintesi era:

*«This agenda calls on the EU and its members: 1. to make the Single Market more dynamic; 2. to boost investment in knowledge; 3. to improve the macroeconomic policy framework for EMU; 4. to redesign policies for convergence and restructuring; 5. to achieve effectiveness in decision-taking and regulation; and 6. to refocus the EU budgets»<sup>34</sup>.*

Aprondo con ciò la strada all'ipotesi, già presente nel *Libro Bianco* del 1993, di spingere sul capitale umano e ripensare le regole

---

<sup>32</sup> Ivi, p. i

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> Ivi, p. ii.

fiscali, snellendo al contempo il quadro decisionale della governance economica europea. Quest'ultimo punto decretò probabilmente anche il fallimento delle idee contenute nel *Rapporto Sapir*. Ancora una volta, il tempismo non giocò a favore. Come il *Rapporto* stesso riconosceva, la sua implementazione richiedeva la modifica dei Trattati, proprio quando la *Convenzione (costituente) europea* aveva appena approvato il testo finale (non coerente con quanto richiesto dal *Rapporto* stesso): «*Our recommendations and the Convention proposals converge on some aspects of economic governance, but on several other our recommendations require treaty changes, on which that the draft constitutional treaty is silent*»<sup>35</sup>. Il risultato fu che anche il *Rapporto Sapir* finì nel dimenticatoio.

Allo stesso tempo, la Commissione Prodi avviò nell'ottobre 2003 il mercato degli *Emission Trade Schemes*, in attuazione del Protocollo di Kyoto, con l'adozione della direttiva 2003/87/CE. Lo schema, diventato operativo qualche anno più tardi, funziona col meccanismo del *cap-and-trade*, secondo il quale vengono fissati dei massimali (*cap*) alle emissioni e poi negoziato (*trade*) il loro costo sul mercato.

Dopo quella di Prodi, la Commissione Barroso (due mandati, 2004-14) non ha particolarmente brillato per innovazione, anche se ha assicurato che il tema della sostenibilità restasse nell'agenda europea ed acquisisse progressivamente uno spazio sempre più ampio. Anche la deriva sempre più intergovernativa seguita alla crisi finanziaria del 2008-12, col crescente peso decisionale del Consiglio rispetto al ruolo della Commissione, non aiutò a smorzare l'orientamento restrittivo delle politiche europee che, nonostante la revisione del *Patto di Stabilità e Crescita* del marzo 2005, è divenuto sempre più rigido. Generando anche aspre critiche dalla comunità accademica internazionale, che cercava di dimostrare come in Europa l'idea di *expansionary consolidation* non potesse funzionare.

In un volume collettaneo pubblicato nell'aprile 2005 dall'*Institute for International Economics* (Washington, DC) ed intitolato *The Euro at Five: Ready for a Global Role?* che, teoricamente, intendeva celebrare i primi cinque anni di vita dell'euro e tracciare ipotesi sulla sua governance futura, Adam Posen e gli altri autori che ad esso contribuirono finirono per presentare un *cabiers des doelances* sui fallimenti non tanto dell'euro, quanto dell'architettura di policy che gli era stata cucita addosso. Soprattutto dell'ideologia dominante della

---

<sup>35</sup> Ivi, p. iii.

*fiscal consolidation* come unica guida per un sistema economico articolato e complesso come quello europeo; e per certi aspetti anomalo, dovendo rispondere a centri di scelta decentrati. Non a caso, Posen suggeriva che questa deriva verso l'austerità derivava dalla diffusa convinzione che: «*while elected politicians have short time horizons and high discount rates, given their electoral incentives, the economy as a whole is better off if the politicians can be constrained from acting on those short-term incentives*»<sup>36</sup>.

Il volume costituì l'occasione per fare un bilancio del grado di coesione raggiunto dall'area dell'euro, considerata un prerequisito per la sua sostenibilità nel tempo. La conclusione fu che l'Europa non era riuscita a soddisfare le aspettative, forse troppo ambiziose, che si era prefissa con l'adozione dell'euro. Obiettivi prioritari delle critiche erano il *Patto di Stabilità e Crescita*, con le sue rigidità; e l'idea di «*expansionary consolidations*» (Giavazzi and Pagano 1990), fondata sull'assunto che: «*consolidation brings about public surplus, lower interest rates, increased private sector investment, and economic growth – in turn further improving government balance sheet*»<sup>37</sup>.

Una logica che aveva, seppur parzialmente, funzionato negli Stati Uniti, ma che, secondo gli autori del volume, non avrebbe avuto successo in Europa; per diverse ragioni. Primo, il Patto non pareva aver modificato le politiche fiscali nell'Unione. Quindi, di fatto, non aveva giocato quel ruolo di braccio preventivo per limitare deviazioni dal percorso di consolidamento che ci si era attesi; non aveva fornito quegli incentivi necessari a gestire il bilancio in maniera virtuosa<sup>38</sup>.

In secondo luogo, la forte recessione del 2001-2003 aveva reso chiaro che il PSC non era sufficiente - e il consolidamento espansivo non era in grado - di invertire la tendenza depressiva. Francia e Germania si erano trovate fuori dai parametri del PSC, tanto che la Commissione UE citò in giudizio il Consiglio per non aver adottato le previste decisioni punitive nei confronti dei due paesi per violazioni del PSC; come osservò Posen: «*the SGP was de facto suspended in*

<sup>36</sup> A.S. Posen, *Can Rubinomics Work in the Eurozone?*, in Id. (ed.), *The Euro at Five: Ready for a Global Role?*, Washington (DC), 2005, p. 123 ss.; spec. p. 141

<sup>37</sup> Ivi, p. 124.

<sup>38</sup> Cfr. J. Gali - R. Perotti, *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe*, in NBER Working Paper, 9773, Cambridge (MA), 2003; M. Buti - P. van den Noord, *Fiscal Policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives*, in *European Economy*, 206, 2003.

November 2003»<sup>39</sup>. Posen suggerì inoltre che l'entusiasmo iniziale del mercato per l'euro aveva mantenuto (e stava ancora mantenendo) il potenziale allargamento degli spread nascosto sotto la maschera della convergenza dei tassi d'interesse; mentre «*there are signs that over time – as the euro itself and the independence of the ECB are taken more for granted – there will be more distinction by markets between different members' debt obligations*»<sup>40</sup>. Quanto accaduto dopo il 2010 dimostra che aveva ragione.

Negli anni successivi il *Trattato di Lisbona* incluse il concetto di sviluppo sostenibile all'interno del testo, che infatti all'articolo 2, comma 3, recita: «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». Concetto ripreso al successivo comma 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». Anche nell'art. 10A, sull'azione esterna si parla al comma 2 di «favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà» (lettera d) e «contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile» (lettera f). Dopo di che il buio.

Non è chiaro come potesse essere ottenuta una «crescita economica equilibrata», dipendendo da un coordinamento stretto fra centri di potere nazionale che non era affatto garantito, se non in senso appunto restrittivo, dalla governance economica europea. Mentre rimaneva la stabilità dei prezzi, affidata al controllo della Bce. L'idea di Delors di creare un contraltare fiscale al potere sovranazionale monetario della Bce non si è mai concretizzata.

Come è noto, la crisi finanziaria che interessò dapprima gli Stati Uniti nel 2007-8 e si è poi propagata al resto del mondo negli anni

---

<sup>39</sup> A.S. Posen, *op. cit.*, p. 126.

<sup>40</sup> Ivi, p. 125.

successivi ha assunto contorni drammatici in Europa a partire dai primi mesi del 2010, quando si è trasformata in una crisi dei debiti sovrani nell'area dell'euro. Con una reazione ancora più a favore dell'austerità ed un rinnovato apparato intergovernativo di gestione macroeconomica e tutela della stabilità finanziaria (si pensi all'introduzione del *Fiscal Compact*, del *Meccanismo Europeo di Stabilità*, etc). Un orientamento che durerà per un intero decennio.

Un accenno di reazione da parte della Commissione si avrà con gli ultimi mesi della Presidenza Barroso quando, in vista della Cop21 di Parigi del dicembre 2015 che porterà alla firma dei relativi Accordi sul contrasto ai cambiamenti climatici, la Commissione lancia il *2030 Energy and Climate Framework*<sup>41</sup>. Uno schema di lavoro, più che un impegno assistito da strumenti effettivamente concreti e cantierabili. E con obiettivi tutto sommato ambiziosi; come annunciò Barroso: «*We are therefore proposing a binding 2030 greenhouse gas reduction target for the European Union of minus 40% (relative to 1990). That is ambitious, but feasible. 40% is the most cost-effective milestone on the 2050 road map for decarbonizing Europe's economy*»<sup>42</sup>.

Anche nel campo della sostenibilità sociale, un tentativo di importare indicatori uniformi di monitoraggio degli SDG (i *Sustainable Development Goals*) è stato messo a punto (soprattutto dall'Eurostat), di concerto con altre organizzazioni internazionali, fra il 2008 e il 2014. Ed ha portato ad importare gran parte degli obiettivi del millennio nello *European Pillar of Social Rights*, varato dalle tre istituzioni europee nel 2017. Mi rendo conto di sembrare un po' radicale nel giudizio, ma fintanto che le politiche sociali rimangono materia sostanzialmente esclusiva degli Stati Membri queste indicazioni sono, di fatto, destinate alla irrilevanza.

Una più decisa revisione della preoccupazione verso il consolidamento fiscale avrà luogo solo sotto la Presidenza Juncker (2014-19) alla guida della Commissione. In quel periodo, Juncker introduce un nuovo approccio alla sostenibilità dello sviluppo, derivante dall'esigenza di recuperare il livello pre-crisi di investimenti, intesi come motore della crescita. Un cambiamento interessante, perché gli investimenti sono, come è noto, sia una componente della domanda sia dell'offerta (tornando quindi, di fatto, alla logica già

---

<sup>41</sup> I [documenti](#) ufficiali preparatori e finali dello schema sono disponibili al sito [ec.europa.eu](#).

<sup>42</sup> [Discorso](#) disponibile online al sito [ec.europa.eu](#).



presente nel *Libro Bianco* di Delors). In tale ottica, il lancio ufficiale dello *European Fund for Strategic Investments* (chiamato anche *Piano Juncker*) nel luglio 2015 in collaborazione con la *Banca Europea per gli Investimenti* (BEI), testimonia un ritorno ad una visione dello sviluppo e della sua sostenibilità più ampia e meno squilibrata verso l'austerità.

Pur senza alcun particolare riferimento esplicito alla sostenibilità, l'iniziativa mirava a creare uno strumento di coinvolgimento dei privati in investimenti strategici al fine di rilanciare una ripresa europea anemica. Contrariamente a quanto accaduto con i precedenti tentativi di Delors col *Libro Bianco* e di Prodi col *Rapporto Sapir*, questa iniziativa è stata coronata da successo, anche oltre le aspettative. L'obiettivo di mobilitare 315 miliardi di euro entro il 2018 è stato raggiunto e superato, tanto che è stato aggiornato ad un obiettivo di 500 miliardi di euro entro il 2020, anch'esso raggiunto. Una chiave del successo sta probabilmente nella portata molto più limitata dell'iniziativa; ed il fatto che non richiedeva alcuna modifica dei Trattati istitutivi. D'altronde, il consenso verso il processo d'integrazione europea e le sue istituzioni si era talmente indebolito a partire dalla crisi greca che, per quanto tardivo, il cambio di passo (seppur timido) non poteva non aver luogo.

#### **4. Le molteplici sfide della sostenibilità**

L'arrivo alla guida della Commissione UE di Ursula von der Leyen (il cui mandato è ufficialmente iniziato il 1° dicembre 2019) ha marcato una netta discontinuità rispetto al passato; sotto diversi profili. È ancora presto per esprimere un giudizio definitivo che permetta di valutare se Ursula von der Leyen sia stata scelta per esprimere una nuova rotta, concordata almeno fra alcuni governi (ad esempio Francia e Germania), o se la Presidente abbia dato un'impronta personale decisiva.

In ogni caso, c'è stata. Ed ha assunto, forse soprattutto, le sembianze di un cambio d'orientamento proprio sull'idea di sviluppo sostenibile. Con almeno due impulsi decisivi. Il primo è che la von der Leyen ha fatto immediatamente propria l'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile lanciata dall'Onu nel 2015, che include 17 obiettivi, articolati sulla dimensione sociale (come la riduzione della povertà e la parità di genere), educativa (istruzione di qualità

universale), economica (consumo e produzione responsabili, riduzione delle disuguaglianze, etc), ambientale (città intelligenti, lotta ai cambiamenti climatici, etc). Ha inoltre posto gli obiettivi della transizione verde al centro del proprio programma di governo dell'Unione.

Il secondo passaggio importante è stato dare un impulso alla revisione del percorso del semestre europeo, per tenere maggiormente in considerazione una pluralità di concetti legati alla sostenibilità dello sviluppo, dunque non solo a quella finanziaria. Il semestre europeo, lo ricordiamo, è il processo di valutazione e validazione degli strumenti di programmazione di ciascun paese con la Commissione e il Consiglio. Uno dei documenti chiave sui quali esso si articola sono le *Country-Specific Recommendations*, che la Commissione sottopone a ciascun paese membro una volta acquisito il documento di programmazione nazionale, per indicare su quali punti si discosti delle priorità comuni; ed indica come sanare gli eventuali scostamenti, pena la bocciatura da parte del Consiglio e l'apertura di una procedura d'infrazione. Ogni anno, il semestre prende avvio da una *Strategia annuale di crescita* che indica le linee guida per gli spazi di politica fiscale di ciascun paese.

A partire dal ciclo previsto dal semestre europeo per il 2020<sup>43</sup>, la Commissione fa precedere le scelte nazionali da quella che è stata ribattezzata *Strategia annuale di crescita sostenibile*, articolata in quattro dimensioni: sostenibilità ambientale, produttività, equità, stabilità macroeconomica. Sebbene il *termine* sostenibilità sia esplicitamente riferito alla sola dimensione ambientale, il *concetto* di sostenibilità guida anche gli altri tre.

Nel primo documento, quello del 2019, si tendeva a precisare come «*Economic growth is not an end in itself. An economy must work for the people and the planets*»<sup>44</sup>. Il concetto centrale, che verrà ripreso anche nei due anni successivi, pur parzialmente modificato, è quello di *sostenibilità competitiva*:

«La sostenibilità competitiva è sempre stata uno dei pilastri dell'economia sociale di mercato europea e anche in futuro dovrebbe continuare a costituirne il principio guida. Il passaggio a un modello

---

<sup>43</sup> European Commission, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020*, Bruxelles, 2019.

<sup>44</sup> Ivi, p. 1.

economico sostenibile, reso possibile da tecnologie digitali e pulite, può rendere l'Europa una pioniera del processo di trasformazione. La leadership in materia di protezione ambientale e una base industriale forte e innovativa devono essere considerate due facce della stessa medaglia che permettono all'UE di avvalersi dei vantaggi di chi compie la prima mossa. Dovrebbero completare il nostro quadro un'economia stabile, che consenta politiche mirate al lungo periodo, e una transizione equa per i soggetti più colpiti dalle trasformazioni, che sono un prerequisito per il successo. La sostenibilità ambientale, gli incrementi di produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica saranno i quattro pilastri della nostra politica economica negli anni a venire. Tali pilastri - che sono strettamente interconnessi e sinergici - dovrebbero guidare riforme strutturali, investimenti e politiche responsabili di bilancio in tutti gli Stati membri»<sup>45</sup>.

L'anno dopo, nel 2020, ossia nella Strategia per il 2021<sup>46</sup>, il documento era interamente volto alla preparazione dei PNRR, i *Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza* legati al *Next Generation EU*. Comprensibilmente, visto il carattere innovativo dello specifico strumento nel nuovo contesto macroeconomico e la responsabilità solidale delle obbligazioni assunte per finanziarlo. In esso, si parla ancora una volta di «realizzare l'obiettivo dell'UE della sostenibilità competitiva», che viene spiegata in questo modo: «La resilienza è la capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, giusto e democratico»<sup>47</sup>. Ritorna dunque il concetto di *equità* ma sotto forma del ben più ambizioso ed esplicito concetto di *giustizia*. Si introduce poi il tema, delicato, della legittimità democratica delle scelte collettive.

Da qui l'esigenza che «massicci investimenti necessari per rilanciare l'economia devono alleggerire l'onere che graverà sulle loro spalle, non appesantirlo. Per questo motivo il dispositivo per la ripresa e la resilienza deve guidare e costruire un'Europa più sostenibile, resiliente e più equa per la prossima generazione, in linea con gli

---

<sup>45</sup> Ivi, p. 3-4.

<sup>46</sup> European Commission, *Strategia annuale di crescita sostenibile 2021*, Bruxelles, 2020.

<sup>47</sup> Ivi, p. 2.

obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite»<sup>48</sup>. Ma lasciamo che sia il documento a parlare:

«Per realizzare la transizione verde sono necessarie riforme per orientare gli investimenti pubblici e privati verso azioni in materia di clima e ambiente, nonché profonde trasformazioni delle nostre diverse politiche. Pertanto, oltre a riparare i danni a breve termine causati dalla crisi, i nostri strumenti per la ripresa devono mettere l'economia sulla buona strada verso una crescita e un'occupazione sostenibili a lungo termine, al fine di conseguire la neutralità climatica entro il 2050 e di dissociare la crescita economica dall'uso delle risorse. Ciò offre un'opportunità essenziale per modernizzare i modelli industriali tradizionali e investire in tecnologie verdi innovative e in infrastrutture più sostenibili e digitali, accelerando in tal modo la transizione verso un'Europa più sostenibile, resiliente e inclusiva. Inoltre, dato che i consumi privati rappresentano oltre la metà del prodotto interno lordo dell'UE, la promozione di modelli di consumo più sostenibili sarà un fattore chiave di questa trasformazione»<sup>49</sup>.

La sostenibilità viene quindi esplicitamente legata alla capacità di fornire dei beni collettivi orientati al consumo delle generazioni future, ancora una volta (come già nel *Libro Bianco* di Delors) assicurata dalle tecnologie d'avanguardia:

«Muovendo dalle competenze scientifiche e tecnologiche dell'Europa, lo sviluppo di una strategia di ricerca, innovazione e diffusione trasformativa e orientata al futuro è l'unico strumento per garantire la crescita della produttività e la competitività dell'Europa e pertanto per salvaguardarne la sovranità tecnologica, un aspetto fondamentale della sua autonomia strategica aperta»<sup>50</sup>.

Non è tuttavia un compito da far trainare interamente allo Stato, o al settore pubblico collettivamente gestito a livello europeo:

---

<sup>48</sup> Ivi, p. 3.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Ivi, p. 4.

«La sostenibilità competitiva richiede apertura e un mercato unico forte. La partecipazione di portatori di interessi e investitori privati è necessaria per garantire il successo dell'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il denaro pubblico non dovrebbe sostituire o escludere gli investitori privati, ma integrare e orientare gli investimenti privati laddove necessario, ossia laddove carenze sistemiche, fallimenti del mercato o danni causati dalla pandemia di COVID-19 e dalla conseguente crisi economica rendano impossibile per il mercato da solo riprendersi e conseguire gli obiettivi delle politiche. Per promuovere l'innovazione e accelerare la ripresa è necessario salvaguardare le condizioni di parità nel mercato unico»<sup>51</sup>.

Ed arriviamo così al documento per il 2022, pubblicato il 24 novembre 2021. I toni sono ulteriormente cambiati rispetto ai documenti precedenti, sottolineando una crescente urgenza di azioni concrete. Vi si legge:

*«Economic policy coordination has gradually shifted to laying the foundations for a transformational and inclusive recovery and stronger resilience. Economic activity needs to be increasingly aligned with the four dimensions of competitive sustainability, i.e. environmental sustainability, productivity, fairness, and macroeconomic stability<sup>2</sup>. These four dimensions should not be seen in isolation, as they reinforce each other with a common goal: shifting towards a sustainable, resilient and inclusive economic model, enabled by a broader diffusion and uptake of digital and green technologies, which will help to make Europe a transformational leader. Europe's economic, social and environmental policy agenda should thus ensure that governments at all levels, businesses, social partners and households contribute consistently towards reaching our targets for the green and digital transitions, as well as the employment, skills and poverty reduction targets set with the European Pillar of Social Rights Action Plan, while ensuring the stability of our economy, the smooth functioning of the Single Market and leaving no one behind»<sup>52</sup>.*

A seguito della strategia adottata nel luglio 2021 per realizzare l'obiettivo denominato *Fit for 55*, la Commissione: *«adopted a zero pollution action plan and will continue to roll out its European Green Deal agenda*

---

<sup>51</sup> Ivi, p. 5.

<sup>52</sup> European Commission, *Annual Sustainable Growth Survey 2022*, Bruxelles, 2021, p. 1.

*to protect, conserve and enhance natural capital and decouple GDP growth from the use of natural resources. Moreover, in September 2021 the Commission proposed a new governance framework to help ensure that the EU achieves its objective of a digital transformation of European society and economy*<sup>53</sup>. Ancora una volta, dunque, le priorità diventano le transizioni green e digitale.

Per quanto concerne la sostenibilità ambientale, si fa riferimento, nell'ultimo documento, ad azioni concrete ed immediate per il contrasto ai cambiamenti climatici ed alla degenerazione dell'ambiente<sup>54</sup>. Il tutto promuovendo: «*Landmark strategies on climate and energy, hydrogen, offshore renewable energy, tackling methane emissions, biodiversity, circular economy, zero pollution, sustainable and smart mobility, renovation wave, sustainable food and many others are guiding reforms and investments. The proposed initiatives include green taxation measures, such as the updated Energy Taxation Directive, to align EU tax and climate policies and incentivise green business models, while mitigating the social impact. In addition, the proposed Carbon Border Adjustment Mechanism will put a carbon price on certain imports and thus encourage firms and governments in the rest of the world to take steps in the same direction*»<sup>55</sup>.

Questa forma di sostenibilità deve essere accompagnata dalla produttività: «*Ensuring future prosperity for citizens will depend crucially on Europe's ability to increase productivity and innovation. This will require a well-aligned mix of reforms and private and public investments that underpin competitiveness and job creations*»<sup>56</sup>, ovviamente insieme alla giustizia ed alla stabilità macroeconomica.

Inoltre, la Ue ha lanciato (già a partire dal 2020) dei *green bonds*, ed ha affidato ad un *High level experts group on sustainable finance* il compito di stilare delle buone prassi a tal fine. Così come ha a lungo dibattuto sulla complessa e delicata adozione della cosiddetta *tassonomia verde*, ossia su come dare concreta attuazione agli incentivi per promuovere l'effettiva transizione verde del sistema economico europeo. È inoltre chiaro dal dibattito di questi ultimi mesi, acuito anche dalla crisi geopolitica con la Russia, che sia sul tavolo di discussione europea l'opzione di finanziare beni pubblici europei<sup>57</sup>,

---

<sup>53</sup> Ivi, p. 2.

<sup>54</sup> Ivi, p. 5.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Ivi, p. 7.

<sup>57</sup> M. Buti - G. Papacostantinou, *European public goods: How we can supply more*, in [VoxEU - CEPR](https://voxeu.org), 31.01.2022, disponibile online al sito [voxeu.org](https://voxeu.org).

precedentemente individuati nella transizione verde e in quella digitale, ai quali si sono recentemente aggiunti un'unione europea dell'energia e delle sicurezza/difesa, da finanziare – secondo alcuni – col ricorso ai mercati finanziari, quindi con l'emissione di un *safe asset* europeo<sup>58</sup>.

Dopo aver apprezzato il cambio di paradigma che la UE ha voluto dare all'idea di sviluppo sostenibile, che diventa sempre più centrale – ed in un'accezione ampia – nelle strategie di sviluppo e finanziamento dell'economia europea, occorre anche sottolineare come, leggendolo con attenzione, il documento (anche i precedenti, per la verità) apra una serie di quesiti piuttosto delicati, invece che risolverli.

Il primo, che sorge credo spontaneo, concerne le motivazioni che hanno spinto la Commissione ad adottare un documento centrato sulla sostenibilità che finalmente apre ad una definizione ampia e plurale proprio nell'ambito delle procedure per il semestre europeo, che hanno a che fare con la definizione degli spazi di manovra fiscali che ciascun paese può esprimere. Fino al covid, quel documento ha rappresentato il braccio punitivo che impediva di mettere in atto misure di sviluppo finanziate sul bilancio dei singoli paesi, data la natura esclusivamente finanziaria dell'idea di sostenibilità sottostante.

Questa nuova apertura può rappresentare sia una svolta che miri ad includere altri indicatori nella valutazione del prodotto potenziale e degli spazi di manovra concessi ai singoli paesi, ma anche il richiamo alla priorità assunta dalla sostenibilità finanziaria sulle altre accezioni. Può anche, in realtà, agevolando la creazione di margini di manovra a livello nazionale, scoraggiare l'assunzione di maggiori responsabilità fiscali a livello europeo; il che rappresenterebbe a nostro avviso un passo indietro. Vedremo nei prossimi mesi ed anni come questa nuova definizione diventerà effettivamente operativa e come verrà declinata concretamente.

Il documento va inoltre guardato in controtuce rispetto ad altri due, forse ancora più importanti sull'idea di sostenibilità. A gennaio 2022 è stato pubblicato il *Green Compass: The European Sustainability Competence Framework*, nel quale la Commissione descrive le competenze che ritiene necessarie per accrescere la consapevolezza relativa ai temi della sostenibilità presso l'opinione pubblica. E il

---

<sup>58</sup> F. Giavazzi - V. Guerrieri - G. Lorenzoni – C.H. Weymuller, *Revising the European Fiscal Framework*, Governo italiano, 2021, disponibile al sito [www.governo.it](http://www.governo.it)

rapporto dell'*High Level group on post-covid economic and social challenges* intitolato *A New Era for Europe*<sup>59</sup>.

Nel caso del primo documento, la definizione di sostenibilità è strettamente legata a quella ambientale; mentre non si fa alcuna menzione delle altre accezioni, pur impiegate nel documento utilizzato nell'ambito del semestre europeo. Mentre nel secondo, si fa esplicitamente riferimento a tre dimensioni, legate alla possibilità di gestire in modo ottimale le seguenti tre transizioni: ecologica, digitale, sociale.

Nel primo documento, pur riconoscendo che «*sustainability is a complex concept to define and is very ambiguous*»<sup>60</sup> la definizione risulta circolare e pertanto ambigua, facendo a sua volta riferimento al concetto di sostenibilità per definire la sostenibilità: «*sustainability is best described as a long-term goal, such as attaining a more sustainable world, while sustainable development, like the word suggests, refers to the many processes and pathways used to stimulate development, or achieve progress, in sustainable ways*». Più avanti si tenta una definizione più robusta: «*Sustainability means prioritising the needs of all life forms and of the planet by ensuring that human activity does not exceed planetary boundaries*»<sup>61</sup>.

Robusta, ma che non sfugge alle ambiguità che caratterizzano altre definizioni. Ci chiediamo infatti, ad esempio, cosa possa significare che l'attività umana non deve eccedere i limiti del pianeta: in senso strettamente geografico le nostre attività hanno già avuto effetti fuori dal pianeta, se consideriamo i rifiuti spaziali e l'intensa attività satellitare in campo militare, delle comunicazioni, della meteorologia, etc.

Qual è, inoltre, il rapporto con la tecnologia? I vincoli del pianeta possono modificarsi nel tempo grazie a tecnologie sempre più efficienti. Malthus, nei primi anni dell'Ottocento, non immaginava che il progresso tecnico in agricoltura avrebbero consentito di superare i limiti imposti dal rapido aumento della popolazione. Gli input della produzione si modificano in termini relativi nel corso del

---

<sup>59</sup> Il cui sottotitolo è *How the European Union Can Make the Most of its Pandemic Recovery, Pursue Sustainable Growth, and Promote Global Stability* e i cui autori sono Carlo Carraro, Benoît Coeuré, Otilia Dhand, Barry Eichengreen, Melinda Mills, Hélène Rey, André Sapir e Daniela Schwarzer.

<sup>60</sup> G. Bianchi - U. Pisiotis - M. Cabrera Giraldez, *GreenComp The European sustainability competence framework*, EUR 30955 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 11.

<sup>61</sup> Ivi, p. 12.



tempo. Basti pensare alla sostituzione del carbone con il petrolio, del petrolio con l'atomo, più recentemente dell'avvento delle energie rinnovabili.

Altro punto critico concerne la definizione di un preciso momento in cui diventa necessario innescare un cambiamento per raggiunta consapevolezza di aver toccato ed oltrepassato i limiti dello sviluppo del pianeta. Sono almeno 50 anni che quei limiti sono stati raggiunti e superati, secondo alcuni. Il fatto che stiamo continuando a sovra-sfruttare il pianeta dovrebbe rassicurarci sulla possibilità di continuare a farlo in futuro? Quando possiamo essere sicuri del raggiungimento di punti di non ritorno, senza l'urgenza dei quali nessun rappresentante politico investirebbe il proprio capitale di consenso?

È in ogni caso interessante la descrizione delle competenze<sup>62</sup>, che includono, molto opportunamente, la centralità dell'individuo nel quadro di un ambiente naturale e sociale più ampio e complesso; e la capacità di elaborare un pensiero critico come chiave per affrontare le sfide che caratterizzano il futuro, anticipandole, piuttosto che subirle. Una visione quindi dinamica dello sviluppo sostenibile in cui il fattore umano gioca un ruolo essenziale.

Così come stimolante appare anche il descrittore delle aree d'intervento, orientate a decrittare la complessità e gestire transizioni, con un preciso orientamento alla capacità di assumere decisioni<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> «COMPETENCE DESCRIPTOR. 1. *Embodying sustainability values.* 1.1 *Valuing sustainability: To reflect on personal values; identify and explain how values vary among people and over time, while critically evaluating how they align with sustainability values.* 1.2 *Supporting fairness: To support equity and justice for current and future generations and learn from previous generations for sustainability.* 1.3 *Promoting nature: To acknowledge that humans are part of nature; and to respect the needs and rights of other species and of nature itself in order to restore and regenerate healthy and resilient ecosystems.*

2. *Embracing complexity in sustainability.* 2.1 *Systems thinking: To approach a sustainability problem from all sides; to consider time, space and context in order to understand how elements interact within and between systems.* 2.2 *Critical Thinking.* 2.3 *Problem framing: To formulate current or potential challenges as a sustainability problem in terms of difficulty, people involved, time and geographical scope, in order to identify suitable approaches to anticipating and preventing problems, and to mitigating and adapting to already existing problems.* Ivi, p. 15.

<sup>63</sup> «AREA COMPETENCE DESCRIPTOR. 3. *Envisioning sustainable futures.* 3.1 *Futures literacy: To envision alternative sustainable futures by imagining and developing alternative scenarios and identifying the steps needed to achieve a preferred sustainable*

Nel secondo documento si suggeriscono tre scenari di analisi, distinguibili sulla base del peso del settore pubblico europeo rispetto a quello dei singoli Stati Membri. Si indicano poi alcune linee direttrici da seguire per rispondere al meglio a queste sfide: la capacità di «*enabling the triple transition*»; una tassazione equa e giusta, la creazione di un'unione della sanità; il rafforzamento dell'Europa nel mondo; alleggerire la governance in modo da renderla «*fit for the purpose*». Un documento pionieristico ed allo stesso tempo vecchio, superato dal corso degli eventi (la crisi geopolitica con la Russia) che hanno posto nuove priorità ai beni pubblici europei da finanziare, in parte aggiuntive, in parte diverse da quelle indicate nel documento.

In sintesi, ci sembra che l'orientamento che emerge da questi documenti sia la crescente consapevolezza che la sfida del prossimo futuro sia passare da un rigido sistema di regole e vincoli nella gestione degli spazi fiscali nazionali ad un sistema di incentivi (rigorosamente condizionali) nell'ambito di un potere discrezionale in grado di essere espressione di un sistema di democrazia, e quindi di scelta collettiva, multilivello. In realtà, quei quattro elementi della sostenibilità, che abbiamo visto più sopra come declinazioni del concetto della Commissione, dovrebbero essere beni pubblici europei finanziati dal bilancio europeo.

Non è detto che nei prossimi anni ci si muova effettivamente in questa direzione. È sempre possibile che prevalga l'urgenza di ripristinare una governance fondata su regole e non su una discrezionalità che presuppone un potere democratico legittimo. Ma si tratta di un obiettivo al quale prima o poi l'integrazione europea non potrà che giungere, se intende giocare un ruolo da protagonista nella competizione internazionale.

---

*future. 3.2 Adaptability: To manage transitions and challenges in complex sustainability situations and make decisions related to the future in the face of uncertainty, ambiguity and risk. 3.3 Exploratory thinking: To adopt a relational way of thinking by exploring and linking different disciplines, using creativity and experimentation with novel ideas or methods. 4. Acting for sustainability: 4.1 Political agency: To navigate the political system, identify political responsibility and accountability for unsustainable behaviour, and demand effective policies for sustainability. 4.2 Collective action: To act for change in collaboration with others. 4.3 Individual initiative: To identify own potential for sustainability and to actively contribute to improving prospects for the community and the planet. To assess information and arguments, identify assumptions, challenge the status quo, and reflect on how personal, social and cultural backgrounds influence thinking and conclusions». Ibidem.*

## 5. Considerazioni conclusive

Dalla carrellata storica appena ricostruita sembrano emergere tre periodi nei quali l'Unione Europea, in particolare la Commissione come organo di governo della UE, ha prodotto documenti e scelte di orientamento coerenti con alcuni aspetti legati all'idea di sostenibilità dello sviluppo.

Nel primo, riconducibile agli ultimi anni della Presidenza di Jacques Delors alla Commissione ed in particolare con l'adozione del *Libro Bianco* del 1993, vi è un orientamento che, prendendo spunto dal tema della sostenibilità ambientale emerso da pochi anni in ambito Onu, sviluppa il tema dell'urgenza di agevolare una transizione verso modelli di sviluppo, produzione e consumo in grado di soddisfare il criterio dell'equità sociale (intra-generazionale) ed intergenerazionale. In questa logica, l'elemento chiave della Commissione-Delors è una *crescita macroeconomica sostenibile*, in un interessante, innovativo ed inconsueto *policy mix* che, mancando di *ownership* intellettuale e politica, aiuta a comprendere, insieme ad altri fattori contingenti, il suo insuccesso nell'imporsi all'attenzione e soprattutto nell'agenda europea. Una volta dimessosi Delors, la Commissione diventa un organo interamente assorbito dal monitoraggio dei parametri di Maastricht, necessari per assicurare il processo di convergenza e l'ingresso dei paesi nella moneta unica.

Se nel corso degli anni Novanta il tema della sostenibilità sociale ed ambientale viene richiamato, anche solo per tenere alta l'attenzione su temi sociali, negli anni Duemila entriamo in una seconda fase, quella in cui la Commissione UE e l'intero suo sistema istituzionale, si concentrano (quasi) unicamente sul tema della sostenibilità finanziaria. Ossessivamente direi, soprattutto dopo lo scoppio della crisi dei debiti sovrani dalla fine del 2009 fino almeno al 2012. Con strascichi che continueranno a produrre effetti fino allo scoppio della pandemia. La Commissione in realtà prova a riproporre periodicamente il tema del contrasto ai cambiamenti climatici, ella sostenibilità in termini ambientali e perfino in termini sociali. Anche con provvedimenti innovativi in tema di ETS e di richiamo agli obiettivi del millennio. Ma il Consiglio prende il sopravvento sulle decisioni collettive, decretando una deriva che porta inesorabilmente l'intera UE verso il monitoraggio della stabilità finanziaria.

Da questo punto di vista, non c'è alcun dubbio che il Covid abbia rappresentato un vero e proprio *game-changer* per l'UE. Sotto

molti profili. Anche quello della sostenibilità. La pandemia accelera la consapevolezza del ruolo delle esternalità (negative) e della necessità di risolvere i tipici problemi di azione collettiva a livello delle decisioni sovra-nazionali. Il tema del contrasto ai cambiamenti climatici, certo non nuovo, trova improvvisamente un rinnovato slancio grazie al programma pre-pandemico della Presidente von der Leyen, che raccoglie i crescenti umori di disagio popolare, ed accelera con l'avvio concreto della transizione post-pandemica grazie ai fondi del NGEU, del React EU, dell'InvestEU, della BEI, etc.

L'obiettivo viene raggiunto, nelle intenzioni della Commissione, tenendo presente la necessità di una sostenibilità orizzontale, relativa cioè all'urgenza di porre in essere azioni volte a non creare ulteriori divari (e possibilmente coprire quelli esistenti) derivanti dall'avvio di una simile transizione, destinata ad impattare in modo asimmetrico sui vari settori della società e del sistema economico. In questa logica, suggerisce la Commissione, è essenziale una programmazione pubblica, sovranazionale, e il sinergico intervento di attori pubblici e privati.

Il lettore attento avrà notato che sono stati sommariamente analizzati documenti molto eterogenei fra loro: alcuni *della* Commissione, altri *commissionati dalla* Commissione ad esperti indipendenti. Nonostante il loro diverso *valore legale*, mi azzardo ad affermare che si tratta di documenti il cui significato politico e grado di successo sono stati indipendenti dal peso legale del documento. Il *Libro Bianco* di Delors del 1993, in quanto documento della Commissione, votato all'unanimità dal Consiglio, avrebbe dovuto avere un seguito. Ed è stato invece completamente abbandonato in un cassetto. Documenti più recenti affidati ad esperti indipendenti, hanno invece avuto un seguito politico per le mutate condizioni politiche e di formazione del consenso nelle istituzioni Ue. Questa eterogeneità di analisi non deve quindi, a mio modo di vedere, essere sopravvalutata. La Commissione ha di volta in volta optato per documenti preparatori, informativi, ufficiali, perseguendo con una certa coerenza gli spazi ad essa concessi dalle condizioni di equilibrio istituzionale.

Data questa premessa, quello che emerge dal quadro delineato ci pare consenta di tentare una risposta alla domanda posta all'inizio del lavoro. Se nel primo periodo individuato la Commissione ha agito per forzare la mano al Consiglio, cercando di ispirare visioni di lungo

periodo, delle quali l'idea di sostenibilità complessiva del sistema economico-sociale era un requisito fondamentale, nel secondo la Commissione ha di fatto accettato supinamente sia la deriva intergovernativa sia il consenso macroeconomico prevalente, rinunciando al ruolo di guida che aveva svolto nel periodo precedente. È solo negli ultimi anni, con la crescente attenzione pubblica ai temi della sostenibilità ambientale e con un progressivo riequilibrio dei poteri all'interno delle istituzioni UE, che la Commissione ha posto nuovamente al centro della sua azione e dell'intera Unione le priorità della transizione green, che includono anche la sostenibilità.

Ed è qui che le recenti posizioni della Commissione si fanno più interessanti, perché paiono comprendere come il gioco delle parti fra le istituzioni europee torni a porre nelle mani della Commissione un ruolo di avanguardia, che difficilmente possiamo aspettarci dal Consiglio, legato all'inevitabile necessità di comporre compromessi accettabili da tutti i paesi membri. Ma in fondo nemmeno dal Parlamento, dove dei veri e propri dibattiti politici europei fanno ancora fatica ad emergere in maniera autonoma rispetto a logiche nazionali.

La pressione popolare partita dai *Fridays for Future* di Greta Thunberg certo può contribuire a spiegare il mutamento di attenzione della Commissione, come abbiamo accennato più sopra. Ma non è sufficiente. La pandemia ha rafforzato una richiesta già forte di cesura rispetto al passato; sotto numerosi profili. Anche sotto quello delle priorità sulle quali investire per il futuro. Comprensibile, dunque, che la Commissione UE abbia negli ultimi mesi modificato in maniera sempre più profonda e concreta il concetto di sostenibilità dello sviluppo; per meglio rispondere ad esigenze oramai diffuse e divenute sempre più pressanti.

Ed allo stesso tempo ci pare che, nel gioco delle parti delle istituzioni europee in continua evoluzione, questi recenti sviluppi delineino un nuovo tentativo di protagonismo da parte della Commissione, che cerca ancora una volta di guidare, piuttosto che recepire, la dinamica di cambiamento che ha sempre caratterizzato e continuerà presumibilmente a caratterizzare un'architettura costituzionale in continua formazione ed evoluzione.

\*\*\*

**ABSTRACT:** The essay investigates the evolution of the concept of sustainable development in the official documents of the European institutions, as it evolved in response to changes in the cultural, environmental, economic-financial, and social context in which the process of European integration has taken place over the last three decades. Three main periods were identified. The first, inaugurated by the Delors Commission, while incorporating the then pioneering contributions on environmental sustainability, proposed a concept of sustainable development in a broad sense, aimed at balancing the effort for innovation and the primacy of ecological transition, attentive to the balance between the supply and demand sides. The second, characterized by the complex transition towards convergence for entry into the euro and up to the sovereign debt crisis, in which the Commission takes an approach essentially limited to the financial sustainability of fiscal aggregates. A third, initiated immediately before (and consolidated) by the pandemic emergency, in which the many facets and meanings of the idea of sustainable development are rediscovered, until the Commission documents that suggest a permanent financial support to the production of European public goods through the development of a safe asset. The essay attempts to show how this temporal division responds to theoretical debates and political priorities that have evolved in the government of the Union.

**KEYWORDS:** sustainable development – European Commission – green transition

\*\*\*

**Fabio Masini** – Professore associato in Storia del pensiero economico e Jean Monnet Chair on European Economic Governance, Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Roma Tre (fabio.masini@uniroma3.it)