

IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



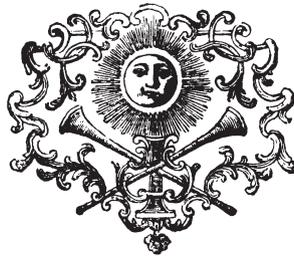
ANNO LV, 2013, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273 o sul ccb IT11 A033 5901 6001 0000 0007 243. www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>Non c'è più tempo da perdere</i>	pag.	3
DOMENICO MORO, <i>Un bilancio per l'eurozona: obiettivi, procedura e istituzioni</i>	«	10
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Un bilancio per l'Eurozona: la via verso il salto federale</i>	«	31
NOTE		
<i>Gli abiti nuovi dell'imperatore, ovvero la fusione BAE-EADS nel settore aeronautico</i> (Elio Cannillo)	«	43
<i>L'ascesa dei paesi BRICS</i> (Nelson Belloni)	«	46
INTERVENTI		
<i>Varianti e difficoltà del federalismo in Nigeria</i> (Ola Abegunde)	«	54

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:
www.ilfederalista.eu*

Non c'è più tempo da perdere

“Quel che non va in Europa è chiaro come la luce del giorno... Se si vuole una moneta comune, occorre un'unione bancaria; il che significa dotarsi di un meccanismo europeo di supervisione bancaria, di garanzie di deposito e di un sistema di governo delle crisi. Ma a sua volta tutto ciò implica tasse e politiche fiscali comuni... Per ovvie ragioni tutte queste cose possono essere governate solo da istituzioni legittimate democraticamente di fronte ai cittadini, non solo nel momento in cui avvengono le elezioni, ma in ogni momento del processo decisionale ed esecutivo”. Così scrive Jose Ignacio Torreblanca, in uno dei tanti commenti sulla crisi dell'euro che mettono in evidenza la necessità ineludibile di completare l'unione monetaria con l'unione politica (Europe's misgovernment, European Council on Foreign Relations, www.ecfr.eu, 5 aprile 2013). Ed è questa la semplice verità con la quale i responsabili dei governi nazionali e delle istituzioni europee, i parlamentari europei e quelli nazionali, i partiti politici e le forze rappresentative degli interessi di categoria e della società, le stesse opinioni pubbliche, devono fare i conti.

Finché ciò non accadrà, nella maggior parte dei paesi, a partire da quelli più in difficoltà, inevitabilmente la disoccupazione aumenterà e la capacità produttiva di beni e servizi diminuirà; le tensioni sociali cresceranno, mentre il populismo guadagnerà terreno ovunque; e lo spettro dell'aggravamento della crisi del debito sovrano continuerà ad incombere sul futuro dell'eurozona. Questo pericolo del resto è una minaccia anche per la stabilità di quei paesi, come la Gran Bretagna, che non hanno adottato l'euro, e che, non a caso, vogliono ritagliarsi un ruolo nel riordino degli assetti europei. Il Primo ministro britannico David Cameron ha ricordato più volte ai paesi dell'eurozona che sono necessari cambiamenti dei trattati per far sopravvivere l'euro. È in questa ottica che il Regno Unito ha posto il problema della ridefinizione dei rapporti tra le diverse categorie di paesi che fanno parte dell'Unione europea: i cosiddetti ins, quelli pre-ins e gli outs rispetto all'Unione economica e monetaria. “I have a plan”, ha ammonito Cameron: un piano britannico per rinegoziare i trattati, il ritorno a livello nazionale di alcune competenze europee, la riduzione dei contributi

finanziari nazionali, la salvaguardia dei vantaggi del mercato unico per tutti i paesi membri di un'Unione europea rinnovata. E per sottoporre a referendum i risultati di questi negoziati.

All'inizio del 2013 il presidente del Consiglio europeo Herman van Rompuy aveva cercato di disinnescare questa minaccia dichiarando che un referendum nazionale britannico sull'Europa avrebbe senso solo se ci fossero modifiche dei trattati: "Se possiamo risolvere i problemi con gli attuali trattati, sarà interessante vedere cosa farà il governo britannico. La domanda infatti sarà: un referendum su cosa?" (Financial Times, 1 marzo 2013). Ma delle modifiche ci sono già state. E nel frattempo anche la Germania, tramite il ministro Schäuble, ha avanzato la richiesta di includere alcuni aspetti dei meccanismi di supervisione e controllo dell'unione bancaria nell'eventuale riforma dei trattati.

Da parte loro, come intendono rispondere a questa sfida i governi ed i parlamentari nazionali ed europei dell'eurozona? Sapranno e vorranno portare a compimento il piano politico che era, e resta, alla base della creazione della moneta unica? Fino a poche settimane fa, solo la cancelliera Merkel, tra i leader di governo, aveva saputo richiamare la necessità di sciogliere il nodo dell'unione politica per completare l'unione monetaria, ma senza trovare interlocutori che la mettesero alla prova e senza indicare un percorso per realizzarla. Recentemente questa sfida è stata raccolta prima dal nuovo presidente del Consiglio italiano, Enrico Letta, alle prese con una crisi nazionale il cui esito è ormai indissolubilmente legato alla soluzione di quella europea. Il presidente Letta, infatti, ha ricordato nei suoi discorsi di fronte al Parlamento italiano e nei colloqui con la cancelliera Angela Merkel, il presidente François Hollande ed i responsabili delle istituzioni europee, l'esigenza di uno sbocco federale per l'Unione economica e monetaria. E poi dal presidente Hollande, che nella conferenza stampa del 16 maggio all'Eliseo, ha, per la prima volta, affermato che "L'idée européenne exige le mouvement. Si l'Europe n'avance pas, elle tombe ou plutôt elle s'efface; elle s'efface de la carte du monde, elle s'efface même de l'imaginaire des peuples. Il est donc plus que temps de porter cette nouvelle ambition. L'Allemagne, plusieurs fois, a dit qu'elle était prête à une Union politique, à une nouvelle étape d'intégration. La France est également disposée à donner un contenu à cette Union politique. Deux ans pour y parvenir. Deux ans, quels que soient les gouvernements qui seront en place. Ce n'est plus une affaire de sensibilité politique, c'est une affaire d'urgence européenne".

I governi dei due paesi chiave dell'Unione europea e quello italiano, che sin dagli inizi ha avuto un ruolo decisivo per rendere possibile i passaggi cruciali del processo di unificazione, sembrano quindi finalmente convergere sul punto cruciale, che già il cancelliere tedesco Helmut Kohl richiamava nel suo discorso al Bundestag nel dicembre del 1991 all'indomani del vertice di Maastricht: "Non lo diremo mai abbastanza spesso. L'unione politica è l'indispensabile controparte dell'unione economica e monetaria. La storia recente, e non solo quella tedesca, ci insegna quanto sia fallace pensare di poter mantenere permanentemente un'unione economica e monetaria senza unione politica". Aver soffocato, subito dopo l'avvio dell'euro, questa consapevolezza è stato un grave errore da parte della classe politica di tutti i paesi europei. Il risultato è che oggi bisogna far fronte ad una situazione d'emergenza che rischia di portare al collasso un intero sistema di valori, istituzioni, modelli sociali e produttivi su scala continentale. Francia, Italia e Germania non hanno davvero più tempo da perdere. Trovare l'accordo sui passaggi effettivi verso l'unione politica dell'eurozona; concretizzare questo accordo in un patto pre-costituzionale aperto ai paesi euro che vorranno aderirvi; agire all'interno dell'arco temporale che il presidente francese ha il merito di definire con chiarezza e oltre il quale il progetto perde di credibilità: "ce n'est plus une affaire de sensibilité politique, c'est une affaire d'urgence européenne", come ricorda Hollande. Ed è una responsabilità che in questi tre paesi governi, parlamenti, classi politiche, con il supporto, si spera, delle istituzioni comunitarie, dovranno saper affrontare insieme.

* * *

La crisi ha portato allo scoperto il malessere istituzionale, economico e finanziario europeo, che covava da tempo. L'inadeguatezza del quadro europeo era apparsa subito evidente sin dalle prime, incerte risposte date alla crisi greca nel corso del 2010. I governi di Francia e Germania, richiamati dagli USA ad agire in fretta per prevenire il disastro sui mercati finanziari, non avevano gli strumenti per agire: il Trattato di Lisbona non prevede l'eventualità di dover salvare l'euro e l'eurozona, a parte la Banca centrale europea, non dispone né di strumenti per intervenire tempestivamente, né di meccanismi di riequilibrio delle asimmetrie economiche e finanziarie venutesi a creare tra i vari paesi. Il secondo segnale è poi maturato appena un anno dopo, nel 2011, quando anche la tenuta economica e finanziaria della Spagna e dell'Italia hanno incominciato a minacciare l'euro. A quel punto, è di-

ventato indispensabile per i governi e i parlamenti nazionali iniziare a piegare alle proprie esigenze i trattati esistenti, e, addirittura, muoversi al di fuori del loro quadro. Il convincimento che non si sarebbe dovuta più fare per molti anni alcuna riforma istituzionale, maturato dopo il travaglio che aveva portato all'adozione del Trattato di Lisbona, veniva all'improvviso spazzato via. Nell'arco dei due anni successivi è stato portato a termine il processo di modifica dell'articolo 136 del TFUE, ratificato all'unanimità da parte dei ventisette paesi membri dell'Unione europea (compresi Gran Bretagna e Repubblica Ceca), per sancire la legittimità del Meccanismo europeo di stabilità; è stato creato il Fiscal Compact, sottoscritto da 25 Stati, attraverso un trattato internazionale (senza la Gran Bretagna e la Repubblica ceca); è entrato in vigore il Meccanismo europeo di stabilità per i 17 Stati dell'eurozona (dopo la ratifica di soli 12 di loro). E in tutto questo la Gran Bretagna, costretta ad autoescludersi dalle procedure di consolidamento dell'eurozona (che non poteva comunque fermare, perché il salvataggio dell'euro era anche nei suoi interessi), ha colto l'occasione per aver mano libera nel porre all'ordine del giorno del dibattito politico il problema di rifondare l'Unione europea.

Il risultato, indipendentemente dalla volontà dei governi e delle istituzioni nazionali ed europee, è stato la rimessa in moto della dinamica di differenziazione nel processo di unificazione europea. Ossia della logica politica implicita nella creazione di una moneta condivisa solo da un'avanguardia di Stati, e che purtroppo per quasi vent'anni non aveva più funzionato.

Alla fine del 2012 la forza di questa dinamica è stata tale da indurre anche i custodi dell'attuale ordine europeo, cioè i quattro presidenti (della Commissione europea, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo e della BCE), a proporre una road map per realizzare le quattro unioni (bancaria, fiscale, economica e politica, con la creazione di un bilancio ad hoc per l'eurozona). Un piano che nella sostanza indica le tappe da realizzare per trasformare, seppure in tempi ancora troppo lunghi (entro il 2018), l'Unione economica e monetaria in un'unione federale e che costituisce un quadro all'interno del quale sarebbe possibile muoversi per far avanzare rapidamente la costruzione dell'Europa federale.

Ma è bastato un allentamento della morsa della speculazione finanziaria perché la road map venisse ridotta all'attuazione nel breve della sola unione bancaria. La colpa di tutto ciò non è stata solo dei governi. Dietro alle esitazioni di questi ultimi ci sono state infatti le re-

ticenze e le resistenze dei parlamentari nazionali ed europei e delle rispettive famiglie politiche ad abbandonare sia il quadro europeo attuale, sia quello nazionale. E la disillusione dell'opinione pubblica nei confronti delle possibilità di risolvere i problemi sia con l'Europa attuale, sia con gli strumenti nazionali.

Per rompere il circolo vizioso che imprigiona i nostri paesi – costretti all'austerità sul piano economico e sociale e piegati dall'assenza di prospettive di sviluppo e dall'approfondirsi della crisi della politica – occorre invece riaffermare, anziché sminuire o addirittura negare, la stretta relazione che c'è tra l'esigenza di realizzare il progetto di unione politica europea e quella di creare al più presto lo strumento indispensabile per promuovere qualsiasi politica economica legata ad una moneta. Questo strumento è un bilancio autonomo per l'eurozona, basato su risorse fiscali proprie – a partire dalla tassa sulle transazioni finanziarie e della carbon tax. Un bilancio che sia controllato e governato democraticamente dai rappresentanti dei cittadini degli Stati che hanno adottato o adotteranno l'euro, in un quadro federale bicamerale. Sarà su questo terreno che si giocherà nel breve periodo il futuro dell'euro e dell'Europa.

* * *

La grande sfida di fronte alla quale si trovano oggi gli europei è ben chiara anche al resto del mondo. Essa è ben riassunta anche in alcuni passaggi di un memorandum inviato al presidente Obama da un gruppo di esperti della Brookings. Il paragrafo sull'euro, significativamente intitolato Eurozoned Out, fa parte della sezione Black Swans, cioè di quegli eventi così drammaticamente negativi che dovrebbero ad ogni costo essere prevenuti dal governo americano (Big Bets – Black Swans, Recommendations for President Obama's Second Term, Brookings, gennaio 2013): “La questione se i leader europei vogliono mantenere l'euro è risolta. Ma ora essi si trovano di fronte a due sfide. La prima riguarda i rischi politici ed economici collegati alla crisi e che tuttora minacciano la sopravvivenza dell'euro. Ci vorrà infatti del tempo per costruire una nuova eurozona. E durante questo periodo la maggior parte dei paesi si troverà in una situazione di recessione o stagnazione economica. In questa fase gli Stati membri dell'Unione europea potrebbero trovarsi in forte disaccordo sul che fare. Le elezioni nazionali si giocheranno su questi temi e potrebbero portare al potere forze fortemente contrarie all'Europa. Il risultato sarebbe una profonda crisi politica ed una disgregazione, anche se non voluta, dell'euro-

zona, a cui farebbe seguito un suo disordinato collasso”.

Si tratta di un rischio concreto. L'incerta situazione italiana e la crescente divaricazione economica tra Francia e Germania, rischiano di far implodere l'Unione economica e monetaria, di far deragliare il progetto politico europeo e di gettare nel caos i paesi più deboli. In un quadro confederale è impossibile mantenere un'unione economica e monetaria. Nell'eurozona non esistono meccanismi di redistribuzione e di bilanciamento, né fiscale, né sociale a livello sovranazionale per compensare le asimmetrie che, anziché ridursi, sono aumentate da quando è stata adottata la moneta unica. Asimmetrie che si stanno traducendo in pericolose divergenze. Negli ultimi anni il valore aggiunto prodotto dall'industria manifatturiera tedesca sul totale nazionale è raddoppiato rispetto a quello francese; la bilancia commerciale tedesca ha registrato un attivo superiore a quello di tutti gli altri paesi dell'eurozona messi insieme (nel 2012 è stato di poco superiore a quello della Cina; mentre quello della Francia è stato addirittura negativo). E intanto un paese del peso economico e demografico dell'Italia, con un enorme debito pubblico e una incerta situazione politica, è diventato una mina vagante per il resto d'Europa.

Spetta alla politica riorientare in senso positivo le aspettative delle opinioni pubbliche, aprendo una nuova fase nella costruzione europea nella prospettiva di risolvere la crisi dell'eurozona creando un nuovo quadro istituzionale e promuovendo il trasferimento a livello europeo della sovranità nazionale in campo fiscale, bancario, economico e politico. Per questo è essenziale che in Francia e Germania si manifesti e materializzi al più presto la volontà da un lato di ridurre gli squilibri strutturali che si sono venuti a creare fra questi due paesi a causa di politiche industriali, economiche e fiscali nazionali sempre più incompatibili con l'obiettivo di integrarsi tra loro; e, dall'altro lato, di rilanciare insieme la road map delle quattro unioni per realizzare l'unione federale. Da parte sua l'Italia, per aiutare lo sviluppo di questo processo e giocare un ruolo positivo nel rilancio politico della costruzione europea, deve dimostrare nei fatti di volere e poter stare in Europa, attuando al più presto quelle riforme che tutti sanno ormai essere indispensabili per non far crollare, sotto il peso del costo del debito, oltre che del disordine sociale e politico, il suo sistema istituzionale, economico, finanziario e giudiziario. È nel contesto di una ritrovata convergenza di intenti e di politiche tra i principali attori del processo di unificazione europea, che si può ancora percorrere la sola via rimasta per realizzare l'unione: quella della sottoscrizione di un “patto pre-costituzionale”

da parte dei paesi dell'eurozona, che contenga l'impegno di passare da un governo provvisorio ed intergovernativo, ad un governo democratico e federale della moneta, della fiscalità e dell'economia dell'eurozona; e, parallelamente, la convocazione in tempi brevi di una Convenzione costituente europea con il mandato di elaborare la costituzione dell'unione federale e di stabilire le norme transitorie per regolare le relazioni ed il passaggio tra vecchie e nuove istituzioni europee.

Perché non fare nulla o rinviare ancora, significherebbe lasciare il campo a chi lavora per la disgregazione dell'Europa.

Per questo tutti coloro ai quali sta a cuore il futuro del proprio paese e dell'Europa, devono impegnarsi a promuovere nell'ambito della classe politica, delle istituzioni e dell'opinione pubblica il senso dell'urgenza e della responsabilità storica e politica di realizzare subito la federazione europea nel quadro e con gli strumenti richiesti dall'attuale momento storico e politico. Non c'è più tempo da perdere.

Il Federalista

Un bilancio per l'eurozona: obiettivi, procedura e istituzioni

DOMENICO MORO

1. Il costo dell'Europa intergovernativa.

L'origine della crisi economico-finanziaria che ha coinvolto l'UE è politica e non economica. Nel 2008, quando la crisi dei *sub-prime* americani si è estesa anche agli altri paesi industrializzati, l'incidenza del debito pubblico *lordo* sul PIL dell'eurozona, degli USA e del Giappone era pari, rispettivamente, al 70,0%, 71,6%, e 195,5%¹. Poiché, nel 2012, questi valori hanno raggiunto il 93,1%, 105,0% e 238,4% e in Europa persiste la crisi, mentre USA e Giappone, sia pure lentamente e con politiche economiche discutibili, ne stanno uscendo, significa che il mercato non penalizza il debito sovrano, bensì l'assenza di una sovranità federale europea. La crisi economico-finanziaria ha, infatti, evidenziato che il mercato si comporta in maniera diversa nei confronti delle unioni monetarie in cui vi è un governo e quelle in cui esso non c'è ancora: nel caso dell'UE, penalizza la via intergovernativa al governo economico dell'eurozona. La via intergovernativa, oltretutto, si sta rivelando sempre più pregiudizievole anche per i singoli Stati membri che si ostinano a perseguirla. In assenza di un bilancio federale che promuova una politica di crescita economica e in presenza dei vincoli del Patto di stabilità e crescita (PSC) e del *Fiscal Compact*, se l'economia europea nel suo complesso è in recessione e, nello stesso tempo, alcuni Stati non rispettano ancora i vincoli del PSC, questi ultimi si trovano a dover insistere su politiche pro-cicliche, in questo caso recessive, innescando un circolo vizioso di continuo peggioramento della crisi economica. D'altro lato, nel quadro di un'Europa intergovernativa, chi si trova in una posizione migliore, come la Germania, esita a perseguire una politica di sviluppo per non rischiare di trovarsi a sua volta in difficoltà a fronte di futuri rallentamenti nella crescita della pro-

¹ L'incidenza del debito pubblico *netto* sul PIL, nel 2012, per le tre aree, era pari rispettivamente al 70,1%, 78,4% e 138,9%.

pria economia. Paradossalmente, malgrado la crisi finanziaria abbia dimostrato che il Trattato di Maastricht e il PSC non hanno saputo dotare l'UE degli strumenti necessari per reagire efficacemente a gravi crisi come l'attuale, i governi europei hanno insistito nel trovare la risposta con il metodo intergovernativo e, per di più, anche al di fuori dai Trattati esistenti, aggravando ulteriormente il deficit democratico europeo. Nel corso del 2012, le istituzioni europee ed i governi hanno però cominciato a prendere coscienza del fatto che le misure adottate fino ad allora e, soprattutto, la prospettiva istituzionale in cui venivano a collocarsi, erano insufficienti. Il 26 giugno del 2012, su iniziativa del Presidente del Consiglio europeo, e in accordo con i Presidenti della Commissione, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea, viene inviato ai Capi di Stato e di governo, che si sarebbero riuniti il successivo 28-29 giugno, un rapporto dal titolo «Verso un'autentica Unione economica e monetaria», nel quale si delineano “i quattro elementi costitutivi essenziali della futura UEM: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità”². Il rapporto ha avuto il merito di aprire una discussione tra le istituzioni europee, incluso il Parlamento, che ha portato a riaffermare che l'obiettivo ultimo cui tendere con le proposte di realizzazione dell'unione bancaria, dell'unione fiscale e dell'unione economica, è l'unione politica, anche se quest'ultima non è stata precisata nei dettagli e, soprattutto, è stata collocata alla fine della realizzazione delle altre tre “unioni”. Nel contesto del medesimo dibattito, le istituzioni europee, Parlamento europeo compreso, hanno cominciato a convergere sul fatto che l'eurozona deve dotarsi di un proprio bilancio.

Occorre, però, essere chiari su un punto. Se è vero, come sostiene la Commissione europea nel suo documento³ che, con il *Six Pack* ed il *Two Pack*, si sono esaurite le possibilità di migliorare le procedure di prevenzione e correzione dei bilanci nazionali all'interno dei trattati esistenti, è anche vero che con i due trattati intergovernativi istitutivi del Meccanismo europeo di stabilità e del *Fiscal Compact* si sono esaurite le possibilità di seguire la strada dei “trattati al di fuori dei trattati”, senza stravolgere il disegno originario che, fin dalla nascita della CECA, è la fondazione della Federazione europea. Con gli ultimi provvedimenti,

² Consiglio Europeo, *Conclusioni*, Bruxelles, 29 giugno 2012, EUCO 76/12.

³ Cfr. Fabrizio Saccomanni, *Verso una vera Unione economica e monetaria?*, Reggio Emilia, 10 gennaio 2013.

si è ormai dato vita a quella che è stata chiamata “una mostruosa burocrazia delegittimata”⁴. Per l’Europa è arrivato il momento della scelta: o procede verso la Federazione, oppure resterà ai margini delle vicende mondiali.

Con questo lavoro si analizzeranno pertanto prima le misure che è stato possibile adottare dentro i trattati, in seguito quelle che hanno dovuto essere approvate al di fuori di essi e, infine, si discuterà la prospettiva di dotare l’eurozona di un proprio bilancio.

L’evoluzione della governance economica all’interno dei trattati esistenti: il Six Pack e il Two Pack.

Il *Six Pack*, composto da cinque regolamenti e da una direttiva, è stato approvato a fine 2011⁵. Il regolamento relativo alla parte *preventiva* e di modifica del PSC e che dà una base giuridica al “semestre europeo”, prevede che la Commissione, all’inizio di ciascun anno, presenti un rapporto sulla crescita e che su questa base il Consiglio europeo elabori le linee guida di politica economica e di bilancio a livello UE e degli Stati membri, mettendo in moto il meccanismo di sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati, che dovranno presentare i “Piani nazionali di riforma” (tenendo conto della “Strategia UE 2020”) ed i “Piani di stabilità e convergenza”, che dovranno contenere gli obiettivi a medio termine. Per gli Stati che hanno un debito pubblico che eccede il 60% del PIL, la valutazione degli obiettivi di bilancio terrà conto dell’entità del miglioramento previsto del deficit pubblico, che dovrà essere pari ad almeno lo 0,5% annuo (al netto degli effetti del ciclo e delle misure a tantum). In particolare, il regolamento di modifica della parte *correttiva* del PSC prevede che se il livello del debito pubblico di un paese supera il 60% del PIL, esso dovrà aver adottato misure sufficienti a ridurlo a un ritmo adeguato, pari ad almeno il 5% all’anno negli ultimi tre anni. La Commissione, entro la fine del mese di giugno di cia-

⁴ Fabrizio Saccomanni, *Verso una vera Unione economica e monetaria?*, Reggio Emilia, 10 gennaio 2013.

⁵ Due regolamenti riformano il Patto di stabilità e crescita, dando una base giuridica al “semestre europeo” e rafforzando il sistema di correzione dei deficit eccessivi (regolamenti n. 1175/2011, 1177/2011); il terzo prevede un sistema di sanzioni per gli Stati che violano il PSC (n. 1173/2011); il quarto introduce una procedura per la prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici per l’UE (n. 1176/2011) e l’ultimo prevede un sistema di sanzioni degli squilibri macroeconomici eccessivi per i soli paesi della zona euro (n. 1174/2011). La direttiva 2011/85/UE disciplina, invece, la stesura dei quadri di bilancio dell’UE.

scun anno, elaborerà le sue *raccomandazioni* in materia di politica economica e di bilancio e, se accerterà l'esistenza di un disavanzo eccessivo, informerà lo Stato interessato e il Consiglio, che potrà inviargli una raccomandazione affinché adotti le opportune misure.

Gli ultimi due regolamenti del *Six Pack* prevedono invece, per la prima volta, la sorveglianza macroeconomica e si articolano, in analogia con il PSC, da un lato, in una parte *preventiva* ed in una *correttiva* degli squilibri macroeconomici eccessivi e, dall'altro, in un sistema di *sanzioni* in caso di non osservanza delle misure correttive da parte dei paesi dell'eurozona. La Commissione procederà a una valutazione periodica in base ad indicatori degli squilibri *interni* (debito pubblico e privato, evoluzione dei valori mobiliari e immobiliari, livello della disoccupazione, ecc.) e degli squilibri *esterni* (saldo delle partite correnti, evoluzione degli investimenti esteri, tassi di cambio reali, evoluzione delle quote di mercato all'esportazione, evoluzione di costi e prezzi, ecc.). Qualora accerti l'esistenza di uno "squilibrio eccessivo", il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, chiederà allo Stato interessato di adottare misure correttive entro un termine determinato e sulla base di un piano di azione che il Consiglio dovrà approvare. Per quanto concerne quest'ultima parte della procedura, quella *correttiva*, se lo Stato omette ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio, esso è tenuto a pagare un'ammenda pari allo 0,1% del suo PIL. La decisione di infliggere un'ammenda, che riguarda solo i paesi dell'eurozona, è proposta dalla Commissione e s'intende approvata dal Consiglio salvo che non sia respinta a maggioranza qualificata. Infine, la Direttiva 2011/85/UE prevede, per la prima volta, una più precisa normativa per la stesura dei bilanci e la richiesta di fornire, mensilmente, i dati di cassa, al fine di assicurare un maggior controllo sulle finanze pubbliche nazionali.

Il *Two Pack* è composto da due regolamenti, approvati dal Parlamento europeo il 12 marzo 2013, che si applicano unicamente ai paesi dell'eurozona. Il primo riguarda gli Stati che, trovandosi in gravi difficoltà finanziarie, ricevono assistenza da uno o più Stati, dal FMI, dalla *European Financial Stability Facility* (EFSF) o dal Meccanismo europeo di stabilità, mentre il secondo riguarda la prevenzione e correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri della zona euro⁶. La prima proposta di regolamento prevede che la Commissione, in base alle sue

⁶ La Commissione, al fine di evitare inutili sovrapposizioni con quanto previsto dal *Six Pack*, ha chiarito in che misura i due pacchetti di misure saranno resi complementari.

valutazioni, possa decidere di mettere sotto sorveglianza uno Stato che rischia di trovarsi in una situazione d'instabilità finanziaria e di proporre al Consiglio di raccomandare allo Stato interessato di richiedere assistenza finanziaria. Una volta che lo Stato avrà richiesto l'assistenza, esso, di concerto con la Commissione, dovrà predisporre un programma di aggiustamento volto a ristabilire una situazione economica sana e sostenibile. Il secondo regolamento prevede che la Commissione sia messa in condizione di dare un parere sul bilancio dello Stato interessato, prima che questo venga votato dal parlamento nazionale. In particolare, il calendario previsto dal regolamento prevede che entro il 15 aprile di ciascun anno ogni Stato membro presenti un quadro di bilancio a medio termine redatto in base a previsioni macroeconomiche indipendenti e che entro il 15 ottobre di ciascun anno sia reso pubblico il progetto di bilancio per l'anno successivo. Se la Commissione accetterà che il progetto di bilancio non rispetta gli obblighi di politica finanziaria previsti dal PSC, chiederà che esso sia rivisto. Il bilancio dovrà essere approvato entro il 31 dicembre di ciascun anno.

La novità del *Six Pack* e del *Two Pack* è data dal fatto che la Commissione, in base ad un calendario più stringente ed all'adozione di misure più rigorose da parte dei governi, è chiamata a dare un parere preventivo sulle politiche di bilancio nazionali e a concordare, nel caso di paesi con squilibri macroeconomici eccessivi, un piano di riforme. Essi cercano, inoltre, di introdurre un maggior automatismo nel sistema delle sanzioni. Infatti, il Consiglio, in linea di principio, è chiamato a sostenere la proposta della Commissione di infliggere una sanzione a carico di uno Stato inadempiente e può opporsi solo in base ad un voto che raccolga la maggioranza qualificata degli Stati (*maggioranza qualificata inversa*).

L'evoluzione della governance economica al di fuori dei trattati esistenti: il Meccanismo europeo di stabilità e il Fiscal Compact.

Il mercato, in assenza di una vigorosa politica europea di gestione della crisi, ha tradotto la perdurante incertezza politico-economica in un continuo aumento dello *spread* sui tassi d'interesse dei titoli pubblici emessi dai paesi maggiormente indebitati. Essi hanno così toccato livelli ben superiori a quelli normalmente riscontrabili nel caso di Stati membri, in difficoltà finanziarie, di federazioni esistenti. Sotto la spinta del mercato, i governi europei hanno dovuto predisporre dei meccanismi di difesa dell'eurozona in tre tappe, contraddistinte dall'adozio-

ne di tre diversi strumenti, di cui due nuovi trattati. In ordine di tempo, il 9 maggio 2010 i paesi membri dell'eurozona hanno deciso di istituire, *temporaneamente*, la *European Financial Stability Facility (EFSF)* che può emettere obbligazioni o altri strumenti di debito sul mercato per raccogliere i fondi necessari alla concessione di prestiti ai paesi in difficoltà finanziarie, ricapitalizzare le banche o acquistare debito sovrano⁷. Siccome l'EFSF scadrà nel luglio 2013, il persistere dell'instabilità finanziaria ha reso subito evidente che il mercato avrebbe accettato solo garanzie di stabilità *strutturale* all'interno dell'eurozona ed i Capi di Stato e di governo, meno di sei mesi dopo, hanno dovuto affrettarsi a promuovere l'istituzione di un meccanismo *permanente* di gestione delle crisi finanziarie, in sostituzione dell'EFSF. Pertanto, il Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010 ha dovuto dare il via al Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES)⁸, meglio conosciuto come "fondo salva-Stati". Nel frattempo, nel corso del Consiglio europeo del 9 dicembre 2011, preso atto dell'opposizione inglese all'adozione di misure per il coordinamento delle politiche di bilancio e la riduzione del deficit e del debito pubblico, a latere del Consiglio, 25 paesi dell'UE, con l'eccezione di Gran Bretagna e Repubblica Ceca, hanno deciso di adottare il cosiddetto *Fiscal Compact*⁹.

Purtroppo, come spesso succede, la stampa e in generale *i mass media* parlano di Europa quando questa chiede sacrifici e non quando compie passi avanti verso la realizzazione di istituzioni in grado di promuovere politiche attive per il governo economico-finanziario dell'eurozona, come il MES. Cohn-Bendit, polemizzando con il Partito socialista francese che, a suo tempo, voleva votare contro il MES, ha fatto notare che questa istituzione può essere vista come l'embrione di un Tesoro¹⁰, sia pure limitato ai paesi dell'eurozona. Sulla stessa linea, si

⁷ Dal punto di vista giuridico, si tratta di una società privata di diritto lussemburghese i cui soci sono i paesi dell'euro-zona (v.: ECB, *The European Stability Mechanism*, Monthly Bulletin, luglio 2011).

⁸ Formalmente, saranno firmati due trattati con lo stesso nome: uno l'11 luglio 2011 e l'altro il 2 febbraio 2012. Il MES è costituito quale organizzazione intergovernativa permanente nel quadro del diritto pubblico internazionale e con sede in Lussemburgo.

⁹ Consiglio europeo, *Dichiarazione dei Capi di Stato o di governo della zona euro*, Bruxelles, 9 dicembre 2011; ECB, *A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union*, Monthly Bulletin, maggio 2012, pp. 79-94.

¹⁰ "La création du MES est un premier pas vers une Europe fédérale avec son propre Trésor public et un budget conséquent". La citazione è tratta da "Mécanisme européen de stabilité: la bourde historique de la gauche", *Le Monde*, 25 febbraio 2012.

è nel frattempo espresso anche il FMI¹¹. Infatti, il MES: 1) può contrarre prestiti sul mercato dei capitali: ha poca importanza il modo in cui si chiamano questi prestiti, ma si tratterebbe comunque di qualcosa di paragonabile ai *Treasury bonds* americani; 2) può utilizzare le risorse di cui è dotato per ricapitalizzare, per il tramite di prestiti agli Stati membri, istituti bancari e assicurativi in difficoltà. Con la firma del *Fiscal Compact*, la realizzazione dell'unione bancaria e a seguito di una formale richiesta d'intervento del MES da parte di uno Stato in difficoltà finanziarie, esso potrà intervenire *direttamente* nella ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie, dando vita ad una politica paragonabile ai salvataggi dell'AIG e di *Fannie Mae* e *Freddie Mac* da parte del Tesoro americano; 3) può utilizzare le sue risorse per venire incontro alle difficoltà dei paesi dell'eurozona ed in questo senso rappresenterebbe un intervento assimilabile agli *intergovernmental grants* americani, anche se solo in parte in quanto si tratterebbe di prestiti e non di contributi; 4) può acquistare titoli pubblici degli Stati in difficoltà, sul mercato primario o su quello secondario: qui avrebbe addirittura più poteri del *Federal Reserve System*, che non può comprare, sul mercato primario, i titoli emessi dagli Stati membri della federazione americana; 5) infine, va ricordata una differenza sostanziale rispetto all'EFSF: data la diversa natura giuridica delle due istituzioni, l'emissione di prestiti sul mercato europeo dei capitali, dal punto di vista statistico, sarebbe trattata in modo differente. Nel caso dell'EFSF, l'indebitamento sarebbe contabilizzato pro-quota a carico degli Stati partecipanti, aumentando così l'ammontare del debito pubblico degli Stati dell'eurozona. Nel caso del MES, l'indebitamento sarebbe considerato debito di una "istituzione europea" e quindi non sarebbe attribuito agli Stati membri. Il debito pubblico in cui esso incorrerebbe sarebbe dunque, a tutti gli effetti, *debito europeo*¹².

Come anticipato sopra, constatata l'insufficienza del PSC nel far rispettare la disciplina fiscale, i Capi di Stato e di governo hanno dovuto introdurre delle norme ulteriori che, in assenza dell'accordo di tutti e ventisette gli Stati membri, hanno dovuto approvare in un trattato separato, vale a dire il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla

¹¹ Stijn Claessens, Ashoka Mody, Shain Vallée, *Paths to Eurobonds*, IMF Working Paper, WP/12/172, luglio 2012.

¹² V. Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics, *CMFB Opinion on the Recording in National Accounts of the European Stability Mechanism (ESM)*, 10 marzo 2011; European Commission, *Eurostat's Preliminary View on the Recording of the Future European Stability Mechanism*, 7 aprile 2011.

governance nell'unione economica e monetaria, di cui il *Fiscal Compact* costituisce il Titolo III. Il Trattato intende rafforzare la disciplina fiscale, in particolare, dei paesi dell'eurozona, potenziando ulteriormente il PSC rafforzato dal *Six Pack* e dal *Two Pack*. Le novità principali sono, da un lato, la regola del pareggio di bilancio, che gli Stati devono introdurre nelle rispettive costituzioni, e il meccanismo di correzione automatica del deficit sulla base di proposte che saranno fatte dalla Commissione e che dovrà essere recepito dalle legislazioni nazionali; dall'altro, il rafforzamento della procedura per deficit e debito pubblico eccessivi. Per quanto riguarda il pareggio di bilancio, esso si intenderà rispettato se il deficit strutturale annuo sarà in linea con gli obiettivi di medio termine, come definiti nelle disposizioni preventive del PSC e con un limite dello 0,5% del PIL¹³. Ogni paese membro, nel caso in cui uno Stato violasse le nuove regole, potrebbe ricorrere alla Corte di giustizia europea per far rispettare le norme sull'equilibrio di bilancio e sul meccanismo di correzione. Il trattato, inoltre, prevede l'obbligo di ridurre il debito in eccesso del 60% del PIL in funzione di un parametro numerico, pari a un tasso medio del 5% annuo del debito accumulato. L'altra innovazione introdotta dal trattato riguarda la maggior automaticità nell'avvio della procedura per rimediare a un deficit eccessivo. Infatti, la procedura, promossa su iniziativa della Commissione, può essere bloccata solo con un voto contrario, a maggioranza qualificata, del Consiglio europeo nel formato dei paesi appartenenti all'eurozona. Infine, è prevista l'introduzione di ulteriori misure per un maggior coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, volte a promuovere la convergenza e la competitività delle economie europee¹⁴. L'innovazione più importante prevista dal trattato è però la regola relativa alla sua entrata in vigore. Per la prima volta, nel caso di un trattato europeo, è previsto che esso entri in vigore quando dodici paesi membri dell'eurozona su diciassette lo avranno ratificato e quindi sulla base di una maggioranza qualificata e non all'unanimità. Si tratta, nel complesso, di misure rilevanti e che, come è stato fatto notare, non si riscontrano neppure nelle federazioni esistenti¹⁵. Ma ciò non

¹³ Un deficit più elevato, e pari all'1%, è previsto per i paesi che hanno un'incidenza del debito pubblico sul PIL inferiore al 60%.

¹⁴ Si tratta di obiettivi già richiamati nel Patto *Euro plus*, anche se quanto previsto da quest'ultimo non è legalmente vincolante, le politiche auspiccate non sono ben precisate e non sono fissati obiettivi concreti (v. ECB, *A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union*, Monthly bulletin, maggio 2012, pp. 79-94).

¹⁵ Federico Fabbrini, *The Fiscal Compact, the "Golden Rule", and the Paradox of*

fa che rendere più urgente la necessità che queste misure vengano inserite nel quadro di una democrazia federale.

Il Trattato di Lisbona è già stato superato dagli eventi.

Con l'introduzione del principio della "maggioranza qualificata inversa" si è voluto prevedere una maggior automaticità nei provvedimenti da adottare, ma, come ha rilevato la Banca centrale europea, i regolamenti prevedono una procedura che sanziona unicamente i deficit eccessivi e non la violazione del criterio del debito pubblico¹⁶. Inoltre, nonostante l'approvazione del *Six Pack* e del *Two Pack*, sono tuttora presenti alcuni punti di debolezza nell'esercizio della politica fiscale degli Stati membri, individuati nella presenza di: un'accresciuta complessità della nuova struttura della governance fiscale rafforzata che ne può ridurre la trasparenza e imponibilità e, in definitiva, la responsabilità; un elevato elenco di circostanze eccezionali che possono mitigare il giudizio sulla presenza di un deficit o debito eccessivo; una insufficiente automaticità nella rilevazione di un mancato adeguamento al PSC rafforzato; la dipendenza dalla volontà politica nazionale nella effettiva attuazione di una sana politica fiscale; l'effettiva volontà da parte della Commissione nell'accertamento dell'esistenza di un deficit eccessivo e della richiesta di applicazione delle necessarie politiche correttive.

In effetti, a proposito di quella che dovrebbe essere la misura che più di altre dovrebbe esortare gli Stati a perseguire politiche virtuose – vale a dire il sistema delle sanzioni – occorre costatare che, ad oggi, non si è mai arrivati fino a questo stadio della procedura, tantomeno quando i primi a violare il requisito del deficit sono stati i paesi di maggiori dimensioni¹⁷. Non ci si riferisce solo al 2003, quando Francia e Germania, che avevano entrambi superato il limite del 3% di deficit, si sono accordate con il sostegno dell'Italia, per allentare i vincoli del PSC, ma anche alla più recente approvazione delle prospettive finanziarie 2014-2020. In quest'occasione, almeno secondo ricostruzioni della stampa, la Germania avrebbe proposto alla Francia la rinuncia al-

European Federalism, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2096227.

¹⁶ ECB, *The Reform of Economic Governance in the Euro Area – Essential Elements*, Monthly Bulletin, marzo 2011.

¹⁷ Ad esempio, la Francia, ha rispettato la regola del deficit solo sette anni sui diciannove dalla sua entrata in vigore (v. Samuel Laurent, "A l'origine de la 'règle des 3%'", la France l'a souvent ignorée", *Le Monde*, 14 febbraio 2013).

l'avvio della procedura per deficit eccessivo, se quest'ultima avesse approvato la riduzione degli stanziamenti¹⁸. In effetti, è sempre bene ricordare che al fine del rispetto dei vincoli finanziari da parte dei diversi livelli di governo, così come per scoraggiare i reati in genere, non è tanto importante la *dimensione* della pena, quanto la sua *certezza*. Ora, quello che manca al funzionamento del PSC è proprio quest'ultima condizione, ma per una ragione molto semplice, dovuta al fatto che l'art. 126, paragrafo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede che le sanzioni a carico degli Stati che non rispettano i vincoli del PSC siano decise dal Consiglio, cioè da un'istituzione dove sono rappresentate le parti in causa. Solo così si spiega perché, per dieci anni, la Grecia ha potuto mentire sui suoi conti, senza essere scoperta. La supposta incompetenza dei funzionari della Commissione, avanzata nei giorni in cui fu resa pubblica la dimensione reale del debito pubblico greco, non c'entra nulla e la Commissione non può fare nulla a fronte di un meccanismo che oggettivamente favorisce la collusione tra i paesi dell'euro. Se si vuole che il governo europeo dell'economia, di cui il Patto è un'importante componente, funzioni, occorre che il sistema istituzionale europeo si fondi chiaramente sul principio della separazione dei poteri e sulla loro legittimità democratica. Per cui, ad esempio, la decisione di comminare multe dovrebbe essere affidata ad un'istituzione che si collochi al di sopra degli Stati e sia indipendente da questi, come dovrebbe essere la Commissione europea. Se non c'è questa distinzione tra le responsabilità delle diverse istituzioni europee, non può funzionare il meccanismo di *checks and balances* che è la garanzia di funzionamento di uno Stato di diritto.

Infine, va tenuto presente un dato più concreto. In base alle procedure previste dai regolamenti esaminati, al lasso di tempo che intercorre prima che la procedura per deficit eccessivo, o squilibri macroeconomici eccessivi, arrivi alla fase della eventuale decisione di imporre sanzioni (trascorre circa un anno e mezzo) ed all'esperienza relativa al funzionamento del PSC, di fatto le sanzioni vengono imposte prima dal mercato che dal Consiglio. In effetti, le sanzioni previste sono di dimensioni relativamente contenute (da un minimo dello 0,1% ad un massimo dello 0,5% del PIL), se raffrontate al costo aggiuntivo a carico del bilancio nazionale dovuto alla dimensione degli *spreads* che il mercato impone ai paesi che non perseguono l'obiettivo di finanze sa-

¹⁸ Adriana Cerretelli, "Meno rigore meno crescita, lo strano patto franco-tedesco", *Il Sole 24 Ore*, 16 febbraio 2013.

ne. Nel caso della Grecia, in assenza del piano di intervento europeo, il maggior onere, rispetto a quanto paga la Germania sui propri titoli pubblici, sarebbe potuto arrivare al 20-25% del PIL e, nel caso dell'Italia, è già oggi pari al 2-3% del PIL.

2. I benefici di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse fiscali proprie e l'urgenza che il Parlamento europeo presenti un progetto di riforma dei trattati che lo preveda esplicitamente.

Esiste un ampio consenso sul fatto che il Trattato di Lisbona è superato, che occorre dotare l'eurozona di un bilancio specifico e che, per ottenerlo, è necessario convocare una Convenzione costituente.

Da quando Herman Van Rompuy ha presentato al Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012 la relazione dal titolo *Verso un'autentica Unione economica, e monetaria*¹⁹, si è aperto il dibattito sull'istituzione di un bilancio dei paesi dell'eurozona²⁰ e tutte le principali istituzioni europee si sono espresse a favore di questa prospettiva. In particolare, il Parlamento europeo, nel corso della seduta del 20 novembre 2012, ha approvato una risoluzione con la quale denuncia i limiti del metodo intergovernativo e sostiene che “è necessario fare un balzo in avanti verso un'Europa autenticamente federale”. Inoltre, dopo aver osservato che “la realizzazione di un'autentica UEM all'interno dell'Unione richiederà a medio termine una modifica del Trattato”, si riserva di avanzare proposte che dovranno essere esaminate da una nuova Convenzione europea. In particolare, a proposito dell'eurozona, il Parlamento fa presente che “in virtù dei trattati in vigore, gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono conferire maggiori finanziamenti al bilancio dell'Unione nel quadro della procedura sulle risorse proprie, introducendo imposte o prelievi specifici secondo una procedura di cooperazione rafforzata”²¹. La Commissione europea, il 28 novembre

¹⁹ Consiglio europeo, EUCO 120/12, 26 giugno 2012.

²⁰ Jean Pisani-Ferry, Erkki Vihriälä, Guntram Wolff, *Options for a Euro-area Fiscal Capacity*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/01, gennaio 2013; Guntram B. Wolff, *A Budget For Europe's Monetary Union*, Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/22, dicembre 2012; Daniel Gros, *The False Promise of a Eurozone Budget*, CEPS Commentary, 7 dicembre 2012; Michael D. Bordo, Lars Jonung and Agnieszka Markiewicz, *Does the Euro Need a Fiscal Union? Some Lessons from History*, NBER Working Paper, n. 17380, settembre 2011.

²¹ Parlamento europeo, 2012/2151(INI).

2012, ha presentato invece un documento dal titolo *Projet détaillé pour une Union économique et monétaire véritable et approfondie – Lancer un débat européen*²² che richiama anch'esso la necessità per l'eurozona di dotarsi di una capacità di bilancio autonoma e ribadisce più volte che i trattati dovranno essere modificati, avanzando una serie di misure ed una proposta di calendario per adottarle. Infine, il 5 dicembre, in vista della riunione del Consiglio europeo del 12-13 dicembre 2012, i Presidenti del Consiglio europeo, della Commissione europea, dell'Eurogruppo e della Banca centrale europea hanno presentato il rapporto definitivo sull'Unione economica e monetaria²³. Il rapporto, dopo aver ricordato che “la storia e l'esperienza di altre unioni monetarie mostrano che è possibile progredire verso l'unione di bilancio seguendo varie strade e [che] le caratteristiche uniche dell'UEM giustificerebbero un approccio specifico”, fa notare che “sebbene il grado di centralizzazione degli strumenti di bilancio e le disposizioni per la solidarietà di bilancio contro gli shock negativi siano diversi, tutte le altre unioni monetarie sono dotate di una capacità di bilancio centrale”.

Tuttavia, se tutte le principali istituzioni dell'Unione europea sono concordi sul fatto che l'eurozona debba procedere verso l'istituzione di un bilancio specifico, le modalità del suo finanziamento restano indefinite, i suoi compiti non del tutto precisati e, soprattutto, i tempi previsti per la sua attuazione sono troppo lunghi per rispondere ad una crisi economico-finanziaria che non è ancora superata e che ha drammatiche conseguenze sociali.

L'importanza prioritaria di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse proprie.

Il punto di partenza delle riflessioni di chi ha proposto l'istituzione di un bilancio di dimensioni adeguate per i paesi dell'eurozona è il fatto che il Trattato di Maastricht non si è dimostrato efficace a fronte di una crisi economica di grandi proporzioni come quella attuale. Esso prevedeva che in tempi economici normali i paesi dell'eurozona ne approfittassero per mantenere un saldo di bilancio prossimo all'equilibrio o in surplus, in modo da poter contare su risorse sufficienti nelle fasi di rallentamento dell'economia. In realtà, nelle fasi favorevoli del ciclo, molti paesi hanno utilizzato i maggiori proventi fiscali per abbassare le

²² Commissione europea, COM(2012) 777, 28 novembre 2012.

²³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/it/ec/134190.pdf.

imposte o spendere di più, trovandosi così costretti nelle fasi negative del ciclo a dover perseguire una politica pro-ciclica, aumentando le imposte o riducendo le spese. La crisi finanziaria, in assenza di un bilancio federale, non ha però risparmiato neppure chi aveva finanze pubbliche solide. Infatti, due paesi si attenero a quanto prescritto dal Trattato, la Spagna e l'Irlanda i quali, prima della crisi dei *sub-prime*, avevano un rapporto debito pubblico/PIL rispettivamente pari al 40 ed al 25%. Il basso debito pubblico non è però stato loro sufficiente a far fronte alla gravità della crisi immobiliare che li ha travolti, e si è reso necessario l'intervento dell'Unione europea.

Il dibattito ha coinvolto anche centri studi ed intellettuali europei. In generale, il punto di partenza delle riflessioni è la constatazione che l'eurozona è il primo caso, nella storia, di un'unione monetaria centralizzata e di una politica fiscale che resta competenza esclusiva degli Stati membri. Trattandosi di una novità istituzionale, è del tutto normale che quando si affronta il problema di quale configurazione può assumere la futura unione fiscale dell'eurozona, vi siano delle differenze di vedute sul modello da perseguire. Tuttavia, il dibattito in corso ha consentito di mettere in luce che la tenuta dell'euro richiede l'unione fiscale e che perché questa, a sua volta, funzioni devono essere soddisfatte alcune condizioni quali quelle suggerite da uno studio che ha preso in considerazione l'esperienza di cinque federazioni: Argentina, Brasile, Canada, Germania e Stati Uniti²⁴. L'economista Michael Bordo ed altri hanno individuato cinque condizioni che, per ragioni espositive, sono qui elencate in un ordine solo leggermente diverso da quello in cui sono state presentate: 1) un livello di entrate e di spese per gli Stati membri che rifletta le preferenze dei propri cittadini; 2) la capacità di imparare dagli errori del passato e di adattarsi alle nuove circostanze economiche e politiche; 3) un impegno credibile a rispettare la regola del *no-bailout*; 4) la creazione di un mercato di titoli pubblici europei garantito da imposte sovranzionali; 5) un efficace sistema di trasferimenti a favore dei paesi oggetto di uno shock asimmetrico. Guardando all'esperienza dell'Unione europea e, in particolare, dell'eurozona, possiamo dire che, data la forte incidenza della spesa pubblica a livello nazionale, la prima condizione è sicuramente soddisfatta, mentre la seconda ha cominciato ad esserlo a partire da quando è scoppiata la crisi del debito pubblico greco. La condizione relativa ad

²⁴ Michael D. Bordo, Agnieszka Markiewicz, Lars Jonung, *Does the Euro Need a Fiscal Union?...*, *op. cit.*.

un impegno credibile per quanto riguarda il *no-bailout*, per quanto prevista dai Trattati attuali e come dimostra la vicenda della Grecia, non è soddisfatta in quanto, diversamente da quanto accade nei sistemi federali esistenti, non essendoci un bilancio federale a tutela dell'unione economico-monetaria della federazione, l'eurozona non può non intervenire a favore di un suo membro in difficoltà senza correre il rischio di vedere fallire l'intera unione monetaria. Se l'eurozona deciderà di confermare quanto previsto dai Trattati attuali, il *no-bailout* sarà un impegno credibile solo in presenza di un bilancio specifico dell'eurozona. Un bilancio adeguato per i paesi dell'eurozona è anche il presupposto perché siano soddisfatte le ultime due condizioni sopra elencate.

Il secondo contributo del dibattito che si è aperto a proposito del bilancio dell'eurozona riguarda il ruolo della politica di bilancio federale nell'evitare eccessive oscillazioni nei livelli di reddito e di consumo pro-capite nel caso di shock regionali. Alcuni di questi contributi si sono occupati del ruolo degli strumenti di ripartizione del rischio (*risk sharing*) nell'attenuazione degli shock regionali sui livelli di reddito; strumenti che sono, da un lato, politiche pubbliche quali il *welfare* e la politica fiscale federale e, dall'altro, il ruolo del mercato, che include le scelte di portafoglio, le decisioni di investimento diretto, l'accesso al mercato del credito e le migrazioni della forza lavoro. Un lavoro pionieristico relativo alla federazione americana per il periodo 1963-1990 ha consentito di mettere in rilievo che l'incidenza degli shock a livello degli Stati membri della federazione per il 39% è assorbita dal mercato dei capitali, per circa il 23% dal mercato del credito e per il 13% dal bilancio federale: il rimanente 25% non viene compensato²⁵. Ovviamente, perché il meccanismo del mercato e la politica pubblica funzionino adeguatamente, deve essere soddisfatto un certo numero di condizioni come, ad esempio, la presenza di un mercato finanziario stabile e integrato su scala continentale, l'assenza di vincoli di bilancia dei pagamenti e, soprattutto, l'esistenza di un bilancio federale. In base al modello del *risk sharing*, quasi i due terzi dello shock sono assorbiti dal mercato e meno di un sesto dalla politica di bilancio. Quello che qui occorre però rilevare non è tanto la dimensione in assoluto del ruolo svolto dai tre fattori appena visti, quanto il loro peso relativo e, soprattutto, l'importanza degli aspetti istitu-

²⁵ Pierfederico Asdrubali, Bent E. Sorensen, Oved Yosha, "Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, (1996), 111(4), pp. 1081-1110.

zionali. Un mercato finanziario e monetario perfettamente integrato su scala continentale contribuisce a ridurre gli effetti negativi di uno shock regionale sui livelli di reddito molto di più di quanto possa fare un bilancio pubblico. Questo, da un lato, significa che l'integrazione e la stabilità del mercato finanziario contribuiscono a minimizzare l'apporto di risorse pubbliche nell'attenuare l'impatto su reddito e consumi pro-capite di shock regionali e, dall'altro, che l'esistenza di un bilancio pubblico pronto ad intervenire per minimizzare gli effetti di uno shock asimmetrico è la garanzia data al mercato che non vi è un rischio di uscita dall'unione economico-monetaria della regione soggetta ad un ciclo negativo. Pertanto, la leva costituita dall'intervento pubblico ha un effetto moltiplicativo positivo molto superiore all'entità, in assoluto, dell'intervento pubblico. Trasferendo questo ragionamento all'esperienza europea significa che se, nel caso della crisi greca, irlandese, portoghese e spagnola, vi fosse stato un bilancio federale finanziato da imposte europee, il costo degli interventi pubblici sarebbe stato significativamente inferiore a quanto si è in realtà verificato e a quanto si può ricavare dall'esplosione dei debiti pubblici nazionali successiva alla crisi finanziaria. Dallo studio ricordato non bisogna però trarre delle conclusioni errate, come il ritenere che, data la limitatezza del ruolo del bilancio federale nell'assorbire gli shock regionali, diventi prioritario raggiungere l'obiettivo della stabilità finanziaria²⁶. E' infatti l'intervento del bilancio federale volto a contrastare gli shock regionali che consente di sfruttare al meglio i meccanismi di mercato e di minimizzare la mobilitazione di risorse pubbliche; sono quindi le scelte politiche a monte che fanno da leva all'ottimale funzionamento del mercato e non il contrario.

Per questo occorre sostenere con urgenza l'istituzione di un bilancio dell'eurozona, purché siano soddisfatte due condizioni: la prima è che il bilancio dell'eurozona sia *aggiuntivo* rispetto all'attuale bilancio UE e la seconda è che ad esso si applichi quanto previsto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria una volta che esso sia stato integrato nei trattati attuali, compresa la possibilità che il bilancio possa arrivare ad un deficit massimo pari allo 0,5% del PIL dell'eurozona e che quindi questa possa emettere *euro bond* per circa 50 miliardi di euro all'anno. Va da sé che la richiesta di un bilancio aggiuntivo e la possibilità di indebitarsi fino allo 0,5% del PIL dovranno essere accompagnate da un con-

²⁶ Daniel Gros, *The False Promise of a Eurozone Budget*, op. cit..

testuale riconoscimento del potere europeo d'imposizione fiscale che assicuri le risorse addizionali necessarie e garantisca il servizio del debito.

Quali obiettivi assegnare al bilancio dell'eurozona?

Premesso che l'obiettivo fondamentale da perseguire è l'istituzione di un bilancio dell'eurozona finanziato con risorse proprie, fiscali o a debito, ci si deve anche chiedere quali possono essere gli obiettivi che gli si devono assegnare. A questo scopo, occorre distinguere tra due opzioni tra loro complementari, anche se hanno tempi diversi. La prima sarebbe la fornitura di beni pubblici europei, quali il servizio di politica estera e di sicurezza e l'avvio di una politica di sviluppo sostenibile per l'intera eurozona; la seconda, consiste nell'attuazione di politiche economiche specifiche nel caso di shock asimmetrici e nell'assicurare l'integrazione e la stabilità su scala continentale del mercato finanziario. La necessità di un'unica politica estera e di sicurezza europea è certamente evidente, se si pensa all'esperienza negativa della guerra dei Balcani o del più recente intervento in Libia, alla necessità di assicurare la sicurezza del Mediterraneo e del Medio oriente, così come se si pensa alla necessità di fare economie in una fase di scarsità di risorse. Detto questo, a livello europeo non si manifesta ancora la volontà sufficiente a procedere rapidamente in questa direzione.

Per quanto riguarda, invece, la promozione di una politica di sviluppo sostenibile per l'intera eurozona, lo strumento più adeguato è l'istituzione di una "Agenzia europea per lo sviluppo sostenibile". Il suo compito sarebbe quello di promuovere la transizione da un'economia fondata prevalentemente sull'accumulazione di capitale fisico e sul consumo di risorse scarse, quali il territorio e, più in generale, l'ambiente, ad un'economia fondata prevalentemente sulla conoscenza e quindi sull'accumulazione di capitale umano e sul rispetto del territorio e dell'ambiente. L'Agenzia dovrà quindi operare su obiettivi di lungo periodo condivisi dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali e dovrà fondarsi su ampie garanzie d'indipendenza. Il bilancio dell'eurozona dovrà cominciare a stanziare risorse in questa direzione.

Per rispondere alla crisi economica e finanziaria, occorrono però risposte nel breve periodo. Ad oggi, gli obiettivi su cui sta maturando un ampio consenso a livello di istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Consiglio europeo e Banca centrale europea) riguardano la stabilità finanziaria, la politica di stabilizzazione del reddito e dell'occu-

pazione nel caso di shock asimmetrici e una politica di integrazione dei redditi dei disoccupati.

Per quanto riguarda l'obiettivo della stabilità finanziaria, dati i poteri di cui il Meccanismo europeo di stabilità è dotato, come la possibilità di contrarre prestiti sul mercato dei capitali, con la sua integrazione nei trattati esistenti si compirebbe un passo avanti decisivo verso la stabilizzazione del mercato finanziario europeo e l'emissione di *euro-bond*. Inoltre, il fatto che possa indebitarsi sul mercato ne farebbe anche l'istituzione di riferimento per la realizzazione dello *European Redemption Fund* proposto dagli economisti tedeschi come strumento per la riduzione del debito pubblico europeo²⁷ e questo è esattamente lo strumento che Alexander Hamilton realizzò quando propose l'acquisto del debito degli Stati da parte del governo federale²⁸. Il Parlamento europeo si è già espresso a favore di questa soluzione. L'intervento del MES, integrato nei trattati, contribuirebbe quindi a ridurre lo *spread* imputabile al rischio di uscita dall'euro, oggi il maggior fattore d'instabilità e di costo per le finanze pubbliche nazionali.

Questo intervento, da solo, non sarebbe però sufficiente per uscire dalla crisi, perché l'opinione pubblica europea non sarebbe soddisfatta del fatto che ci si preoccuperebbe unicamente del sistema finanziario ritenuto, in buona misura giustamente, responsabile dell'attuale crisi economico-finanziaria. Occorrerebbe dare il segnale che l'eurozona è una comunità di destino all'interno della più ampia Unione europea e

²⁷ Il *German Council of Economic Experts* (GCEE) ipotizza di trasferire in capo ad un *European Redemption Fund* (ERF) la quota di debito pubblico eccedente il 60%. Per questa quota di debito pubblico nazionale vi sarebbe una garanzia solidale da parte di tutti gli Stati partecipanti, mentre per la quota fino al 60% la responsabilità di fronte al mercato sarebbe dei singoli Stati. Il GCEE propone la comunitarizzazione del debito che eccede il 60%, *transitoriamente* e al solo scopo di azzerarlo entro 20-25 anni. L'idea degli economisti tedeschi, sostenuta dal Parlamento europeo, prevede che l'ERF acquisti il debito che giunge a scadenza e che deve essere rinnovato, fino a quando il debito residuo a carico degli Stati non abbia raggiunto il 60% del PIL: essi saranno così debitori del Fondo per la parte eccedente. L'ERF reperirà le risorse che trasferisce agli Stati indebitandosi sul mercato. A garanzia dell'acquisto, da parte dell'ERF, del debito nazionale in scadenza, i paesi che lo avranno trasferito dovranno indicare l'imposta il cui gettito finanziario il rimborso delle quote annue di ammortamento del debito, depositare dei "collaterali" a garanzia del pagamento, impegnarsi ad introdurre misure per il consolidamento del debito che resterà a loro carico ed avviare riforme strutturali. Per far fronte ad aumenti del debito al di sopra del 60% che resterà a loro carico, si dovranno introdurre misure sul modello svizzero e tedesco del *debt brake*.

²⁸ Michael D. Bordo, Agnieszka Markiewicz, Lars Jonung, *Does the Euro Need a Fiscal Union? ...*, *op. cit.*

questo segnale non può che essere la promozione di una politica di sostegno alla crescita economica ed all'occupazione e quindi di riduzione della disoccupazione. Per questo è necessaria l'istituzione di un bilancio specifico per l'eurozona, finanziato con risorse, fiscali e di debito, proprie. Il punto di partenza per una riflessione sull'argomento è costituito dal documento presentato dalla Commissione europea alla fine del mese di novembre dello scorso anno. Le proposte di Barroso tengono conto delle esigenze manifestate da Francia e Germania, non appena si è aperto il dibattito sulla dotazione dei paesi dell'eurozona di un bilancio specifico. La Francia vorrebbe che il bilancio fosse dotato di risorse da destinare al finanziamento di un "fondo per la disoccupazione", mentre la Germania vorrebbe concedere solo aiuti temporanei ai paesi in difficoltà e vincolati all'adozione di misure destinate a rafforzare la capacità competitiva del sistema economico beneficiario²⁹. Il documento della Commissione prevede due tipi d'intervento: da un lato, accordi di tipo contrattuale, legati all'impegno da parte dei paesi beneficiari a perseguire l'obiettivo della competitività del sistema economico di cui si è appena detto. Dall'altro è però prevista anche l'attivazione di una politica di stabilizzazione, ad integrazione di quella promossa dagli Stati soggetti ad uno shock economico. I trasferimenti di risorse, che dovranno essere temporanei per evitare fenomeni di *moral hazard*, potranno essere impiegati in progetti d'investimento, congiuntamente ai *project bond*, nel settore dell'energia, dell'ambiente, dei trasporti, delle telecomunicazioni, ecc.. L'altra misura proposta dalla Commissione, che avrebbe il vantaggio di saldare ancora di più l'opinione pubblica al progetto europeo, è quella di versare dei contributi ai disoccupati ad integrazione dei contributi statali, così come avviene nel sistema federale americano.

La procedura per istituire il bilancio dell'eurozona: i limiti delle proposte attuali del Parlamento europeo e della Commissione europea.

La procedura da seguire per arrivare all'istituzione di un bilancio specifico per l'eurozona è stata in parte affrontata sia nella risoluzione approvata dal Parlamento europeo, sia nel documento diffuso dalla Commissione europea a fine novembre del 2012. Queste proposte distinguono due aspetti del problema del bilancio dell'eurozona. Se si deve prevedere un bilancio finanziato con risorse fiscali proprie, *ma che*

²⁹ G. Steinhauser, "Euro Zone Considers Central Budget to Fix Cracks", *The Wall Street Journal*, 25 settembre 2012.

chiuda in pareggio, secondo il Parlamento europeo e la Commissione è possibile seguire la strada della cooperazione rafforzata, nel quadro dei trattati esistenti. Questa procedura, però, ha dei limiti, in quanto essa consente solo di prevedere l'istituzione, tra i paesi partecipanti alla cooperazione rafforzata, di un'imposta nazionale comune, il cui gettito potrà essere in tutto o in parte devoluto al bilancio europeo, ma non consente l'attribuzione della sovranità fiscale in capo ad istituzioni europee: per questa è necessaria una modifica dei trattati. Anche nel caso in cui il bilancio dei paesi dell'eurozona dovesse essere finanziato a debito, secondo il Parlamento europeo e la Commissione, sarà necessaria la revisione dei trattati attuali.

La risoluzione del Parlamento europeo, se da un lato solleva un problema corretto, vale a dire l'istituzione di un bilancio dell'eurozona, dall'altro è anche molto debole. Essa allontana nel tempo l'integrazione nei trattati esistenti del trattato istitutivo del MES e del *Fiscal Compact*, quando invece la sua accelerazione rafforzerebbe proprio l'eurozona sotto diversi aspetti. Come si è già detto, la sua inclusione nei trattati comporterebbe il riconoscimento in capo all'eurozona del potere di emettere *euro-bond* e, soprattutto, consentirebbe di superare il problema della legittimità democratica che resta sotteso al MES. L'integrazione del *Fiscal Compact*, invece, consentirebbe di introdurre nei trattati un principio che non è stato accettato al momento della redazione del Trattato di Lisbona, ma che invece nel *Fiscal Compact* è presente, vale a dire l'entrata in vigore di un trattato quando una maggioranza di paesi, nel caso specifico aderenti all'euro, lo avranno ratificato. Si dovrà quindi chiedere che il trattato che uscirà da una futura Convenzione costituente europea entri in vigore quando la maggioranza dei paesi dell'euro lo avrà ratificato. Occorre, però, che il Parlamento europeo s'impegni a presentare quanto prima un progetto di riforma dei trattati esistenti, con l'indicazione esplicita della necessità di dotare l'eurozona di un bilancio finanziato con risorse fiscali e di debito proprie e della necessità che il nuovo trattato entri in vigore quando lo avrà ratificato la maggioranza degli Stati e dei cittadini europei, in modo che le prossime elezioni europee siano vere e proprie elezioni costituenti. L'iniziativa del Parlamento europeo sarebbe rafforzata se, nel frattempo, i paesi dell'eurozona si impegnassero su un patto "pre-costituzionale"³⁰ avente i medesimi obiettivi.

³⁰ Sergio Fabbrini, "L'Europa che Cameron vuole", *Il Sole-24 Ore*, 25 gennaio 2013.

Quale struttura istituzionale si potrebbe prefigurare per la gestione del bilancio dell'eurozona?

Per quanto riguarda le istituzioni che all'interno dell'attuale quadro istituzionale, in prima ipotesi, dovranno presiedere al controllo del bilancio dell'eurozona – aggiuntivo a quello dell'UE –, occorrerà una modifica dei trattati esistenti che preveda un voto separato sui due bilanci: nel primo caso, voterebbe il Parlamento europeo nella configurazione dei paesi aderenti all'eurozona e, nel secondo caso, il Parlamento europeo nel suo complesso. Nel caso in cui il bilancio dell'eurozona non fosse finanziato da una risorsa fiscale autonoma, ma dovesse essere l'esito di una ripartizione del gettito di una determinata imposta tra il livello europeo e quello nazionale, come l'imposta sulle transazioni finanziarie o la *carbon tax*, si potrebbe far ricorso a quanto prevede l'articolo 13 del *Fiscal Compact*, secondo cui "il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiranno insieme l'organizzazione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio". La "Conferenza dei rappresentanti" dovrà però avere la competenza sulla ripartizione del gettito fiscale e il Parlamento europeo, nella configurazione dei paesi dell'eurozona, deciderà la politica di bilancio.

La necessità che la destinazione delle risorse comuni sia oggetto di una decisione che veda coinvolti il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali era già stata ricordata a suo tempo da Albertini³¹. Il problema che si pone è però quello di vedere come possa concretamente funzionare il meccanismo di una *decisione* congiunta dei due livelli parlamentari, oltre che di una discussione. Un'indicazione può venire dal precedente della federazione australiana quando, nel corso della crisi degli anni '30 del secolo scorso, essa convenne che ad indebitarsi sul mercato dei capitali, per conto di tutti i livelli della federazione, fosse unicamente il livello federale. Per decidere sulla politica del debito e sulla sua ripartizione, venne istituito il *Loan Council*, dove erano rappresentati, su basi paritetiche, il livello federale ed il livello statale. In caso di parità dei voti espressi, sarebbe prevalso il voto del Presidente del *Loan*³². Nel caso del bilancio dell'eurozona potrebbe avvenire la

³¹ Albertini, "Schema del rapporto del Presidente dell'U.E.F. al Comitato federale del 14-15 marzo 1981", *Il Federalista*, 23, n.1 (1981).

³² È bene però ricordare che sulla *ripartizione* delle risorse raccolte, il *Loan Coun-*

stessa cosa. La “Conferenza dei rappresentanti dei Parlamenti” dovrebbe essere composta in misura paritetica dal Parlamento europeo, nella configurazione dei membri dei paesi dell’eurozona, e dai parlamenti dei paesi dell’eurozona. Le due istanze sarebbero presiedute da un Presidente scelto di comune accordo e che potrebbe essere il Presidente dell’Eurogruppo. In caso di parità sulla votazione della ripartizione delle risorse, sarebbe decisivo il voto del Presidente, vale a dire la figura che rappresenterebbe il punto di vista dell’interesse comune europeo. Una prima concreta applicazione di questa modalità di funzionamento della “Conferenza” potrebbe essere data dalla votazione sulla ripartizione, tra il livello europeo e quello nazionale, della istituenda tassa sulle transazioni finanziarie, che costituirebbe così la prima risorsa fiscale propria del bilancio aggiuntivo dell’eurozona.

cil decideva all’unanimità. La procedura decisionale per la distribuzione dei fondi nel caso in cui non si fosse raggiunta l’unanimità avveniva in base ad una formula molto discutibile, in quanto premiava gli Stati meno virtuosi. Essa prevedeva, infatti, che la ripartizione dei fondi raccolti avvenisse riconoscendo al governo federale il 20% delle risorse, mentre il resto era ripartito tra gli Stati membri in funzione dei livelli d’indebitamento da loro raggiunti nei cinque anni precedenti.

Un bilancio per l'Eurozona: la via verso il salto federale

GIULIA ROSSOLILLO

Introduzione.

I recenti risultati delle elezioni in Italia e in altri paesi europei hanno mostrato con chiarezza l'emergere in parte dell'opinione pubblica di un atteggiamento fortemente negativo nei confronti del processo di integrazione europea e della moneta unica, la cui creazione sarebbe – secondo molti – alla base dell'attuale crisi economica, e la cui abolizione consentirebbe agli Stati di sottrarsi alle politiche di rigore imposte dal livello sovranazionale e di dar vita a politiche di sviluppo. Nonostante il loro carattere fuorviante – non si tiene tra l'altro conto del fatto che gli Stati dell'eurozona, tornati alle loro monete nazionali, avrebbero nel mercato mondiale un peso assolutamente irrilevante rispetto alle grandi potenze economiche di dimensione continentale e che la riassunzione della sovranità monetaria sarebbe puramente fittizia – tali argomentazioni mettono in luce un elemento senz'altro reale e che è andato emergendo con sempre maggiore evidenza negli ultimi anni: l'incapacità dell'Unione europea e, nel suo ambito, dell'Unione monetaria, così come oggi strutturate, di fornire risposte efficaci alla crisi.

L'elemento ora messo in luce va tenuto in considerazione da chiunque, consapevole del fatto che l'unica via possibile per uscire dalla crisi è rappresentata da un salto in avanti del processo di integrazione e non dal ritorno alle divisioni nazionali, si ponga il problema di individuare la strada da percorrere in questa direzione. Se è vero infatti che una soluzione reale ai problemi che oggi affliggono gli europei potrà essere trovata solo quando gli Stati si spoglieranno del loro ruolo di “padroni dei trattati” per entrare a far parte di uno Stato federale, è anche vero che l'atteggiamento di scetticismo nei confronti dell'Europa e della moneta unica – che se si diffondesse potrebbe mettere in pericolo l'intero processo di integrazione – potrà essere arginato solo se, *fin da ora*, si individueranno degli strumenti in grado di dimostrare che un'inversione di tendenza è possibile, e che le istituzioni europee, lun-

gi dall'imporre esclusivamente politiche di rigore, sono in grado di fornire ai cittadini prospettive di sviluppo e di crescita.

Il bilancio dell'Unione europea e la finzione delle "risorse proprie".

Una delle ragioni essenziali dell'impotenza delle istituzioni dell'Unione europea di fronte alla crisi è costituita senza dubbio dall'esiguità delle risorse a disposizione dell'Unione, dovuta alla mancanza in capo a questa di capacità fiscale e alla possibilità per ogni Stato membro di opporsi a un aumento delle risorse a disposizione dell'Unione. È dunque dalla questione delle risorse che è necessario prendere le mosse per individuare una via d'uscita dal circolo vizioso nel quale l'Unione europea e in particolare l'eurozona sembrano oggi trovarsi.

Come è noto, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio si fondava su un meccanismo di finanziamento particolarmente avanzato. Mentre infatti le organizzazioni internazionali classiche erano e sono finanziate da contributi versati dagli Stati membri, alla CECA era attribuito dal Trattato del 1951 il potere di riscuotere direttamente imposte sulla produzione di carbone e acciaio, e dunque di finanziarsi autonomamente¹.

I sei Stati fondatori della CECA non ritennero opportuno, tuttavia, applicare il medesimo meccanismo alla Comunità economica europea, organizzazione internazionale dalle finalità molto più estese, e volta a un'integrazione economica in senso lato e non più limitata al settore specifico delle risorse carbosiderurgiche². In effetti, all'articolo 200 del trattato CEE si leggeva che "le entrate del bilancio comprendono, a prescindere da altre entrate, i contributi finanziari degli Stati membri", e che dunque era dalla capacità e volontà di questi ultimi di finanziare la Comunità che dipendeva il suo funzionamento. La possibilità di istituire un sistema di risorse proprie non era tuttavia esclusa dal trattato,

¹ Sul punto e sul sistema di "risorse proprie" dell'Unione europea v. J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt (with the collaboration of D. Gros, P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul, E. Rubio), *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, Bruxelles, 2001, spec. p. 4 ss..

² Come nota U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, 5° ed., Milano, Giuffrè, 2009, p. 199, l'attribuzione di un potere impositivo ad un'organizzazione internazionale sottratta ad un effettivo controllo democratico era tollerabile in un ambito settoriale quale quello della CECA, ma non lo sarebbe stato in relazione a un'organizzazione come la Comunità economica europea.

che affidava alla Commissione (art. 201 TCEE) il compito di studiare “a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all’articolo 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie” e di presentare una proposta in tale senso al Consiglio che, all’unanimità e dopo aver consultato l’Assemblea, avrebbe dovuto stabilire le disposizioni relative e raccomandarne l’adozione da parte degli Stati membri.

Così, nel 1970, con decisione del Consiglio³, si istituisce un sistema di “risorse proprie” fondato su tre tipologie di risorse: i dazi doganali, i prelievi agricoli e una percentuale sull’imponibile Iva. Il progresso rispetto al sistema originario imperniato esclusivamente su contributi degli Stati membri consisteva nel fatto che, almeno per quanto riguarda le prime due tipologie di risorse, si trattava di introiti derivanti da politiche comuni, e dunque derivanti da attività gestite dalle istituzioni comunitarie. Alla Comunità non veniva tuttavia attribuito un potere impositivo vero e proprio, dal momento che le risorse proprie non erano decise dal livello sovranazionale, ma dagli Stati membri, e che erano (e sono tuttora) gli Stati membri stessi a riscuoterle, trattendone una quota (oggi il 25%) a titolo di rimborso delle spese di riscossione.

Con l’aumento delle competenze delle istituzioni europee e la progressiva riduzione degli introiti derivanti dalla tariffa doganale comune e dai prelievi agricoli, derivante dalla liberalizzazione degli scambi a livello mondiale, le risorse proprie si rivelarono tuttavia insufficienti a finanziare le attività della Comunità. Nel 1988⁴, venne dunque introdotta la cosiddetta quarta risorsa, costituita da una percentuale sul PIL degli Stati membri. L’introduzione di tale risorsa segna sostanzialmente il ritorno a un sistema di finanziamento della Comunità imperniato su contributi degli Stati. La quarta risorsa è giunta infatti ormai a coprire più dei tre quarti del bilancio dell’Unione europea⁵. È dunque tuttora dalla capacità degli Stati di finanziare il livello sopranazionale che dipende la sopravvivenza e il funzionamento dello stesso.

In concomitanza con la decisione sulla quarta risorsa, il Consiglio

³ Decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità, in GUCE L 94 del 28 aprile 1970, p. 19.

⁴ Decisione del Consiglio del 24 giugno 1988 sul sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, in GUCE L 185 del 15 luglio 1988, p. 24.

⁵ Sul punto v. S. Saurel, *Le budget de l’Union européenne*, Paris, La Documentation Française, 2010, p. 171.

europeo di Bruxelles del 1988 ha introdotto altresì un nuovo strumento, la programmazione finanziaria pluriennale, strumento volto da un lato alla fissazione delle tipologie e dell'ammontare massimo delle risorse proprie, dall'altro alla determinazione delle prospettive finanziarie (oggi quadro finanziario pluriennale) per un periodo di almeno cinque anni⁶. Le risorse proprie e il quadro finanziario pluriennale sono oggi oggetto di disciplina da parte degli articoli 311 e 312 TFUE, i quali prevedono che in entrambi i casi il Consiglio si pronuncerà all'unanimità (per quanto concerne le risorse proprie il Parlamento europeo è consultato e la decisione entra in vigore solo previa approvazione da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali, mentre per il quadro finanziario pluriennale è richiesta l'approvazione del Parlamento europeo). Dal momento che l'articolo 310 TFUE stabilisce espressamente che nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio, la decisione sulle risorse proprie determina anche il tetto massimo di spesa dell'Unione. Contrariamente a quanto avviene negli Stati federali, sono dunque gli Stati membri a decidere l'ammontare del bilancio dell'Unione, oggi pari a poco più dell'1% del PIL degli stessi⁷.

Ora, in un momento di grave crisi economica quale quello attuale, è impensabile che gli Stati decidano di aumentare il proprio contributo al finanziamento del livello sovranazionale: la scarsità di risorse e la necessità di rispettare i parametri del patto di stabilità e crescita impongono infatti loro di utilizzare tutte le risorse disponibili per scopi di risanamento interno. La conseguenza è che, proprio nel momento in cui un intervento delle istituzioni dell'Unione sarebbe più che mai necessario, le risorse a disposizione di queste tendono a diminuire.

Il rapporto tra modalità di finanziamento di un'organizzazione e grado di indipendenza della stessa dagli Stati membri.

Un'esemplificazione di quanto ora detto è rappresentata dalle recenti vicende relative al quadro finanziario pluriennale e alle risorse

⁶ V. L.S. Rossi, "La dinamica interistituzionale nella definizione del bilancio comunitario", in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 179 ss, spec. p. 189 ss..

⁷ Come nota J.-F. Jamet, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?*, Paris, La Documentation Française, 2011, p. 55, gli Stati membri dell'Unione europea esercitano un'influenza fortissima sul bilancio dell'Unione, dal momento che quest'ultimo è finanziato quasi integralmente da loro contributi e gli Stati, insieme al Parlamento europeo, determinano l'ammontare del bilancio e il suo utilizzo; mentre gli Stati americani o canadesi non intervengono direttamente nella procedura di bilancio federale.

proprie dell'Unione per il periodo 2014-2020. Durante le negoziazioni per l'adozione di tali strumenti, gli Stati membri si sono infatti accordati su un tetto di risorse più basso rispetto al passato. A tale accordo si è opposto il Parlamento europeo, che ha proposto dal un lato di introdurre modifiche che vadano nella direzione di una maggiore flessibilità del bilancio, dall'altro di dotare l'Unione europea di risorse realmente proprie, come la tassa sulle transazioni finanziarie, recentemente oggetto di una proposta di cooperazione rafforzata. Tralasciando il profilo della flessibilità, che comunque non costituirebbe una soluzione al problema della scarsità di risorse, va messo in luce che la proposta di destinare al bilancio dell'Unione gli introiti derivanti dalla tassa sulle transazioni finanziarie – che pur dimostra la consapevolezza da parte del Parlamento europeo del circolo vizioso cui dà luogo la mancanza di capacità fiscale da parte dell'Unione – si scontra con ostacoli di non poco conto. Da un lato, infatti, se la proposta mirasse ad introdurre un potere dell'Unione di imporre tasse, essa non sarebbe mai accettata da Stati quali il Regno Unito, contrari a qualsiasi evoluzione dell'Unione in senso politico. In effetti, è impensabile l'attribuzione all'Unione europea di un potere impositivo in violazione del principio *no taxation without representation*: tale passo implicherebbe dunque di fatto il superamento dell'attuale logica confederale e la creazione di un governo europeo legittimato democraticamente. Dall'altro lato, se la proposta si limitasse a prevedere che la tassa sulle transazioni finanziarie, che sarà probabilmente adottata tramite una cooperazione rafforzata, venga versata dagli Stati che partecipano alla cooperazione stessa al bilancio dell'Unione, si tratterebbe di una proposta inaccettabile, perché una tassa applicata solo in alcuni Stati (i partecipanti alla cooperazione rafforzata) finanzierebbe il bilancio di tutti (cioè dell'intera Unione).

La vicenda del quadro finanziario pluriennale illustra con chiarezza l'importanza che assume, nel funzionamento di un ente, la sua forma di finanziamento. Quando infatti un'organizzazione internazionale è finanziata interamente da contributi degli Stati membri, la sua dipendenza dagli Stati è molto forte: se questi decidono di non contribuire più al suo finanziamento o contribuiscono in maniera insufficiente, l'organizzazione non può funzionare. La capacità di autofinanziarsi, e dunque la capacità fiscale dell'organizzazione, ha invece come conseguenza l'indipendenza di questa dagli Stati e dunque la sua capacità di autodeterminare la propria condotta.

Ora, nelle fasi di crisi, quando gli Stati membri non riescono a far fronte ai loro compiti e soprattutto alla spesa sociale, l'esistenza di un

livello di governo superiore, in grado di procurarsi le risorse necessarie a tal fine, è fondamentale. Come sottolineava già Wheare⁸, sono soprattutto il primo e il secondo conflitto mondiale ad aver comportato un aumento esponenziale delle entrate a livello federale e la possibilità per il governo centrale di trasferire risorse dalle zone più ricche alle zone più povere in un momento nel quale gli Stati, potendo reperire risorse solo sul loro territorio, non erano più in grado di far fronte alle esigenze della loro popolazione. Se i governi centrali degli Stati federali non avessero in quel periodo avuto una capacità impositiva, e fossero dipesi dai finanziamenti degli Stati, la struttura federale si sarebbe disgregata, perché gli Stati non avrebbero avuto a disposizione risorse per finanziare la federazione.

Nell'Unione europea, è esattamente questo il fenomeno che si sta verificando: l'Unione non ha la capacità di procurarsi risorse in modo autonomo, né l'avrà, perché alcuni Stati membri si oppongono a qualunque progresso in questo senso. La soluzione deve dunque fondarsi su una prospettiva differente, e coinvolgere solo quegli Stati che, avendo già accettato di privarsi della sovranità monetaria, vogliono dar vita a un nucleo di Stato federale.

Le proposte di dar vita ad un bilancio aggiuntivo dell'eurozona.

In quest'ottica, assume un'importanza fondamentale la proposta di dar vita ad un bilancio aggiuntivo dell'eurozona finanziato con risorse fiscali proprie, contenuta nel rapporto dei quattro presidenti (Consiglio europeo, BCE, Commissione ed Eurogruppo) *Towards a genuine economic and monetary union*⁹, nelle Conclusioni del Consiglio del 29 giugno 2012 e nella Comunicazione della Commissione *Un piano per un'unione economica e monetaria autentica e approfondita* del 28 novembre 2012¹⁰. Si tratta di documenti nei quali la prospettiva di dar vita a una capacità fiscale della zona euro, a un bilancio separato e a un Tesoro dell'Unione economica e monetaria viene chiaramente delinea-

⁸ K. Wheare, *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 185 ss.

⁹ *Towards a genuine economic and monetary union*, Report by President of the European Council Herman van Rompuy (in close cooperation with the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank), 25.6.2012, 25/12; *Towards a genuine economic and monetary union*, Interim Report by President of the European Council Herman van Rompuy (in close cooperation with the Presidents of the Commission, the Eurogroup and the European Central Bank), 12.10.2012.

¹⁰ COM(2012) 777 final.

ta, con l'idea che tali strumenti consentirebbero di spezzare il circolo vizioso che oggi caratterizza il finanziamento dell'Unione, e di dotare l'eurozona degli strumenti per superare l'asimmetria tra politica monetaria unica e gestione nazionale delle politiche economiche.

Come è stato sottolineato da molti¹¹, un bilancio aggiuntivo dell'eurozona potrebbe avere diverse funzioni. Si tratterebbe infatti di uno strumento in grado non solo di assistere gli Stati in caso di shock asimmetrici, ma anche di finanziare un piano di sviluppo e crescita che risponda alle esigenze più immediate degli Stati in crisi, quale quella di creare occupazione. Per rispondere a tali finalità sarebbe sufficiente un ammontare pari al 2% del PIL degli Stati membri, proveniente dalla tassa sulle transazioni finanziarie o dalla *carbon tax*.

Un simile passo consentirebbe da un lato alla Gran Bretagna di rimanere estranea a forme di integrazione politica, pur permettendo agli Stati euro di proseguire su questa via; dall'altro di mettere in atto un piano di sviluppo della zona euro che aggiunga una prospettiva di crescita e di occupazione alle misure di rigore finora adottate a livello europeo, e che dunque mostri ai cittadini come l'Europa possa svolgere un ruolo positivo per il loro futuro.

Nonostante il dibattito relativo agli strumenti giuridici attraverso i quali giungere alla creazione di tale bilancio sia ancora agli albori, è possibile delineare fin da ora alcune vie percorribili.

La prima opzione è quella di ricorrere alla procedura ordinaria di revisione dei trattati prevista dall'art. 48 TUE. Si tratta di un'opzione che presenta molti svantaggi e che, ad oggi, suscita la diffidenza della maggioranza degli Stati. Da un lato, infatti, l'art. 48 comporta la convocazione di una convenzione e di una conferenza intergovernativa e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri, e dunque una procedura lunga e complessa. Dall'altro, utilizzare l'art. 48 significherebbe riaprire il vaso di Pandora della revisione dei trattati, con il rischio che dalla conferenza intergovernativa, e anche dalla convenzione, esca un progetto frutto di un compromesso non soddisfacente con gli Stati contrari a un rafforzamento del livello sopranazionale¹².

¹¹ E. Rubio, *Eurozone budget: 3 functions, 3 instruments*, Notre Europe, Tribune, November 2012; P. Toporowski, *A budget for the eurozone: an idea fast maturing*, Polish Institute of International Affairs, Bulletin No. 117, December 2012; G. Wolff, *A budget for Europe's monetary union*, Bruegel, Policy Contribution 2012/22, December 2012; F. Zuleeg, J.A. Emmanouilidis, *A budget for the eurozone?*, European Policy Centre, Commentary, October 2012.

¹² In generale sulle forme di flessibilità frutto di compromessi raggiunti in seno alle

La stessa Commissione, nella Comunicazione sopra citata, sottolinea come la revisione dei trattati costituisca un passo da compiere solo in un secondo momento, mentre “una nuova capacità fiscale per la zona euro potrebbe essere inizialmente sviluppata mediante atti di diritto derivato”. Una simile affermazione offre uno spunto estremamente interessante, dal momento che mette in luce la possibilità di individuare nei trattati esistenti delle disposizioni attraverso le quali innescare la miccia della capacità fiscale e di bilancio dell’eurozona. Una volta innescato il processo, una modifica dei trattati che porti a compimento la creazione di una capacità fiscale e di bilancio assumerebbe in effetti contorni più netti e meno problematici.

Ora, le disposizioni dei trattati da prendere in considerazione a tal fine sono da un lato quelle relative all’istituto della cooperazione rafforzata, dall’altro l’articolo 136 TFUE. Si tratta infatti delle uniche norme in grado di aprire una prospettiva di integrazione solo tra alcuni degli Stati membri, nel caso specifico gli Stati che hanno adottato la moneta unica.

Per avviare una cooperazione rafforzata¹³, come è noto, un numero di Stati pari ad almeno nove, una volta constatato che l’obiettivo che ci si propone non può essere conseguito dall’Unione nel suo insieme, può chiedere alla Commissione di procedere sulla via dell’integrazione più velocemente degli altri. La Commissione può presentare una proposta al riguardo, e la cooperazione deve essere autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. Una volta costituita, la cooperazione rafforzata è inserita nella struttura istituzionale dell’Unione e fa ricorso alle istituzioni della stessa. In particolare, il Consiglio delibera solo nella composizione dei partecipanti alla cooperazione, mentre le altre istituzioni deliberano in composizione piena. Inoltre, la cooperazione rispetta i trattati e il diritto dell’Unione, non può recare pregiudizio al mercato interno e alla coesione economica, sociale e territoriale, non può costituire un ostacolo,

conferenze intergovernative v. A. Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and beyond*, New York, Palgrave, 2002.

¹³ Rimasto lettera morta per anni, il meccanismo della cooperazione rafforzata ha trovato la sua prima applicazione con il regolamento 1259/2010 del 20 dicembre 2010 relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (GUUE L 343 del 29.12.2010, p. 10), e recentemente ha portato all’adozione del regolamento 1257/2012 del 17 dicembre 2012 relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell’istituzione di una tutela brevettuale unitaria (GUUE L 361 del 31.12.2012, p. 1). La cooperazione rafforzata è disciplinata dagli articoli 20 TUE e 326-334 TFUE.

né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati, non può provocare distorsioni della concorrenza tra questi, deve rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano.

Un vantaggio di questo meccanismo consiste senz'altro nel fatto che la cooperazione può essere autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata, e dunque la sua messa in opera non è subordinata all'accordo tra tutti gli Stati membri. Si tratta però di un meccanismo che, ai fini della creazione di un embrione di capacità fiscale e di bilancio dell'eurozona, presenta alcuni punti deboli¹⁴. In primo luogo, infatti, il novero degli Stati tra i quali la cooperazione si sviluppa non è predefinito, nel senso che possono partecipare alla cooperazione sia Stati dell'eurozona sia Stati ad essa esterni, e dunque non si tratta di un meccanismo specificamente previsto per far fronte alle esigenze della zona euro¹⁵. In secondo luogo, la cooperazione rafforzata è pienamente inserita nella struttura istituzionale e nei meccanismi di funzionamento dell'Unione, sicché il margine di manovra degli Stati parti della cooperazione risulta piuttosto limitato¹⁶.

Rispetto alla cooperazione rafforzata, l'altra via possibile – l'utilizzo dell'art. 136 TFUE – presenta invece alcuni aspetti interessanti. L'art. 136 TFUE è stato utilizzato come base giuridica per l'adozione di alcune misure volte a far fronte alla crisi, tra le quali il trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES), il cosiddetto fondo salva Stati. In particolare, dal momento che l'articolo in questione pre-

¹⁴ Lo strumento della cooperazione rafforzata è visto dal Parlamento europeo (Risoluzione del 20 novembre 2012 (2012/2151(INI)) come via attraverso la quale introdurre imposte e prelievi specifici per la zona euro. In questo senso v. D. Moro, "Un bilancio per l'eurozona: obiettivi, procedura, istituzioni", *Il Federalista*, 55, n.1 (2013).

¹⁵ Sui limiti dell'utilizzo della cooperazione rafforzata come strumento per completare l'Unione economica e monetaria v. O. Clerc, *La gouvernance économique européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 481 ss., che sottolinea come la cooperazione rafforzata, dovendo mantenersi entro il limite del rispetto del quadro istituzionale unico dell'Unione europea, mal si presterebbe alla creazione di organi propri dell'eurozona e comporterebbe il rischio di ingresso nella cooperazione anche di Stati che vogliono ostacolare il processo di creazione di un governo economico.

¹⁶ Un'ulteriore considerazione che sembrerebbe sconsigliare l'utilizzo della cooperazione rafforzata per creare un embrione di bilancio dell'eurozona emerge da un *obiter dictum* della sentenza *Pringle* (sentenza 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, non ancora pubblicata), secondo il quale "una cooperazione rafforzata può essere instaurata solo qualora l'Unione stessa sia competente ad agire nel settore oggetto di tale cooperazione", circostanza che la Corte non ritiene sussistere nel caso del MES e non sussisterebbe probabilmente nemmeno nell'ipotesi di creazione di un embrione di bilancio dell'eurozona.

vedeva che gli Stati membri la cui moneta è l'euro – per la precisione, il Consiglio nella sua composizione ristretta – potessero adottare solo misure per contribuire al buon funzionamento dell'UEM e in particolare per rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e per elaborare gli orientamenti di politica economica e garantirne la sorveglianza, attraverso una procedura di revisione semplificata prevista dall'art 48.6 TUE ad esso è stato aggiunto un paragrafo ulteriore, che prevede la possibilità per gli Stati di istituire un meccanismo di stabilità¹⁷. Su questa base, gli Stati dell'eurozona hanno poi concluso il trattato istitutivo di detto meccanismo. Il MES si fonda dunque su un trattato separato e distinto dai trattati istitutivi (TUE e TFUE), ma la sua conclusione è stata per così dire autorizzata da questi.

Un simile meccanismo ha consentito agli Stati dell'eurozona di godere di un margine di manovra piuttosto ampio, pur senza sollevare problemi di compatibilità della loro azione con la struttura istituzionale dell'Unione¹⁸. In effetti, il trattato istitutivo del MES, pur affidando alcune funzioni alla Commissione, alla BCE e alla Corte di giustizia, dà vita a nuovi organi – il Consiglio dei governatori e il Consiglio di amministrazione – composti unicamente da rappresentanti degli Stati dell'eurozona e alle cui decisioni il funzionamento del MES è affidato.

Ora, è chiaro che la creazione di un bilancio della zona euro finanziato con risorse proprie e gestito da un governo dell'eurozona legittimato democraticamente costituirebbe non semplicemente un salto in avanti nell'integrazione, bensì comporterebbe un mutamento della natura del vincolo esistente tra gli Stati che hanno adottato la moneta unica e un ripensamento dei rapporti tra zona euro e Unione europea. Si tratterebbe in altre parole di un passo che per forza di cose non potrebbe avvenire attraverso i meccanismi già presenti nei trattati, ma implicherebbe una revisione degli stessi. È tuttavia pensabile che già da oggi, sfruttando i meccanismi che i trattati istitutivi mettono a disposizione, un embrione di bilancio aggiuntivo possa prendere vita, e che tale embrione, ponendo sul tappeto il problema del controllo democratico

¹⁷ Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati la cui moneta è l'euro, in GUUE L 91 del 6.4.2011, p. 1.

¹⁸ Nel senso della compatibilità del trattato istitutivo del MES con il diritto dell'Unione si è pronunciata anche la Corte di giustizia nella sentenza *Pringle, cit.*

della gestione di risorse messe in comune dai paesi dell'eurozona, rappresenti un dato di fatto del quale, in sede di revisione dei trattati, non si potrà non tener conto.

L'articolo 136 TFUE come varco per dar vita a un embrione di bilancio aggiuntivo.

L'articolo 136 TFUE potrebbe appunto rappresentare lo strumento adatto a tal fine. Una prima ipotesi è che, in sede di Consiglio europeo, gli Stati si accordino su una modifica dell'art. 136, sulla base della procedura di revisione semplificata già utilizzata per fornire una base giuridica per il trattato istitutivo del MES, e inseriscano in detto articolo un ulteriore paragrafo che consenta agli Stati euro di dar vita a un embrione di bilancio. Una soluzione di questo genere presupporrebbe per forza di cose l'accordo anche degli Stati esterni all'eurozona, richiedendo il meccanismo di revisione semplificata previsto dall'art. 48.6 TUE, una decisione del Consiglio europeo all'unanimità e un'approvazione da parte degli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali. Non va tuttavia sottovalutato il fatto che la formulazione attuale dell'articolo 136 è piuttosto vaga¹⁹ e che, soprattutto sotto la spinta dell'urgenza di trovare strumenti efficaci per uscire da una situazione di stallo²⁰, è pensabile che venga interpretata nel senso di consentire – sulla base del paragrafo 3 della medesima disposizione, che ha permesso la conclusione del trattato istitutivo del MES – l'adozione di un trattato con cui gli Stati dell'eurozona mettano in comune la tassa sulle transazioni finanziarie affidandone la gestione – in via provvisoria – a un organo di carattere intergovernativo simile al Consiglio dei governatori previsto dal Trattato o a un vero e proprio Ministro delle finanze dell'eurozona.

Ora, il fatto di fondare il bilancio dell'eurozona sull'art. 136 anziché sulle norme relative alla cooperazione rafforzata presenterebbe due vantaggi indubbi: il primo è costituito dal fatto che il cerchio degli Stati coinvolti è già predefinito, dal momento che le misure adottate sulla base di questa disposizione riguardano solo gli Stati che hanno adotta-

¹⁹ J.-C. Piris, *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 107.

²⁰ Come sottolineano F. Zuleeg e J.A. Emmanouilidis, *A budget for the eurozone...*, *op. cit.*, "the debate over a eurozone budget may also follow a much broader trend, observed again and again in the crisis: what seemed impossible becomes likely, what was inconceivable is implemented".

to l'euro; il secondo è rappresentato dal fatto che l'art. 136 consente agli Stati dell'eurozona molta libertà, non contemplando tutti quei limiti che invece condizionano l'attività degli Stati che decidano di dar vita a una cooperazione rafforzata.

L'art. 136 potrebbe dunque costituire il varco attraverso il quale consentire all'eurozona di compiere i primi passi verso la creazione di uno Stato federale. Si tratterebbe di una soluzione molto meno traumatica rispetto alla conclusione di un trattato internazionale al di fuori dei meccanismi previsti dai trattati istitutivi, e dunque di una vera e propria rottura con l'equilibrio istituzionale dell'Unione e nello stesso tempo rappresenterebbe un primo passo che potrebbe poi completarsi con una vera e propria revisione dei trattati.

In effetti, è pensabile che, con un trattato fondato sull'art. 136, gli Stati dell'eurozona affrontino semplicemente il problema della messa in comune di risorse quali la tassa sulle transazioni finanziarie e della creazione di un organo incaricato della loro gestione. Un simile passo porrebbe all'ordine del giorno il problema della legittimazione democratica di tale autorità e dell'articolazione di una struttura istituzionale dell'eurozona. Come già sottolineato, la creazione di un governo della zona euro dotato di capacità fiscale e legittimato democraticamente – e dunque la costituzione di un nucleo federale all'interno dell'Unione europea – richiederebbe in realtà il ripensamento della struttura attuale dell'Unione attuabile solo attraverso una revisione dei trattati. L'esistenza di un nucleo di bilancio dell'eurozona e di un'autorità provvisoria incaricata di gestirlo costituirebbe tuttavia a quel punto già un dato di fatto, che obbligherebbe gli Stati membri, in sede di revisione dei trattati, a trovare soluzioni istituzionali in grado di garantire la coesistenza di una federazione dell'eurozona in formazione e di un'Unione allargata di carattere confederale.

Note

GLI ABITI NUOVI DELL'IMPERATORE, OVVERO LA FUSIONE BAE-EADS NEL SETTORE AREONAUTICO

Proprio come gli abiti nuovi dell'imperatore, proposti con grande enfasi da venditori truffaldini nella favola di Andersen, così falsamente è stata presentata, da molti commentatori, la tentata fusione fra la British Aeronautic Systems (BAE) e la European (in realtà franco-tedesca-spagnola) Aeronautic Defence and Space Company (EADS). E il fallimento della fusione, nello scorso mese di ottobre, è stato da questi descritto come un ulteriore scacco del processo di unificazione europea, a causa degli egoismi nazionali.

In realtà, dovremmo distinguere nettamente la conduzione della politica estera e di difesa – che in Europa è tuttora nelle mani di ventiset- te Stati diversi, e che tale sarebbe comunque rimasta anche nel caso di riuscita della fusione – dalle alleanze puramente commerciali di grandi gruppi industriali internazionali, operanti nel settore della difesa, come appunto BAE e EADS. E, in questa occasione, in cui solo di queste alleanze si trattava, l'Europa ha verosimilmente evitato di veder finire un intero settore strategico per il proprio futuro sotto il diretto controllo degli USA.

Le due società, certamente complementari, con la prima presente soprattutto nel settore militare e la seconda in quello civile, la prima attiva soprattutto sul mercato nordamericano, la seconda su quello europeo, insieme, avrebbero costituito – ma a quale prezzo per l'Europa – il primo gruppo mondiale dell'industria aeronautica, spaziale, missilistica. Invece, anche se all'ultimo momento, le ragioni meramente industriali e commerciali dell'iniziativa si sono infine scontrate con le preoccupazioni politiche della Germania e della Francia.

La BAE è infatti uno dei principali fornitori del Dipartimento della

difesa degli Stati Uniti. La partecipazione ai programmi più importanti del Pentagono (e, in particolare, a quello degli F.35, sui quali torneremo) l'ha di fatto trasformata in un'impresa americana, che ha accettato il controllo politico americano e strettissimi vincoli nella gestione delle conoscenze, che di fatto rendono impossibile il trasferirle dalla filiale americana ad altri rami della stessa BAE e, a maggior ragione, ad una nuova impresa europea. BAE si era addirittura già da anni dovuta disfare della propria quota del 20% del capitale di Airbus (contrariando lo stesso governo inglese) per non interferire con i programmi della Boeing della Lockheed.

EADS invece non arriva ancora, in America, ad un decimo della cifra d'affari annua realizzata dalla BAE. Ma, in vista della fusione, ne stava già seguendo le orme, dal punto di vista dell'americanizzazione: già al quinto posto assoluto per le spese di *lobbying* nel settore della difesa, a costo di gravi umiliazioni politiche, si era via via adeguata a tutte le restrizioni imposte ai fornitori non americani in vista di commesse poi non ottenute, giungendo a dissociarsi da posizioni politiche ufficiali dell'Unione europea, per esempio sul problema della revoca dell'embargo alla Cina, per tener conto della posizione degli Stati Uniti. Questo è il quadro nel quale va valutato il progetto di fusione con la BAE. EADS stava tentando di ridurre la presenza diretta degli Stati europei nel gruppo, con il pretesto di rendere quest'ultimo "un'impresa più normale" e facilitare il proprio accesso ai contratti americani; in altre parole stava tentando di sbarazzarsi dell'Europa per sistemarsi meglio sotto il controllo di Washington. Strana idea, trattandosi di attività legate alla difesa, create e finanziate per decenni dai contribuenti europei, depositarie di conoscenze e capitale umano, necessari per mantenere un margine di libertà di decisione e di manovra autonoma.

Il nome di questa operazione, dice Hajnalka Vincze, in un appassionato saggio sull'argomento¹ è tradimento. La Vincze inquadra questo tentativo, che effettivamente, in caso di riuscita, avrebbe condotto gli Stati europei a privarsi anche delle ultime vestigia di sovranità nel settore, nel più generale tentativo di riportare la difesa europea nel quadro atlantico.

La Vincze ricorda infatti che nel Trattato di Amsterdam del 1997 si parlava per la prima volta di cooperazione in tema di armamenti, in vi-

¹ Hajnalka Vincze, "L'échec de la fusion BAE-EADS: que reste-t-il après la trahison? L'intention..." *Theatrum belli*, <http://www.theatrum-belli.com/archive/2012/10/19/tribune-libre.html>.

sta di una futura Europa della difesa e che il successivo vertice di Helsinki del 1999 aveva impostato la difesa europea su basi del tutto nuove. Ma la nascita della PESD (Politica europea di sicurezza e difesa) aveva provocato, malgrado tutte le precauzioni in cui era stata avvolta, una valanga di reazioni isteriche da parte dei commentatori euro-atlantici e una serie di messe in guardia da parte di Washington. Poi, nell'Unione europea, anche in questo settore, le cose sono cambiate: se gli americani ora non si preoccupano più della PSDC (nuovo nome dato alla PESD dal Trattato di Lisbona) è perché questa, intanto, ha cambiato natura. E non disturba più in alcun modo il controllo americano sull'Europa, tanto che gli esperti, in sempre maggior numero, parlano di ritorno della difesa europea sotto le ali della NATO e di fusione fra la PESD e l'Alleanza atlantica, piano in cui si sarebbe potuto benissimo inscrivere il tentativo di fusione BAE-EADS.

Notiamo di passaggio che il fallimento dell'intesa BAE-EADS potrebbe consentire all'Italia, che non fa parte dell'intesa EADS, di recuperare un ruolo maggiore in un settore strategico per l'Europa e difendere il suo patrimonio tecnologico e industriale nel settore aerospaziale. L'Italia potrebbe avere oggi l'opportunità di rientrare in un programma europeo tramite un'intesa EADS-Finmeccanica, che, oltre a fornire un'alternativa valida in termini industriali a quella fallita con BAE, darebbe di fatto la governance del nuovo gruppo industriale ai governi francese, italiano, spagnolo e tedesco, aprendo una nuova fase di sviluppo europeo di questa industria strategica.

Anche il previsto acquisto da parte dell'Italia degli aerei militari F-35 – criticabile sul piano prettamente militare a causa dei problemi tecnici di questi aerei e divenuto problematico nelle attuali condizioni finanziarie – va inquadrato nella situazione di totale sudditanza degli europei a Washington: l'aeronautica italiana dovrà sostituire nel prossimo decennio i cacciabombardieri Tornado ed AMX (di progettazione rispettivamente europea ed italiana), che vedranno la fine della loro vita operativa. I velivoli F-35, che dovrebbero sostituirli, sono invece di progettazione interamente americana. Esisterebbe in realtà un'alternativa, di progettazione e costruzione europea, l'Eurofighter 2000, di cui sono dotate le Aeronautiche di Gran Bretagna, Germania e Spagna.

Il programma Eurofighter, nato col preciso scopo di affrancare l'Europa dalla dipendenza dagli Stati Uniti quanto a tecnologie militari, ha consentito alle industrie europee di fare un enorme salto di qualità in termini di ricerca, progettazione e tecnologie di produzione, con ovvie ricadute in tutti i settori civili più avanzati dell'elettronica e del-

la meccanica. Al contrario il programma F-35 non darebbe alcuna ricaduta in termini di *know-how*, in quanto gli Stati Uniti hanno già ampiamente dimostrato di non voler trasferire nessuna conoscenza sulle tecnologie avanzate coinvolte. Con la cancellazione dell'acquisto dei velivoli F-35 ci sarebbero naturalmente delle penali da pagare, ma le operazioni della forza aerea italiana non sarebbero soggette all'approvazione politico-militare degli Stati Uniti, che altrimenti avrebbero tutte le leve tecnico-informatiche per consentire l'uso degli F-35 solo per operazioni di loro gradimento.

Elio Cannillo

L'ASCESA DEI PAESI BRICS

La crisi economica, che sta mettendo in grave difficoltà l'eurozona, sta provocando anche un rallentamento dell'intera economia mondiale, dato il posto centrale che l'Europa occupa nel commercio internazionale. Anche i paesi BRICS ne stanno risentendo, ed è per questo che stanno tentando di avviare nuove strategie economiche e politiche sia per compensare le perdite che subiscono sui mercati europei e porre le basi di una maggiore interdipendenza gli uni rispetto agli altri, sviluppando i rispettivi mercati; sia per ritagliarsi un nuovo spazio nel quadro globale.

Già durante il summit dei paesi BRICS tenutosi a New Delhi nel marzo 2012 i cinque paesi, per iniziativa soprattutto cinese, avevano iniziato a discutere la possibilità della creazione una banca *South-South* (o *BRICS Bank*), la cui finalità sarebbe stata quella di favorire lo sviluppo infrastrutturale sia delle rispettive aree più deboli, sia dei paesi ancora ai margini dello sviluppo mondiale (soprattutto in Africa). In particolare, tale banca avrebbe dovuto prevedere di sostenere anche alcuni tipi di infrastrutture tecnologicamente molto avanzate che non rientrano nei progetti della *World Bank*, come ad esempio quelle per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili.

La volontà di svolgere un ruolo di primo piano sulla scena mondiale, ridimensionando il peso delle vecchie potenze, in primis gli Stati Uniti, aveva avuto manifestazioni evidenti durante il summit. Oltre ad iniziare a porre la questione di un'alternativa alla Banca mondiale i paesi BRICS avevano espresso infatti anche l'auspicio di presentare un proprio candidato presso la *World Bank* stessa e presso il FMI.

Uno dei punti centrali del vertice riguardava anche il difficile tentativo di emancipare la crescita dei Cinque dal mercato europeo in crisi, e quindi le iniziative da intraprendere per incrementare gli scambi tra paesi BRICS e tra questi e il resto del mondo, sia pure con la consapevolezza che si tratta di un processo di ri-orientamento del sistema produttivo e commerciale che richiede tempi abbastanza lunghi e uno sforzo molto ampio, poiché larga parte delle esportazioni di questi paesi è oggi diretta verso il mercato europeo, che ne condiziona fortemente l'impostazione economica.

Già pochi mesi dopo il vertice, il timore di essere contagiati dalla crisi dell'eurozona si è rivelato assolutamente fondato, tant'è che durante il 2012 la crescita dei paesi BRICS è nettamente calata rispetto agli anni precedenti. La Cina, che nel periodo 2006-2012 aveva mantenuto un crescita media del PIL del 10,4%, si è assestata nel 2012 attorno al 7,8%, e la previsione per il 2013 è solo del 7,5%. I tassi dell'India negli stessi periodi sono invece passati dal 7,8% al 5,5%, mentre la previsione per 2013 è al 4,7%¹.

Anche Brasile e Russia subiscono un calo della crescita: dopo aver registrato, in media, nel periodo 2008-2012 un PIL in crescita rispettivamente del 2,7% e del 4,3%², per il 2013 prevedono una crescita del 0,9%³ e del 3,4%⁴.

Questo rallentamento nello sviluppo economico dei BRICS non sminuisce il fatto che essi in questa fase costituiscano la locomotiva dell'economia globale, né blocca la loro ascesa sul piano geopolitico, soprattutto a discapito dell'egemonia americana. La questione che rimane ancora incerta, tuttavia, è se ci si stia avviando verso un nuovo ordine multipolare, complessivamente capace di trovare equilibri stabili e positivi, o se piuttosto non si stiano creando le condizioni per una nuova anarchia internazionale dai risvolti potenzialmente disastrosi.

I BRICS, le "vecchie potenze" e il settore manifatturiero.

Uno dei fattori che maggiormente contribuisce al successo dei paesi BRICS è il forte sviluppo del settore manifatturiero. Il comparto manifatturiero di un paese moderno è un settore che ha un forte impatto

¹ <http://www.conference-board.org/data/globaloutlook.cfm>.

² <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

³ http://www.brasil.gov.br/para/press/press-releases/march-2013/brazil-sees-0.9-gdp-growth-in-2012/br_model1?set_language=en.

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Russia.

sulla ricerca e sullo sviluppo della tecnologia. Esso influenza anche profondamente gli obiettivi della politica estera (e a sua volta ne è influenzato): basti pensare alla questione della scarsità e dell'approvvigionamento delle materie prime essenziali e non rinnovabili, come certi metalli o le terre rare; oppure ai rifornimenti di idrocarburi e di altre risorse energetiche, o allo sviluppo di una filiera globalizzata in determinati settori; o, ancora, al legame con la tecnologia militare.

Fino al 2000 il peso dei paesi ricchi (in particolare USA, UE e Giappone) nel campo manifatturiero era assolutamente dominante: il 73% della produzione manifatturiera proveniva dalle industrie di questi paesi. Nel 2005 la quota dei paesi ricchi è scesa al 69%, per poi raggiungere, nel 2011, il 54%. Questo trend ha comportato il fatto che gli USA, da primo produttore industriale nel mondo, siano diventati il secondo (con il 18%), dopo la Cina (19,9%). Quest'ultima, in particolare, ha registrato tassi di crescita, rispetto alla produzione industriale globale del 7% nel 2000, del 9,8% nel 2005 e del 19,9% nel 2011, trainando in questo modo la crescita dell'*output* manifatturiero dei paesi in via di sviluppo. Analogamente Brasile, India e Russia si sono assestati su valori di produzione che rappresentavano in rapporto alla produzione industriale globale dal 2000 al 2011 l'1,7 e il 2,9%, l'1,2 e il 2,3% e lo 0,8 e il 2,3% rispettivamente⁵.

Se si pensa che nel 1900 la quota di produzione manifatturiera dei paesi ricchi era dell'87% contro il 13% del resto del mondo, è interessante notare come il percorso per arrivare alle quote rispettive di 54% e di 46% sia stato tutt'altro che lineare. Gran parte della trasformazione è avvenuta in un brevissimo lasso di tempo: dal 1900 al 2000 i paesi emergenti hanno raddoppiato la propria quota mentre sono passati dal 27% al 46% in soli 11 anni.

Questa crescita della manifattura nei paesi che ancora, alla fine del XX secolo, avevano un comparto industriale debolissimo, è stata largamente favorita dai paesi occidentali stessi, che, dopo la fine della guerra fredda e la caduta dei suoi muri, hanno perseguito l'apertura mondiale dei mercati e la libera circolazione di merci e capitali. La globalizzazione ha quindi diffuso il fenomeno della delocalizzazione della produzione, alimentata dall'illusione che si andasse configurando una nuova divisione internazionale del lavoro in base alla quale i paesi industrializzati evolvevano in direzione di uno sviluppo economico

⁵ <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/08/27/levelling-out-emerging-markets-and-the-new-industrial-revolution/#axzz2QXrtFQM>.

fondato sui servizi e sulla produzione di beni ad alto valore aggiunto, mentre la produzione di beni a basso contenuto tecnologico era destinata ai paesi emergenti. C'è voluta la crisi finanziaria ed economica per aprire gli occhi agli USA e all'Europa, e per porre il problema di un rimpatrio delle produzioni. Ad esempio, in Francia, nel "Pacte pour la compétitivité de l'industrie française"⁶ della fine del 2012, si denuncia proprio l'eccesso di terziarizzazione dell'economia e si sottolinea, viceversa, la necessità di riportare nel paese almeno parte della manifattura e della produzione industriale e l'esigenza di rafforzare la competitività. La concorrenza delle manifatture cinesi e del loro basso costo del lavoro e della produzione è una delle ragioni principali della crisi del settore, che rischia di scivolare al di sotto di quella che viene considerata la soglia critica dell'irrecuperabilità. Anche India e Brasile costituiscono due fortissimi *competitors*, mentre per quel che concerne i prodotti di alta gamma i concorrenti fondamentali sono soprattutto ancora i paesi già sviluppati (in particolare USA, Germania e Giappone).

Il grido di allarme di chi cerca di richiamare l'economia europea alla necessità di rivalutare la centralità della manifattura, anche sulla base dell'esempio della stessa Germania, non impedisce però che, al momento, la crisi economica dell'eurozona offra a molti grandi investitori, soprattutto cinesi ed indiani, che dispongono di ingenti riserve di liquidità, un'opportunità per acquistare quote consistenti di società chiave della produzione industriale europea. Solo per fare alcuni esempi, la Cina, che già nel 2011 aveva triplicato i propri investimenti in Europa rispetto all'anno precedente⁷, investe soprattutto in Portogallo, Italia, Spagna e Grecia, ma non solo: ad esempio, ha anche acquisito la Volvo, ha investito lo scorso anno ben 12,6 miliardi di dollari per acquistare il 10% dell'aeroporto di Londra, Heathrow, e ha acquisito il 7% del costruttore francese di satelliti Eutelsat. In Portogallo ha negoziato con il governo portoghese la più grande privatizzazione del paese iberico diventando titolare del 21% della *Energias de Portugal*, una delle maggiori imprese di produzione di energia elettrica in Europa⁸. Anche la Tata indiana ha acquistato quote di Alti, l'impresa francese di IT ser-

⁶ http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/rapport_de_louis_gallois_sur_la_competitivite_0.pdf.

⁷ <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/24a074dc-9561-11e2-a151-00144feabdc0.html#axzz2QjzYJjy>.

⁸ <http://www.spiegel.de/international/business/study-finds-massive-investment-in-europe-by-chinese-state-companies-a-894570.html>.

vices, con l'intento di estenderne il settore R&D, e, sempre nell'ambito delle IT *companies*, le imprese indiane scelgono sempre più spesso di tentare acquisizioni in Europa per estendere il proprio mercato e per accumulare *know-how*.

La conseguenza di questo trend è il progressivo accumulo di competenze da parte dei BRICS nel ramo della produzione di alta gamma. Tenendo conto del fatto che il costo della manodopera in questi paesi rimane comunque molto più basso che in Occidente, è facile prevedere che anche nel campo delle tecnologie elevate ci sarà una crescita esponenziale della forza competitiva dei BRICS. Sarà difficile allora continuare a definirli come “copycats” che emulano prodotti innovativi del mondo occidentale, ma diventeranno a loro volta veri e propri innovatori del futuro.

I BRICS e le nuove risorse energetiche.

Il problema ambientale del surriscaldamento globale e il problema politico degli approvvigionamenti energetici rappresentano una sfida vitale per i BRICS, visti i loro numeri in termini demografici e date le loro ambizioni in termini di crescita e sviluppo.

La Cina si deve confrontare ormai da tempo con un gravissimo problema di inquinamento nei grandi centri urbani, come Pechino, e con le conseguenze del disordine climatico legate all'effetto serra. Deve riuscire a rimpiazzare il largo utilizzo attuale del carbone come fonte energetica per la produzione di energia elettrica (insostenibile, per i suoi costi ambientali, sia in termini di vivibilità a livello locale sia in termini di effetto serra globale), nella consapevolezza delle difficoltà politiche che gli approvvigionamenti energetici in Medio oriente pongono ad un paese che desidera crescere a ritmi elevati. Questo spiega le ragioni dei massicci investimenti cinesi nel campo delle energie rinnovabili. Nel 2011 la Cina ha investito 47 miliardi di dollari in risorse rinnovabili e la stima per i quattro anni successivi è quella di una spesa totale pari a dieci volte questa somma. Sono cifre che portano la Cina a diventare lo Stato che più investe in termini assoluti nell'energia rinnovabile. La quota di energia pulita della Cina è stata del 10% sui consumi nel 2010 ed è stato fissato il traguardo del 15% entro il 2020, sfruttando soprattutto l'energia eolica, quella solare, il biogas e l'energia idrica⁹.

Anche l'India si trova a dover affrontare problemi simili: già si par-

⁹ <http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=chinas-big-push-for-renewable-energy>.

la di *India's Clean Revolution* e si prevede che gli investimenti privati indiani nel settore delle nuove energie aumenteranno del 736% nei prossimi 10 anni, con un incremento addirittura triplo rispetto a quello cinese e americano. Tra i progetti ci sono la produzione di automobili a zero emissioni, centrali che sfruttano il moto ondoso e parchi solari, con conseguenti investimenti in infrastrutture che arriveranno a 1.000 miliardi in cinque anni. Parallelamente, viene perseguita la crescita dell'efficienza energetica del paese, che si prevede possa triplicare entro la fine del decennio¹⁰.

La Russia, da parte sua, svilupperà l'energia geotermica, l'uso delle biomasse e l'energia idroelettrica. L'intento è quello di chiudere una fase dello sviluppo in cui il costo del gas per uso interno era mantenuto basso per favorire la crescita del mercato nazionale, stimolando invece una fase in cui, per fronteggiare la forte crescita dei costi del gas (il cui prezzo diventerà paragonabile a quello per l'esportazione), si incentiverà l'uso domestico delle fonti rinnovabili, investendo fortemente nel settore. In particolare, la Russia nel 2010 presentava una quota di energia elettrica prodotta con fonti rinnovabili soltanto dell'1,5%, ma il governo si è posto l'obiettivo di triplicare questa quota entro il 2020¹¹.

Anche il Brasile deve confrontarsi con un aumento della domanda interna di energia in continua crescita. Il progetto del governo è quello di portare l'attuale 44,8% di quota di produzione energetica rinnovabile al 46,3% nel 2020; un incremento, quindi, meno rilevante, giustificato dal fatto che la quota di partenza è già molto elevata. Gli sforzi del paese si concentreranno sui settori dell'idroelettrico, dell'eolico, delle biomasse (si prospetta un aumento di veicoli che utilizzano *biofuel* da 29 milioni a 56 milioni entro la fine del decennio), e nel miglioramento della rete di distribuzione elettrica¹².

Il summit BRICS del marzo 2013.

Il nuovo vertice dei cinque paesi, svoltosi a Durban nel marzo scorso, ha rinnovato l'accordo per stabilire una *New Development Bank*, iniziando ad entrare nei dettagli operativi. In particolare è stato discus-

¹⁰ <http://www.businessgreen.com/bg/news/2035074/report-renewable-resources-transform-indias-economy>.

¹¹ http://www.engerati.com/2013/03/27/russias_untapped_wind_power/#.UW7Xi-socP-k.

¹² <http://www.renewableenergyworld.com/rea/news/article/2011/09/brazil-sets-the-pace-in-clean-energy>.

so il problema del capitale iniziale che dovrà essere molto consistente, per poter sostenere effettivamente la crescita infrastrutturale dei paesi in via di sviluppo. Il progetto sembra però destinato a richiedere molto tempo prima di diventare operativo e tra le ragioni del ritardo c'è proprio la questione di come costituire il capitale iniziale. L'idea iniziale che tutti i paesi mettano la stessa quota, dell'ordine di alcune decine di miliardi, ha per la Cina un peso ben diverso che per un paese più piccolo come il Sud Africa.

I BRICS, quindi, si devono confrontare di fatto con le difficoltà che caratterizzano i rapporti tra Stati sovrani nella politica internazionale, e sono paesi che sicuramente non mirano in questo momento a forme di integrazione reciproca. Troppo diversi per impostazione economica e per cultura, e soprattutto tesi ad affermarsi come nuovi protagonisti della politica mondiale, sono però uniti dalla comune volontà di cambiare i rapporti di potere internazionali e dall'interesse reciproco di fare fronte comune. La crisi in corso, che investe sia il *Washington consensus*, sia l'eurozona, costituisce un fortissimo collante e un incentivo a trovare accordi solidi. Non è un caso, infatti, che i leader si siano anche trovati d'accordo nello stabilire sia un *Contingent Reserve Arrangement* (CRA) di 100 miliardi di dollari per intervenire in caso di crisi di liquidità, sia la costituzione di una rete di protezione reciproca a fronte dei rischi provocati dalla volatilità dei mercati finanziari. Entrambe queste misure saranno approfondite durante l'incontro dei Ministri delle finanze in settembre. Inoltre, in linea con il summit precedente, è stato approfondito il tema del rafforzamento del mercato BRICS-BRICS per mettersi al riparo dalla crisi economica europea, istituendo due strutture di cooperazione: un *BRICS think tank* che coordinerà la rete degli attuali *think tanks* dei singoli paesi per condividere le analisi alla base delle scelte politiche e delle strategie di lungo termine e un *BRICS Business Council* per favorire i contatti fra le *business associations* di ogni paese. Entrambe le strutture, come si legge nel sito ufficiale del summit: "will strengthen intra-BRICS cooperation to develop new paradigms for sustainable and inclusive growth models"¹³.

* * *

Per il loro peso in termini demografici, territoriali, di quota nella produzione mondiale, i paesi BRICS sono una realtà sempre più influente e determinante nel quadro mondiale, e sono destinati a cambia-

¹³ <http://www.brics5.co.za/>.

re radicalmente l'assetto della *governance* globale, grazie alle loro giuste ambizioni e all'influenza che esercitano sui paesi ancora in via di sviluppo. Per l'Europa, si tratta di un ennesimo campanello di allarme e di un ulteriore monito a costruire in fretta l'unità politica. In un mondo dove le grandi potenze sono portatrici di strategie politiche ed economiche di lungo periodo, l'assenza di una politica europea pesa sul futuro del nostro continente come un macigno e ci condanna ad un'irreversibile emarginazione.

Nelson Belloni

Interventi

VARIANTI E DIFFICOLTA' DEL FEDERALISMO IN NIGERIA*

L'obiettivo di questo articolo è quello di identificare le varianti e le difficoltà del federalismo in Nigeria. L'articolo osserva che, nel suo funzionamento concreto, il sistema di governo federale in Nigeria è abbastanza simile ad un sistema unitario a causa della mancanza di accordo tra le unità federate, delle incursioni militari nella sua politica e degli interessi coloniali che sono alla sua origine. La seconda parte dell'articolo, che affronta le ragioni che hanno spinto la Nigeria ad adottare un sistema federale, ne analizza, tra gli altri, il fattore economico, quello storico e quello coloniale. Vengono anche esaminate le sfide davanti a cui si trova il federalismo in Nigeria e si trae la conseguenza che per il paese è urgente convocare un'assemblea dei rappresentanti di tutte le unità federate per definire la natura del suo sistema federale e rafforzarne il carattere federalistico. La conclusione cui si giunge è che il federalismo democratico, che grazie ai suoi principi potrebbe permettere una riforma politica ed economica, rimane la miglior soluzione per la Nigeria.

Introduzione.

Questo studio esamina lo sviluppo dell'idea federalista come motore dell'evoluzione del quadro istituzionale in Nigeria, partendo dal momento dell'introduzione del federalismo nel paese in risposta alle esigenze amministrative ed economiche dei dominatori coloniali, per giungere alla fase in cui la necessità di un effettivo ordine politico e dell'integrazione nazionale divenne un elemento cruciale nelle riforme politiche e portò all'adozione di una struttura federale integrata.

* Nella rubrica "Interventi" vengono ospitati articoli che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non riflettono necessariamente l'orientamento della rivista.

Le sfide che il federalismo deve fronteggiare in Nigeria non possono essere esaminate prescindendo dalle condizioni della sua nascita. Perciò, come afferma Elazu, citato da Omotoso¹: “le radici del federalismo in Nigeria devono essere ricercate in parte nel processo attraverso cui il paese è nato, in parte nella struttura amministrativa del colonialismo e nelle diverse risposte dei nigeriani ad entrambi i processi ed alla struttura del colonialismo”.

Basti qui ricordare che, prima della colonizzazione nel XIX secolo, la Repubblica Federale della Nigeria non esisteva, ma che sul suo territorio erano esistiti, in tempi diversi, vari Stati sovrani e varie entità autonome, come regni, imperi ed emirati che comprendevano diversi gruppi etnici. Tali Stati autonomi e sovrani agivano indipendentemente gli uni dagli altri con proprie specifiche modalità amministrative e legali.

Il punto da sottolineare è che il federalismo dovrebbe arrivare a creare un'identità nazionale grazie alla quale gli individui si sentano prima nigeriani piuttosto che appartenenti al loro gruppo etnico, anche favorendo l'ampliamento delle relazioni interetniche, grazie al quale i vari gruppi etnici dovrebbero raggiungere un più alto livello di fiducia reciproca, di identità nazionale e di autocoscienza.

Origini del federalismo in Nigeria.

L'origine del federalismo in Nigeria è diversa da quella del federalismo negli Stati federali sviluppati, come gli Stati Uniti d'America, l'Australia, la Germania, o il Canada, nati sulla base di un accordo tra le unità che si federavano.

Nel territorio nigeriano esistevano varie entità sovrane ed autonome, caratterizzate da nazionalità diverse. Ciascuna di esse era sovrana ed indipendente, con proprie leggi e propri sistemi amministrativi, diversi gli uni dagli altri. Nel XIX secolo, iniziarono le guerre coloniali contro le società autonome africane, preludio della lotta per la conquista del continente africano. Questi primi conflitti permisero ai colonizzatori di prender conoscenza delle risorse umane e materiali del continente, spingendoli a stipulare trattati che permisero loro di sviluppare attività commerciali nel continente africano a tutto vantaggio delle proprie industrie nazionali.

L'incursione inglese a Lagos nel 1861 portò alla cessione di Lagos

¹ F. Omotoso, *Theory and Practice of Federalism: the Nigerian Perspective*, Department of Political Science, Ado-Ekiti, University of Ado Ekiti, 2010, p. 3.

alla monarchia inglese. In base al trattato di cessione, il re Dosumu consegnò il porto e l'isola di Lagos alla corona inglese il 6 agosto 1861². Nel gennaio del 1886, Lagos fu dichiarata colonia, le varie compagnie inglesi si fusero successivamente nella *Royal Niger Company*, che ricevette dal monarca inglese la concessione per commerciare e amministrare le aree che vanno dal centro del Niger all'attuale Nigeria settentrionale. Successivamente, il 12 dicembre 1899, la concessione alla *Royal Company* fu revocata e l'area passò sotto l'amministrazione diretta inglese con il nome di Protettorato della Regione settentrionale. Poco dopo la revoca della concessione alla *Royal Company*, la corona inglese incluse le comunità del delta del Niger nel Protettorato della Nigeria meridionale e nel maggio del 1906 la colonia di Lagos venne fusa con tale Protettorato. Fino al 1914, vi furono due Nigerie autonome e sovrane: il Protettorato della Nigeria settentrionale e la colonia e il Protettorato della Nigeria meridionale, che erano amministrate separatamente e perseguivano politiche diverse.

Esaminando l'origine del federalismo nigeriano, Osaldor³ afferma che “tra il 1861 e il 1924, le diverse popolazioni erano state riunite sotto l'autorità coloniale inglese in conseguenza di una conquista e non con lo spirito di sviluppare i legami e le relazioni pre-coloniali che esistevano tra i diversi gruppi. Si riteneva, tuttavia, che un sistema federale avrebbe rafforzato l'unità nazionale e l'integrazione del paese”.

Lo storico Jide Osuntokun sostiene che il federalismo nigeriano ha avuto inizio quando gli inglesi hanno imposto deliberatamente alla Nigeria il sistema federale al fine di mantenere un controllo neo-coloniale sul paese dopo che l'*Union Jack* era stato ammainato⁴. Infatti, “poiché il federalismo è a sua volta una dimostrazione di disunità, di debolezza politica e di disuguale sviluppo economico, gli inglesi lo vollero in modo da mantenere le unità federate il più separate possibile”.

Possiamo quindi sostenere qui che il federalismo in Nigeria è stato un'imposizione coloniale per facilitare prima l'occupazione ammini-

² R.C. Nwokedi, *Power sharing in Nigerian federation: an exploration into the politics and problems of power and revenue sharing between the federal and state governments in Nigeria under past and present constitutions*, SNAAP Press, 2002, p. 23.

³ O.B. Osadolor, “The development of the Federal Idea and the Federal Framework 1914-1960”, in K. Amuwo *et al.* (eds.), *Federalism and Political Restructuring in Nigeria*, Ibadan, Spectrum Books Ltd, 1998, p. 35.

⁴ J. Osuntokun, “The Historical Background of Nigerian Federalism”, in A.B. Akinyemi *et al.* (eds.) *Readings on Federalism*, Lagos, Nigerian Institute of International Affairs, 1979, p. 91.

strativa ed economica dei territori colonizzati da parte dei dominatori coloniali, e poi, dopo il ritiro della potenza coloniale, sia stato volutamente lasciato pieno di imperfezioni istituzionali volte a facilitare l'interferenza negli affari interni dell'ex-colonia da parte della ex-potenza dominante, nonostante l'indipendenza acquisita.

Tamuno⁵ afferma inoltre che “dal 1947 all'ottobre 1955, quando in Nigeria fu adottata una costituzione federale, la scena politica fu dominata dagli stessi nigeriani, che proseguirono a loro volta ad alimentare la rivalità, creata dagli inglesi, tra il nord e il sud del paese, sviluppando queste due aree separatamente l'una dall'altra e perseguendo, paradossalmente, il controllo del potere centrale, che era cruciale per determinare la forma futura dell'associazione”. Egli sostiene inoltre che questo periodo vide una intensa competizione politica tra i principali gruppi etnici e tra le minoranze che iniziarono a manifestare risentimento per la mancanza di sviluppo nelle loro zone. Questa situazione ebbe come risultato l'introduzione di riforme politiche sfociate nella costituzione del 1954 che stabilì formalmente il quadro federale in Nigeria.

Struttura istituzionale del federalismo nigeriano.

Storicamente, la federazione nigeriana è stata dominata da tre principali gruppi etnici di grandi dimensioni: Hausa/Fulani, Igbo e Yoruba. Prima di occupare lo Stato nigeriano, i dominatori coloniali governarono sfruttando le strutture dei gruppi etnici, accentuandone così lo storico sbilanciamento. L'attuale idea di federalismo in Nigeria tradisce le aspettative sia nella sua definizione sia nella pratica, perché è messo in pratica come quasi-federalismo. Il sistema consente una eccessiva centralizzazione del potere e del controllo delle risorse della nazione da parte del governo centrale. Questa situazione genera spesso conflitti tra il potere centrale e le unità federate, ed è stata perciò una delle principali cause di conflitti politici, economici e socio-culturali, soprattutto nel campo della ripartizione delle entrate e nella condivisione del potere.

In base alla specifica complessità dello Stato nigeriano, al paese venne dapprima data una struttura basata sul governo centrale e su tre governi regionali: le Regioni settentrionale, meridionale ed occidentale; successivamente in corrispondenza di parti delle Regioni occiden-

⁵ T.N. Tamuno, “Patriotism and Statism in the Rivers State of Nigeria”, *African affairs*, 71, n. 284 (1972), p. 267.

le e meridionale venne creata la Cintura centrale. Subito dopo la guerra civile nigeriana del 1970, le Regioni esistenti furono abolite e vennero ulteriormente suddivise in dodici Stati. Con gli anni, i diversi regimi aumentarono il numero degli Stati del paese fino agli attuali trentasei. In particolare, nel 1979, il generale Olusegun Obasanjo, con l'obiettivo di portare il governo più vicino al popolo, spinse l'amministrazione militare ad imbarcarsi in una riforma dei governi locali che portò alla costituzione di trecento unità di governo locale. Analogamente, amministrazioni successive crearono nuovi Stati, facendo crescere il numero dei governi locali fino agli attuali settecentosettantaquattro.

Nel quadro di un altro simile sviluppo, nel 1995, il generale Sanni Abacha, durante la sua transizione a presidente civile, si fece promotore della divisione del paese in sei zone geo-politiche: Nord-Est, Nord-Ovest, e Centro-Nord nella parte settentrionale, Sud-Ovest, Sud-Est e Sud meridionale nella parte meridionale. Tali zone erano mere espressioni politiche, prive di funzioni amministrative e di responsabilità di governo.

Nonostante tutti i livelli di governo che di solito dovrebbero facilitare la devoluzione dei poteri di governo, grazie all'attuale costituzione il governo centrale mantiene ancora enormi poteri autonomi a spese degli altri livelli. A sostegno di questa constatazione, Natufe⁶ afferma che "questa costituzione, che pretende di essere federale, è in realtà un documento unitario che struttura il paese in unità amministrative ossequenti che vengono chiamate Stati". E sottolinea ulteriormente che, a parte il nome del documento, il suo nucleo è definito in termini strettamente unitari. Il federalismo dovrebbe garantire la libertà, i diritti e il benessere dei cittadini, in quanto è inestricabilmente legato agli obiettivi della democrazia, del buon governo e dello sviluppo⁷. Tuttavia, dal punto di vista della struttura istituzionale, la Nigeria non può che essere uno Stato federale, proprio per le sue intrinseche caratteristiche, che comprendono, tra l'altro, due livelli di governo (ma in Nigeria sono addirittura tre: centrale, statale e locale), una costituzione scritta e rigida, un potere giudiziario e un Parlamento bicamerale. Il principale proble-

⁶ I. Natufe, "Framework for Renewed Federalism in Nigeria", 2002, http://www.nigerdeltacongress.com/articles/framework_for_renewed_federalism.htm (consultato il 12.11.2012).

⁷ E. Onwudiwe and R.T. Suberu (eds.), *Nigerian Federalism in Crisis: Critical Perspective and Political Options*, Programmes on Ethnic and Federal Studies (PEFS), Ibadan, Department of Political Science, University of Ibadan, 2005, p. 74.

ma del federalismo nigeriano è quindi il suo funzionamento effettivo, che è al di sotto dei livelli accettati altrove. Tuttavia dobbiamo tener presente che i sistemi di governo possono solo essere simili, ma non possono essere identici in tutto il mondo.

Chiarimento concettuale.

Al federalismo manca una definizione generalmente accettata, a causa del fatto che fattori ambientali e l'origine del sistema nei diversi Stati che lo utilizzano come sistema di governo possono essere superficialmente simili, ma sono sostanzialmente diversi. Quindi il fattore ambientale svolge un ruolo cruciale nel determinare l'applicabilità del federalismo in una data società. Basandosi sulla difficoltà di avere una definizione generalmente accettata, Elazar⁸ sostiene che il problema di ottenere una definizione generale si pone a causa della difficoltà di mettere in relazione le formulazioni teoriche con i dati empirici ricavati dall'osservazione del funzionamento concreto dei sistemi federali. Un altro problema nasce, secondo Omotoso⁹, dalla difficoltà di distinguere tra federazione e confederazione, che rappresentano due concezioni classiche, ma differenti, del federalismo. Egli sostiene inoltre che il federalismo è stato pensato come mezzo per unificare un popolo già legato da vincoli di nazionalità attraverso una distribuzione del potere politico tra le unità costituenti la nazione. Perciò l'attuazione pratica del federalismo può essere simile in due diversi paesi, ma non può essere identica a causa dei vari fattori caratteristici di ciascuno degli Stati che partecipano al sistema. Il federalismo come concezione può essere visto come un complesso sistema di governo che aspira all'unità e all'eguaglianza tra i vari Stati autonomi federati tenuti assieme da un governo centrale per la promozione del bene comune di tutte le unità federate, rappresentato soprattutto dalla stabilità politica, dalla sicurezza e dal benessere socio-economico.

La discussione sul federalismo contemporaneo inizia con K.C. Wheare, che afferma che "il governo federale divide tra due livelli di governo i poteri di emanare le leggi e la funzioni di governo". Wheare sostiene inoltre che questa forma costituzionale si concretizza quando il popolo è preparato a rinunciare solo a certi poteri limitati e vuole mantenere altri determinati poteri, facendo in modo che entrambi gli in-

⁸ D. Elazar, "The Shaping of Intergovernmental Relations in the twentieth Century", *Annals of the American Academy of Social and Political Science*, 359 (1965), p. 10.

⁹ F. Omotoso, *Theory and Practice of Federalism...*, *op. cit.*, p. 5.

siemi dei poteri siano esercitati da autorità coordinate. Nella visione di Wheare il principio federale comprende: a) la divisione dei poteri tra diversi livelli di governo e b) una costituzione scritta che definisce la divisione dei poteri¹⁰. Essa regola il funzionamento e le interazioni tra i livelli di governo nello svolgimento delle loro funzioni in modo da consentire una coesistenza pacifica.

Secondo Hague e Harrop¹¹, “il federalismo è un metodo per condividere la sovranità e non solamente il potere di governo all’interno di un singolo Stato. E’ uno strumento costituzionale che presuppone un accordo politico formale che definisca sia i livelli di governo, sia la loro sfera d’autorità”.

Il federalismo può essere definito come un sistema di governo che consiste di unità autonome unite entro una sovranità organizzata politicamente in modo che le attività di governo siano suddivise, a seconda dei casi, tra i governi degli Stati e il governo centrale, o tra i governi locali, i governi degli Stati e il governo centrale, in modo tale che ogni livello di governo abbia alcune competenze a proposito delle quali prende decisioni in ultima istanza.

Varianti del federalismo.

Fin dalla comparsa del federalismo e dalla conseguente analisi delle sue caratteristiche da parte degli studiosi, ne sono emerse numerose varianti. Tuttavia in questa analisi ne esamineremo quattro.

Confederalismo. Si tratta di una variante del federalismo che comporta una situazione in cui le diverse unità che hanno formato un governo federale o centrale conservano poteri superiori rispetto al governo centrale. Nella proposta di Wheare, il confederalismo è la forma di associazione tra Stati in cui il governo centrale è dipendente dai governi regionali¹². Nella visione di Johnston¹³, “all’altro estremo, si trova una situazione in cui i governi regionali o infra-nazionali hanno tutto il potere e l’autorità nazionale è interamente una loro creatura ed al loro

¹⁰ K.C. Wheare, in L.O. Dare, “Perspectives on Federalism” in A.B. Akinyemi *et al.* (eds.), *Reachings on Federalism*, Lagos, Nigeria Institute of International Affairs, 1943.

¹¹ R. Hague and M. Harrop, *Comparative Government and Politics: An introduction*, London, Palgrave MacMillan, 2004, p. 228.

¹² K.C. Wheare, 1964, in F. Omotoso, *Theory and Practice of Federalism...*, *op. cit.*, p. 19.

¹³ L. Johnston, *Politics: an Introduction to the Modern Democratic State*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 262.

servizio”. Si tratta di una rete di consigli amministrativi i cui membri o delegati sono eletti da assemblee popolari a democrazia diretta nei vari villaggi, città o anche quartieri di grandi città. I membri di questi consigli confederali hanno mandati vincolanti, sono revocabili e responsabili di fronte alle assemblee che li scelgono con l’obiettivo di coordinare la politiche formulate dalle assemblee stesse¹⁴. Bookchin osserva inoltre che si tratta di un modo di perpetuare l’interdipendenza che dovrebbe esistere tra comunità e regioni e di democratizzare tale interdipendenza senza rinunciare al principio del controllo locale.

Il confederalismo può anche essere visto dal punto di vista di una unione permanente di unità politiche per un’azione comune nei confronti del tutto. Essa viene di solito creata da un trattato che successivamente sfocia in una costituzione comune che richiede di fornire sostegno a tutte le parti dell’insieme. In sostanza, quindi, nella confederazione, le unità che costituiscono l’insieme sono sovrane, indipendenti ed autonome al punto che il governo federale sopravvive alla loro mercé. Lo squilibrio di potere tra l’istituzione centrale e le unità componenti in uno Stato confederale è tale da consentire la secessione di qualsiasi unità costituente. E’ quindi un modo in cui una comunità può conservare la propria identità pur facendo parte di un tutto che costituisce il paese. Consente inoltre l’autodeterminazione ed il controllo delle risorse da parte delle unità federate incoraggiando così una sana competizione che accelera lo sviluppo delle singole unità.

Federalismo cooperativo. Si tratta del tipo di federalismo in cui le relazioni tra il governo centrale e le unità federate sono basate essenzialmente sulla cooperazione che sta alla base dei regimi regolamentari che uniscono agenzie statali nella realizzazione delle politiche federali. Secondo Hague e Harrop¹⁵, prendendo la Germania come caso tipico, il federalismo cooperativo si basa sulla cooperazione tra diversi livelli di governo. Questi autori spiegano inoltre che in tale tipo di cooperazione il governo nazionale e quelli degli Stati dovrebbero agire come partner nel perseguire gli interessi dell’insieme. Il federalismo cooperativo prende atto della crescente sovrapposizione tra funzioni statali e nazionali e respinge l’idea di sfere separate tra governo nazionale e

¹⁴ M. Bookchin, *The Meaning of Confederalism*, <http://theanarchistlibrary.org/library/murray-bookchin-the-meaning-of-confederalism>, consultato il 20.10.2012.

¹⁵ R. Hague and M. Harrop, *Comparative Government and Politics: An introduction*, op. cit., p. 233.

governi statali¹⁶. Janda *et al.* sostengono inoltre che il federalismo cooperativo è caratterizzato dai seguenti tre elementi: 1) agenzie nazionali e statali svolgono tipicamente funzioni in modo congiunto anziché in modo esclusivo; 2) di solito il governo centrale e quelli statali hanno poteri concorrenti; 3) il potere non è concentrato in alcun livello di governo o in alcuna agenzia; la frammentazione delle responsabilità offre ai cittadini ed ai gruppi organizzati accesso a molti centri di influenza.

Elazar¹⁷ sostiene che “sia che il federalismo cooperativo fosse previsto dai padri fondatori, sia che non lo fosse, esso si è dimostrato rapidamente necessario. Un governo che agisce sulle stesse persone che di solito condividono le stesse esigenze, non potrebbe mantenere le caratteristiche di un federalismo duale”.

In ultima analisi, il federalismo cooperativo mira a spostare le relazioni tra potere federale e poteri statali dal regno della competizione inter-giurisdizionale a quello della cooperazione e della collaborazione inter-giurisdizionale. Si tratta di una variante del federalismo in cui i governi federale, statali e locali interagiscono cooperativamente e collettivamente per risolvere problemi comuni e propongono percorsi progressivi anziché fare politiche separate. E' più o meno un sistema in cui tutte le unità che cooperano sono uguali e che previene quindi l'insorgere di conflitti sulla formulazione e sulla realizzazione delle politiche, a differenza di un sistema dominato dal governo centrale.

Federalismo duale. Il federalismo duale si basa su due livelli di governo che operano su binari differenti, ciascuno controllando le proprie attività. Ciò implica che sia il potere centrale sia le unità componenti operano indipendentemente, senza che uno regoli le altre. Secondo Janda *et al.*¹⁸, il federalismo duale per un verso ci presenta gli Stati come potenti componenti del sistema federale; per l'altro li pone sullo stesso piano del governo nazionale. Questi autori sostengono inoltre che le funzioni e le responsabilità del governo centrale e quelle degli Stati sono teoricamente diverse e praticamente separate le une dalle altre. Inoltre nel federalismo duale hanno rilevanza i diritti degli Stati, che mantengono tutte le competenze non specificamente conferite dalla costituzione al governo federale.

¹⁶ K. Janda, J.M. Berry and J. Goldman, *The Challenge of Democracy: the Essentials*, Boston - New York, Houghton Mifflin Co., 1999, p. 104.

¹⁷ D. Elazar, “The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century”, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸ K. Janda *et al.*, *The Challenge of Democracy: the Essentials*, *op. cit.*

Perciò il federalismo duale significa che governo nazionale e governi statali agiscono indipendentemente, comportandosi in modo autonomo nella propria sfera, vincolati solo dal patto costituzionale, cosa che lo rende differente dal federalismo cooperativo. In un federalismo duale, il governo centrale governa solo attraverso poteri definiti costituzionalmente, con la conseguenza che il potere centrale ha limitate responsabilità costituzionali. Ciascuna delle unità di governo federate è sovrana ed i loro rapporti sono caratterizzati più da tensioni che non da cooperazione, a causa della separazione di poteri tra governo centrale e Stati.

Quasi-federalismo. Questo è il tipo di federalismo che prevede un forte governo centrale che controlla le amministrazioni degli Stati e che si occupa ampiamente di questioni che toccano le popolazioni locali. Sebbene si tratti in larga misura di questioni locali, a questo fine, al governo centrale è attribuito il potere di veto o di interferenza nei confronti della legislazione dei governi statali. Questa situazione potrebbe essere definita nel suo insieme come lo strumento federale di subordinazione nella costituzione nigeriana. E' un sistema di governo che si può definire federale in teoria e unitario in pratica. Una federazione che non è una federazione nella pratica non è una vera federazione perché non prende in considerazione i principi che determinano e informano unità federalisticamente autonome che si sono riunite per creare uno Stato federale.

Si ha quasi-federalismo quando uno Stato è apparentemente diviso in diverse giurisdizioni, ma è di fatto uno Stato unitario nel quale l'autorità è indivisa. E' un sistema di governo nel quale la divisione dei poteri tra governo centrale e governi regionali ha alcuni aspetti federali senza possedere una struttura federale formale che consenta agli Stati federati di godere della loro autonomia. Un esempio di questo tipo è dato dal Canada del 1867 dopo la sua confederazione. In un sistema di governo quasi-federale si osserva di solito una carenza di potere negli Stati o nelle unità che costituiscono il tutto.

Perché il federalismo in Nigeria.

E' un dato di fatto che diverse unità autonome sono esistite nell'area geografica che sarebbe poi divenuta la Nigeria, e non c'è dubbio che i contatti tra questi popoli sono stati costanti e continui prima dell'incursione coloniale del XIX secolo.

L'idea del federalismo è stata concepita dai dominatori coloniali sia

per comodità amministrativa, sia in vista di vantaggi economici. Fino al 1914, vi erano due “Nigerie”: il protettorato della Nigeria settentrionale e la colonia e il protettorato della Nigeria meridionale. Di fatto, i due protettorati erano antagonisti, perseguivano politiche differenti ed erano amministrati separatamente dal governo britannico a causa delle loro differenze e peculiarità. Qui verranno analizzate cinque ragioni per l’adozione del federalismo in Nigeria.

La prima è il fattore economico. Il federalismo come sistema di governo di un paese come la Nigeria è in grado di consentire alle unità federate di mettere in comune le loro risorse in vista dello sviluppo dell’insieme, in modo che le economie delle varie aree delle unità federate possano essere complementari. Ma in Nigeria, tra il 1912 e il 1918, gli introiti di entrambi i protettorati furono riuniti per consentire al governo britannico di sospendere il sussidio di 100.000 sterline che destinava all’amministrazione britannica del protettorato settentrionale. Infatti, le entrate del protettorato meridionale coprivano i costi dell’amministrazione dei dominatori coloniali, mentre le entrate prodotte dal protettorato settentrionale non sarebbero mai state sufficienti a far fronte ai costi dell’amministrazione. Quindi l’ipotesi di amalgamare i protettorati settentrionale e meridionale cominciò a stimolare la mente degli amministratori britannici, se non altro per creare una unità amministrativa che fosse finanziariamente sostenibile¹⁹.

A sostegno di questa tesi ci sono i dati di Perham Margery riferiti da Osuntokun²⁰: “nel 1912 la Nigeria meridionale, alla vigilia della fusione dei due gruppi di province, aveva un reddito di 2,25 milioni di sterline ed un surplus di un milione di sterline rispetto alla Nigeria settentrionale, che disponeva di un reddito locale di un milione e mezzo di sterline, comprensivo di un contributo di settantamila sterline dalle dogane della Nigeria meridionale”.

La seconda è la convenienza amministrativa. La presenza dei due protettorati comporta l’esistenza di molte unità autonome, che richiedono personale più numeroso per assicurare una amministrazione efficiente, cosa che il governo britannico non poteva offrire. E’ avendo in mente questa situazione che Lord Luggard, un anno prima di ritirarsi in pensione nel 1919, fu orgoglioso di annunciare nel suo rapporto di commiato che “ora si può affermare che il compito affidatomi di amalgamare la Nigeria settentrionale e quella meridionale sia stato portato

¹⁹ R.C. Nwokedi, *Power Sharing in Nigerian Federation*, op. cit., p. 24.

²⁰ J. Osuntokun, *The Historical Background of Nigerian Federalism*, op. cit., p. 93.

a termine. Con il completamento della messa in vigore di leggi e regolamenti, la Nigeria ha oggi un unico corpus statuario”²¹.

La terza è un’eredità storica comune. La fusione dei protettorati settentrionale e meridionale del 1914 era la conseguenza dell’impossibilità pratica di mantenere barriere artificiali tra due protettorati che si trovano su lati opposti della frontiera tra nord e sud, ma che interagivano senza restrizioni di alcun tipo prima dell’avvento della dominazione coloniale.

La quarta è la forte richiesta di federalismo da parte dei nigeriani colti. I nigeriani colti erano all’avanguardia del movimento a sostegno del federalismo, sebbene le loro motivazioni fossero differenti da quelle degli inglesi. Secondo Tamuno²² “vi era anche un forte sostegno a favore dell’unificazione da parte dei nigeriani colti di Lagos, che erano una minoranza molto maltrattata ma che non potevano essere ignorati”.

La quinta è la deliberata imposizione da parte dei dominatori coloniali. Osumtokun²³ mette in rilievo questo aspetto quando sostiene che i britannici imposero deliberatamente alla Nigeria il sistema di governo federale al fine di mantenere sul paese un controllo neocoloniale dopo il loro ritiro. Un ulteriore motivo dell’imposizione del federalismo in Nigeria è che l’amministrazione britannica voleva ulteriormente promuovere il sistema federale adottato in Canada nel 1867 e poi sperimentato in Australia dopo il suo successo in Canada.

Difficoltà per il federalismo nigeriano.

Fin dall’introduzione del federalismo in Nigeria nel 1954, il paese è passato da una difficoltà all’altra, rendendo un miraggio la realizzazione dell’unità nazionale e lo sviluppo. Secondo Ogbe *et al.*²⁴, il sistema federale nigeriano può essere descritto come un matrimonio mal riuscito, ma che nessuno osa abbandonare e vi sono serie possibilità che il precario equilibrio di Abuja vada distrutto. Questo matrimonio è come un potente sovrano del tradizionale sistema politico nigeriano,

²¹ R.C. Nwokedi, *Power Sharing in Nigerian Federation*, *op. cit.*, p. 24.

²² T. Tamuno, “The Development of British Administrative Control of Southern Nigeria 1900-1912”, in R. Moor *et al.* (eds.), *Economic History of Lagos 1880-1914*, London, London University Press, 1962, p. 403.

²³ J. Osumtokun, *The Historical Background of Nigerian Federalism*, *op. cit.*

²⁴ O. Ogbe, M. Max, M.D. Shija and A.T. Zever, “The Need For Reform of Fiscal Federalism in Nigeria”, *National Journal of Human Resources Development*, 1, n. 1 (2011), p. 196.

che ha un controllo assoluto sul suo regno o impero. In modo analogo, il sistema federale della Nigeria è fortemente centralizzato ed il presidente è troppo potente. L'indebita centralizzazione dell'autorità nel sistema federale nigeriano ha allontanato troppo il governo dall'opinione pubblica. Nelle fasi iniziali del federalismo in Nigeria vi era stata una grande devoluzione di poteri di governo alle regioni, in modo che ogni regione godesse di una considerevole autonomia nei propri affari interni. Ogni regione aveva una costituzione regionale, una polizia regionale, dipendenti pubblici regionali ed un sistema giudiziario regionale.

Il fatto che i militari presero il potere nel 1966, e il prolungarsi del loro governo, hanno influenzato negativamente la struttura del federalismo nigeriano. Infatti, con l'intervento dei militari alla guida del paese, il governo centrale cominciò ad acquisire maggiori poteri a svantaggio delle unità federate. Elaigwu²⁵ osserva: "in linea con la struttura di comando militare, la struttura federale della Nigeria è stata sovra-centralizzata al punto che riflette un'organizzazione più unitaria che federale". In accordo con l'affermazione che il sistema federale nigeriano è praticamente un sistema unitario è la constatazione che "la fusione del 1914 da parte di Lord Lugard diede vita in Nigeria ad una forma di governo più o meno unitaria"²⁶. La scarsità di personale amministrativo competente a disposizione di Lugard rese necessario il malaugurato matrimonio delle unità sovrane precedenti all'occupazione coloniale della Nigeria per consentire l'amministrazione centralizzata della colonia.

Un'altra difficoltà che il sistema federale deve affrontare in Nigeria è la base pretestuosa e sballata sulla quale è stato fondato lo Stato. A sostegno di questa tesi, Hassan²⁷ afferma che il sistema politico lasciato in eredità dalla Gran Bretagna alla Nigeria al momento della sua indipendenza nel 1960 era troppo pieno di trabocchetti e di contraddizioni per resistere alla prova del tempo. La divisione del Sud in due parti rese la Nigeria un'associazione territoriale asimmetrica nella quale una

²⁵ I.J. Elaigwu, "Federal-State Relations in Nigeria's New Federalism: A Review of the Draft Constitution", in K. Suleiman, and A. Abubakar, (eds.), *Issues in the Nigeria Draft Constitution*, Zaria, Institute of Administration, Department of Research and Consultancy, Ahmadu Bello University, 1977, p. 6.

²⁶ G.O. Ejimofor, *British Colonial Objectives and Politics in Nigeria*, Onitsha, Africana FEP Publishers, 1987.

²⁷ D. Hassan, "Federalism and Ethnic Violence in Nigeria: Past and Present Issues", *Journal of Research in National Development*, 9, 1 June, 2011, p. 307.

parte era uguale alla somma delle altre due. La divisione della Nigeria in tre regioni e la concessione al Nord, nel 1950, del 50% dei seggi nel parlamento centrale rese il Nord il decisore quasi assoluto nelle scelte comuni²⁸. Nonostante l'ulteriore aumento del numero degli Stati a 36 nel tentativo di portare il governo più vicino ai cittadini, la disegualianza non è stata risolta, dal momento che il settentrione dispone ancora nella propria area di 19 Stati sui 36 del paese.

Il processo di selezione e la qualità della leadership costituiscono un ulteriore problema. La selezione della leadership del paese non è avvenuta attraverso un processo democratico generalmente accettato, ma attraverso l'imposizione di candidati da parte dei leader dei vari partiti politici, procedura che è la negazione del principio democratico, che a sua volta è una delle caratteristiche del federalismo. In seguito all'imposizione dei candidati alle elezioni nella politica nigeriana, l'elettorato non ha l'opportunità di valutare le qualità dei candidati presentati dai vari partiti e di scegliere un proprio candidato in ciascuna elezione. Questa pratica è causa di violenza politica e di instabilità nella federazione nigeriana, in quanto la rende incapace di democratizzare appieno il suo sistema politico e di selezionare in modo trasparente una leadership di qualità accettabile dalla maggioranza.

Etnicità e cittadinanza sono problemi del federalismo nigeriano che hanno non poco contribuito ad erodere l'efficacia della struttura federale, a differenza del Canada dove non vi è una doppia cittadinanza nonostante la multietnicità che lo caratterizza. Esse influenzano negativamente l'integrazione della Nigeria, perché prima che un nigeriano possa venir assunto per un lavoro al di fuori del suo gruppo etnico, a qualsiasi livello dell'amministrazione, c'è un forte rischio che egli venga considerato come non-indigeno nella zona in cui cerca l'impiego. Anche se egli viene assunto, lo è in via temporanea, perché può venir licenziato non appena si presenti un indigeno qualificato per quel lavoro. In Nigeria un non-indigeno assunto perfino in un impiego governativo deve tener sempre presente di essere lontano da casa²⁹. Ojo spiega ulteriormente che la situazione più frustrante si ha nelle istituzioni del governo federale, che in diversi casi sono "catturate" dalla comunità che le ospita, trattando i lavoratori provenienti da altre parti del paese come stranieri.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ E.O. Ojo, "Federalism and the Search for National Integration in Nigeria", *African Journal of Political Science and International Relations*, 3, n.9 (2009), p. 389, consultabile all'indirizzo: <http://www.academicjournals.org/AJPSIR/PDF/Pdf2009/September/Ojo.pdf>.

La spinta ad adottare il federalismo da parte degli Stati che lo hanno scelto è venuta dalla volontà di farsi carico dei problemi delle unità federate stabilendo una forte unione tra di esse. In Nigeria la struttura federale è stata creata con l'obiettivo di condividere le risorse nazionali tra tutte le unità federate, ma il suo funzionamento è stato politicizzato in funzione delle divisioni etniche del paese. Il carattere del principio federale non sembra farsi carico della lotta tra i vari gruppi etnici per ottenere una fetta della cosiddetta "torta nazionale"³⁰. Inoltre, Suberu³¹ sostiene che il carattere federale, nel suo vero senso, intende essere un fattore unificante con l'obiettivo di promuovere l'unità nazionale, ma che la sua politica, priva di precise linee guida accettate, è stata causa di profonde divisioni in termini statuali ed etnici.

Osservazioni conclusive.

Da questo studio emerge che il federalismo nigeriano è sopraffatto da diversi problemi in conseguenza della negazione dei principi del federalismo stesso. Il sistema federale della Nigeria, che pretende di essere democratico, impone i candidati che dovrebbero rappresentare i cittadini nella formulazione e nella realizzazione delle politiche. Il federalismo della Nigeria non ha costituito un'opzione efficace per la soluzione dei suoi problemi perché il modo di agire della leadership del paese è antitetico ai principi del federalismo. Eppure, data la natura eterogenea della Nigeria e la diversità dei suoi interessi, la scelta di un sistema di governo federale è stata corretta, seppure sostenuta da parte degli studiosi con motivazioni "sbagliate". Ma per sormontare le difficoltà con cui è confrontato il federalismo nigeriano è necessario chiarire urgentemente le vere motivazioni del suo sistema federale. Secondo Ojo³² gestire un sistema federale richiede un delicato equilibrio tra flessibilità e rigidità, soprattutto in materie nelle quali i principi in questione sono netti. Egli sostiene inoltre che la distribuzione del potere, i privilegi e gli obblighi devono seguire principi concordati in comune sia nella forma sia nelle intenzioni.

Per risolvere i problemi del federalismo in Nigeria, la prassi del suo federalismo democratico deve essere conforme non solo ai principi e

³⁰ D. Hassan, "Federalism and Ethnic Violence in Nigeria: Past and Present Issues", *op. cit.*, p. 308.

³¹ R.T. Suberu, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press XXVI.

³² E.O. Ojo, "Federalism and the Search for National Integration in Nigeria", *op. cit.*

alle idee tradizionali del federalismo, ma anche alle ideologie della democrazia moderna. Questo saggio sostiene l'adozione di un federalismo democratico rispettoso di tutti i principi di un sistema federale che permettano la riforma politica ed economica attraverso cui possa effettivamente realizzarsi la federazione nigeriana.

Ola Abegunde

NOTIZIE SUGLI AUTORI

OLA ABEGUNDE, *post-doctoral fellow* presso il Department of Politics, Peace Studies & International Relations della North West University di Mafikeng, Sud Africa.

NELSON BELLONI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo e del Comitato federale della Gioventù federalista europea.

ELIO CANNILLO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

DOMENICO MORO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

GIULIA ROSSOLILLO, Professore di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Pavia, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

