

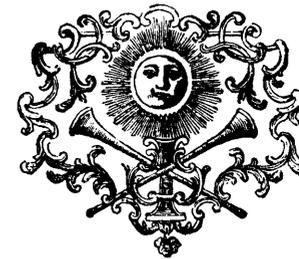
# IL FEDERALISTA

rivista di politica

IL FEDERALISTA, LII (2010) N. 2

*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



---

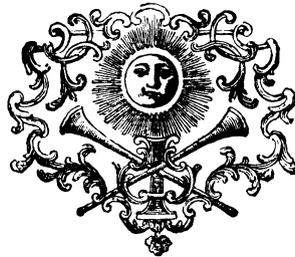
ANNO LII, 2010, NUMERO 2

# 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.  
[www.ilfederalista.eu](http://www.ilfederalista.eu)

## INDICE

*Il futuro dell'Unione europea* pag. 85

DOMENICO MORO, *Union bonds o Union assets? Riflessioni  
su una politica del debito pubblico e sul ruolo della  
politica di bilancio a livello europeo* » 94

### NOTE

*Il futuro del modello sociale europeo nell'era della  
globalizzazione* (Anna Costa) » 116

*Lo Stato e la sfida delle mafie* (Davide Negri) » 128

*Crescita o declino?* (Guido Uglietti) » 141

### I DOCUMENTI

*Il federalismo a tutti i livelli* (Rodolfo Gargano) » 149

### TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, *Unire l'Europa per unire il mondo* » 161

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANNA COSTA, Membro del comitato centrale del Movimento federalista europeo.

RODOLFO GARGANO, Membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo,

DOMENICO MORO, Membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

DAVIDE NEGRI, Movimento federalista europeo.

GUIDO UGLIETTI, Membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

## *Il futuro dell'Unione europea*

*L'Europa, in questo momento, sta vivendo tre crisi. Come spiegava Alain Touraine, alcune settimane fa, in un articolo apparso su La Repubblica il 29 settembre, oggi l'Europa, "rimasta senza futuro", è al tempo stesso aggredita da una crisi economica e finanziaria, da una drammatica crisi politica (derivata dall'impotenza dei nostri Stati di fronte alla sfida della ripresa della crescita e della riduzione della disoccupazione – condizioni necessarie per il risanamento dei bilanci), e da una gravissima crisi culturale, frutto dell'incapacità di elaborare un progetto di sviluppo e di civiltà per il futuro del nostro continente.*

*Su tutti e tre questi fronti i nostri paesi sono chiamati urgentemente a trovare delle risposte. E questo spiega bene perché all'Europa non possono bastare piccoli aggiustamenti all'interno del quadro comunitario in vigore, ma serve un atto di forte volontà politica per dare nuove basi al progetto di unificazione.*

\* \* \*

*La crisi che, nella scorsa primavera, ha investito l'anello più debole della catena dell'eurozona, la Grecia, mettendo addirittura a repentaglio la sopravvivenza dell'Unione monetaria e, con essa, della stessa Unione europea, sembra aver costretto brutalmente l'Europa a prendere atto della propria fragilità. Al tempo stesso questa crisi, facendo emergere le contraddizioni che avevano accompagnato la nascita della moneta unica, sembra anche aver costretto gli Stati, in particolare quelli dell'eurozona, a riscoprire la necessità vitale di pensare in termini di destino comune. Rendendo manifesti i limiti dell'attuale costruzione europea ha dunque aperto una nuova fase del processo di unificazione, dal cui esito dipenderà il futuro del nostro continente.*

*L'euro è stato il frutto, da un lato, dell'integrazione economica e del progetto del mercato unico, dall'altro, della caduta del Muro di Berlino e della fine dell'equilibrio bipolare. L'obiettivo che ha guidato la sua*

*creazione è stato innanzitutto politico: si trattava di rafforzare i legami tra gli Europei, rendendo in qualche modo “irreversibile” la loro unità e vincolando la Germania riunita al progetto europeo. L’ipotesi su cui si fondava questa scommessa, nel momento in cui si voleva dar vita ad una moneta senza accompagnarla con la nascita di uno Stato, era che in ogni caso il progetto di unificazione politica, per quanto graduale, fosse indiscusso e irrinunciabile, e che il sentimento di solidarietà tra i partner rimanesse costante nel tempo. Ci si illudeva pertanto di poter accompagnare nel giro di poco tempo la nascita dell’Unione monetaria con quella dell’Unione economica e con l’attuazione di un piano europeo di sviluppo e di crescita. A fronte della consapevolezza che gli equilibri istituzionali della nuova Unione europea erano inadeguati per garantire il governo della moneta unica (tanto che lo stesso Trattato di Maastricht prevedeva l’esigenza di una riforma in tal senso), si sperava che il processo potesse portare a gradualità trasferimenti di sovranità anche in campo politico. Dal punto di vista economico, inoltre, si credeva che i parametri fissati nel Trattato per garantire l’omogeneità dell’eurozona (quelli relativi al deficit statale, al debito pubblico e all’inflazione) sarebbero stati sufficienti per spronare tutti i membri in direzione del risanamento finanziario e, in assenza di shock asimmetrici, per garantire l’andamento uniforme delle diverse economie.*

*Invece, il decennio che si sta concludendo, al di là dei successi della moneta unica come valuta internazionale, ha visto affermarsi una tendenza molto diversa da quella che si era sperato di innescare, sia sul piano economico che su quello politico: la contraddizione di avere una moneta senza lo Stato non si è gradualmente attenuata, e quelli che si credevano dei passi intermedi pensati per rafforzare l’unità politica non sono stati fatti; al contrario, la mancanza di istituzioni europee adeguate ha addirittura innescato un processo di indebolimento della coesione europea.*

*Sul piano economico, la crescita europea è stata generalmente lenta (portando la stessa Germania, insieme alla Francia, a non rispettare quei parametri che aveva fortemente voluto); nei paesi in cui è stata più forte, si è basata su strategie effimere e contingenti, che hanno portato ad un crollo drammatico nel momento in cui si è manifestata la crisi mondiale. Il divario tra le economie più solide, in particolare la tedesca e la francese, e quelle più fragili si è accresciuto pericolosamente, perché è emerso il fatto che le debolezze strutturali non riguardavano solo la disciplina di bilancio ma anche la produttività e la capacità di competere a livello commerciale internazionale. Sul piano politico, il fatto di aver*

*lasciato agli Stati la sovranità in ultima istanza (per quanto in gran parte svuotata di vere prerogative), e quindi il potere e la capacità politica, ha comportato che le materie vitali per l'interesse nazionale o quelle direttamente legate alla formazione del consenso politico restassero saldamente nelle mani dei paesi membri (in primis la fiscalità e la politica estera). Questo quadro ha pertanto impedito quegli ulteriori passi avanti che sarebbero stati necessari per rendere politicamente coerente e credibile la creazione della moneta europea, perché gli Stati non si sono fidati ad investire le proprie risorse in programmi le cui ricadute positive avrebbero rafforzato economicamente, commercialmente e industrialmente gli altri partner. Non a caso nei settori strategici (ad esempio in quello della ricerca e dell'innovazione, oppure nei rami industriali di punta o in quelli legati ad interessi nazionali vitali, come quello energetico o militare) ciascuno ha sempre cercato di difendere la propria competitività a discapito di quella degli altri membri dell'Unione europea, anche quando si trattava di collaborare su progetti comuni.*

*Il bilancio di questi anni di vita dell'euro deve quindi registrare sia una difficoltà strutturale dell'economia europea a competere in un quadro globale, con un aumento della polarizzazione sociale dovuto alla crescita del divario tra ricchi e poveri e alla difficoltà di gestire il problema dell'immigrazione, sia una pericolosa divergenza all'interno dell'Unione tra gli obiettivi e gli interessi perseguiti dai diversi paesi; dal punto di vista politico si deve prendere atto che si è approfondita la divisione tra gli Europei, tanto che alla prospettiva dell'unificazione politica si è sostituita la tendenza alla rinazionalizzazione, che ha rimesso in discussione anche l'idea della solidarietà tra paesi europei.*

*La crisi ha messo a nudo l'insostenibilità di questa situazione, di cui gli Europei sembravano non voler prendere atto: sono stati innanzitutto i mercati a cogliere la fragilità dell'Europa divisa, sfidando la capacità dei governi di sostenersi a vicenda. Le decisioni prese nel maggio scorso per scongiurare il rischio di default della Grecia, che avrebbe avuto conseguenze pesantissime nell'immediato per tutti i partner che detengono larghe fette del debito ellenico, ma che soprattutto avrebbe innescato la dissoluzione dell'Unione monetaria, sono state il segnale che, sull'orlo del baratro, i paesi europei non possono non scegliere di tenere in vita l'euro e il quadro comune, perché, per tutti, i costi della disgregazione dell'Europa sono troppo elevati. La stessa Germania, che ha tentennato fino all'ultimo bloccando ogni decisione dell'eurogruppo, alla fine ha dovuto cedere: nel giro di poche ore si sono di fatto modificati i Trattati, che non prevedevano clausole di bail-out, e, pur tra incertezze e contradd-*

*dizioni, si è avviato un iter per la riforma del Patto di stabilità che è destinata ad accrescere fortemente i vincoli e i controlli europei sulle manovre finanziarie e sui bilanci degli Stati.*

\* \* \*

*La crisi ha dunque posto il problema di salvare l'euro, perché ne ha messo a nudo la precarietà e le contraddizioni; e questo implica che l'Unione europea, per rinnovare un equilibrio diventato ormai insostenibile, deve riuscire a voltare pagina rispetto al passato.*

*Al momento, la reazione dei governi e delle istituzioni europee è quella di cercare delle soluzioni che non intacchino il sistema in vigore. Dietro alla scelta di rafforzare le regole esistenti, e dietro all'insistenza nel sostenere che la radice delle difficoltà europee è il debito eccessivo, c'è l'idea di proseguire lungo il vecchio percorso, confermando la decisione che agli Europei non serve fare nessun'altra politica "unica" se non quella del rigore. Una vera politica economica europea, infatti, implicherebbe una reale cessione di sovranità da parte degli Stati, che è proprio quello che al momento i dirigenti politici in Europa non sono disposti a fare. In un discorso tenuto il 20 settembre scorso a Parigi, nel corso di un dibattito organizzato da Notre Europe, il Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy, che dirige anche la Task Force che affianca la Commissione europea per studiare le nuove regole della governance economica, ha spiegato in modo particolarmente chiaro la filosofia che anima in questo momento il Consiglio (ossia i governi, ma lo stesso vale, di fatto, anche per la Commissione): l'obiettivo è esclusivamente quello di "un'europeizzazione delle politiche nazionali", perché il punto non è superare le sovranità nazionali, ma farle convivere al meglio. Come spiega Van Rompuy, di fronte al rischio della disgregazione dell'Unione europea e della rinascita del nazionalismo, il punto non è criticare il peso delle politiche nazionali ritenendolo eccessivo; dato che questo peso nell'Unione c'è sempre stato, perché dovrebbe essere negativo, e non viceversa, fonte di maggior forza? "L'Europa è un fatto che con le sue istituzioni obbliga gli Stati a cooperare..., una realtà che si fonda su un'interdipendenza profonda". Il modo in cui ha reagito alla crisi del debito greco ha dimostrato "le forze invisibili che la tengono insieme". Certo, si è trattato "di un bell'esempio di quella che si potrebbe chiamare la tartaruga europea: un modo di procedere inizialmente lento ed esitante, ma che alla fine ha sorpreso tutti, inclusi i mercati finanziari"; ma, "non essendo uno Stato, l'Unione europea ha procedure di deci-*

sione complicate”, perché deve mettere d'accordo, anche solo nell'area dell'euro, sedici governi e sedici parlamenti.

Che lezioni politiche trarre dunque da tutto ciò secondo Van Rompuy? Innanzitutto che l'Unione deve imparare a convivere “con il dilemma di un'unione monetaria senza unione budgétaire: a partire dall'introduzione dell'euro le istituzioni europee sono responsabili della politica monetaria, mentre gli Stati membri mantengono la responsabilità riguardo alle politiche di bilancio e coordinano le loro politiche economiche. Questo crea tensioni, che spiegano le decisioni a volte complesse e ‘da tartaruga’”. Ma il punto è: “l'euro può sopravvivere malgrado questo handicap strutturale?” La risposta di Van Rompuy è, “senza ambiguità, sì! La nostra capacità di reazione nel corso della crisi lo ha chiaramente dimostrato”.

Come dimostra bene il seguito del discorso, il nodo cruciale è proprio il tentativo di non rimettere mai in discussione l'equilibrio istituzionale su cui si è costruita l'Europa, perché farlo porterebbe inevitabilmente alla questione della creazione di una Federazione europea dotata di sovranità e di risorse proprie. Chi pensa che lo scontro in atto sia tra il metodo intergovernativo e quello comunitario non coglie la sostanza del problema. Come dimostrano Van Rompuy e Delors, teoricamente su fronti opposti rispetto ai due approcci, le due posizioni sono infatti praticamente identiche. Da un lato, il Presidente del Consiglio europeo, sempre nel corso dell'intervento fatto in occasione del dibattito organizzato da Notre Europe, spiega che “è normale, quando si devono prendere decisioni che concernono i fondamenti della moneta e che per di più impegnano somme straordinarie, che la responsabilità ricada sui capi di governo... Del resto, il Consiglio europeo è la sede in cui tutti possono trovare posizioni comuni, dunque europee. Ciò avviene in stretta collaborazione con le altre istituzioni europee...; e i membri del Consiglio europeo, a loro volta, devono cooperare con gli attori della politica nazionale. E' l'insieme di tutti questi legami che costituisce la forza della nostra Unione”. E dal canto suo Delors, dopo aver lamentato il fatto che si sta distruggendo il metodo comunitario, e che quindi in qualche modo si sta portando l'Europa allo sfascio, quando viene chiamato a chiarire quale, a suo parere, dovrebbe invece essere in questo momento il ruolo della Commissione europea (che nella visione comunitaria dovrebbe incarnare l'esecutivo europeo, ma che ha la tara strutturale di non essere legittimata democraticamente), risponde: “Non si chiede alla Commissione di decidere, la Commissione è al servizio dei governi: deve cercare di far emergere l'interesse europeo, fare delle proposte e oliare gli

*ingranaggi. Meglio svolge il suo ruolo, meglio l'Unione funziona... Ma i governi vogliono marginalizzarla" (intervista rilasciata a Le Figaro e pubblicata il 16 giugno 2010).*

*Metodo intergovernativo e metodo comunitario sono pertanto due facce della stessa medaglia, entrambi frutto e strumento di una costruzione europea che ha visto fallire il disegno di creare subito lo Stato federale europeo e che ha ripiegato su un sistema in cui gli Stati hanno accettato di cedere competenze, ma senza attribuire alle istituzioni europee la legittimità democratica e il potere politico che ne consegue, vale a dire senza trasferire sovranità. Fino alla riunificazione tedesca e alla fine dell'equilibrio bipolare, era comunque chiaro che si trattava di due metodi complementari transitori, che avrebbero dovuto preparare le condizioni per la nascita della Federazione europea. Solo a partire dagli anni Novanta, parallelamente alla scomparsa dal dibattito politico del progetto della costruzione di una Federazione europea intesa come Stato federale, si è iniziato a teorizzare il fatto che il sistema comunitario fosse una sorta di modello di democrazia post-statuale da preservare in quanto tale. In realtà, la crisi ha messo in luce il fatto che il ricatto dei mercati nasce proprio dalla precarietà degli equilibri comunitari. La vera sfida di fronte alla quale si trovano gli Europei è quindi quella di superare sia il metodo intergovernativo sia quello comunitario dando vita all'unità politica, ossia trasferendo sovranità e potere al livello europeo e ponendo fine alla pretesa degli Stati di essere la fonte esclusiva della legittimità democratica.*

\* \* \*

*Che il nodo che gli Europei sono chiamati a sciogliere sia quello della creazione dello Stato federale europeo è chiaro ormai a tutti gli analisti, agli esperti di economia e ancor di più al mondo politico, soprattutto quello extra-europeo, anche se pochi credono nella nostra capacità di portare a termine un simile compito. Ma gli scenari che si delineano, nel caso in cui non saremo in grado di unirli, non sono ipotesi accademiche, bensì comportano un impoverimento drammatico dei nostri paesi e il ritorno a tensioni e discriminazioni sociali che speravamo di esserci lasciati alle spalle: in poche parole la fine della civiltà europea, con tutte le conseguenze che ne derivano anche sugli equilibri mondiali.*

*Del resto è evidente che senza cambiare radicalmente gli equilibri politici nemmeno il tentativo di rafforzare le regole della governance economica a livello europeo potrà funzionare, al di là dell'effetto*

*deterrenza a breve che potrà avere in qualche caso sui mercati. Infatti, al termine di una recessione drammatica a cui segue una situazione di crescita stagnante, come potranno gli Stati reggere la tensione di tagli pesanti cui non si accompagna nessuna ipotesi di sviluppo? Se è vero che rientrare dai deficit e dai debiti eccessivi è vitale per l'Europa per non rimanere vittima del ricatto dei mercati, perché questo vincolo non limita l'azione di soggetti con situazioni analoghe (ad esempio il Giappone, per non parlare degli Stati Uniti), e proprio l'Europa viene invece identificata sul mercato finanziario internazionale come l'anello più debole? Quanto possono resistere gli Stati europei in queste condizioni? La storia, ci ricorda lo storico inglese Niall Ferguson in un libro di qualche anno fa (Soldi e potere), proprio riferendosi alla nascita dell'Unione monetaria europea, offre solo esempi di unioni monetarie disintegrate quando le esigenze della politica fiscale nazionale diventano incompatibili con il vincolo imposto da una moneta unica.*

*La risposta alla domanda che si pone Van Rompuy, se l'euro possa vivere nell'attuale quadro internazionale malgrado il suo handicap strutturale di essere una moneta con sedici politiche fiscali ed economiche disomogenee e divergenti, non sembra dunque affatto possa essere il suo ottimistico – e non spiegato – “senza ambiguità, sì!”. Il problema dell'Europa è che con il metodo comunitario ha abdicato alla possibilità di fare politica a livello europeo, mentre il livello nazionale è così inadeguato e in crisi da essere totalmente impotente. Questa è la ragione vera della debolezza dell'Europa, che è diventata un continente in cui non si progetta più il futuro e non si concepisce più un modello originale di sviluppo, e in cui non si investono più le risorse e non si mobilita più la società in una prospettiva di progresso.*

*Il punto, allora, è che, se la crisi costringe gli Stati tornare a pensare in un'ottica europea, pena la dissoluzione dell'Unione, il primo compito che dobbiamo porci è quello di far uscire dall'ambiguità il significato del termine europeo. La risposta non può essere quella di cercare di incrementare le competenze o i poteri di controllo, necessariamente contraddittori, della Commissione o del Parlamento europeo o del Consiglio, che ci portano solo a tentativi (che rischiano oltretutto di essere velleitari) di rafforzare i vincoli reciproci e a illusorie agende di rilancio economico, che si ripetono stancamente a dispetto dei fallimenti clamorosi che le hanno precedute. Oppure quella di sperare che, con gli strumenti istituzionali di cui è dotata, l'Unione possa già oggi aumentare il proprio budget, emettere Union bonds per finanziare politiche di rilancio dell'economia a livello europeo, dotarsi di poteri*

*impositivi e procedere ad armonizzare i sistemi fiscali dei paesi membri; senza capire che, per realizzare questi passi, servirebbe una chiara volontà politica, da parte degli Stati, di unirsi politicamente. E allora, è proprio questa la vera questione: capire come e se può essere sollecitata una simile volontà da parte almeno di un gruppo di paesi, ed in particolare da parte di quelli più consapevoli dell'eurogruppo, a incominciare da Francia e Germania. Le domande da porsi diventano quindi: come è possibile riprendere la visione originaria che mirava alla costruzione di uno Stato federale europeo, riacquistando la coscienza che la moneta è un pezzo di Stato e che per funzionare ha bisogno di essere inserita in un quadro istituzionale coerente e di essere parte di un progetto politico complessivo? Come è possibile recuperare la consapevolezza che una moneta, per durare, non può essere disgiunta a lungo dalla fiscalità, ma neppure dalla politica estera e di sicurezza, in una parola, dalla sovranità politica?*

\* \* \*

*Per tornare all'analisi di Touraine, citata all'inizio, le tre crisi che attraversa oggi l'Europa sono dunque saldate l'una all'altra, e il punto di partenza per risolverle è proprio quello di ritrovare un progetto di sviluppo e di civiltà per il nostro continente. Questo progetto può essere solo quello della creazione di uno Stato federale europeo: soltanto in questo nuovo quadro l'Europa potrebbe tornare a crescere, politicamente ed economicamente, e ridare slancio ai suoi valori.*

*Ma affinché questo progetto possa diventare una prospettiva concreta serve l'impegno di tutti: i cittadini e la società devono tornare a crederci, e non più solo ad auspicarlo senza la speranza di vederlo realizzato. La questione del futuro politico dell'Europa deve diventare l'oggetto principale del dibattito politico a livello europeo e nazionale, deve cioè tornare a mobilitare le coscienze e a tradursi in azione. Soprattutto in Italia, in Francia e in Germania, i tre paesi che tuttora, per ragioni storiche oltre che politiche ed economiche, rappresentano il fronte su cui la battaglia per fare l'Europa si vince o si perde, deve diventare chiaro che gli Europei sono di fronte ad una scelta di civiltà. E deve diventare chiaro che spetta prima di tutto a questi paesi la responsabilità di prendere l'iniziativa in questa direzione, con la consapevolezza che per realizzare il progetto c'è bisogno di un'avanguardia che apra il cammino.*

*La strada da percorrere è difficile, ma l'alternativa è così dramma-*

*tica che è pensabile che gli Stati siano costretti ad imboccarla. Ma la prima condizione perché possano farlo, è che abbiano la possibilità di essere guidati da una visione chiara dell'obiettivo da raggiungere, ed è questa la prima responsabilità che spetta a chi si batte per la Federazione europea: smascherare le false soluzioni e indicare continuamente quale deve essere la via da intraprendere per costruire la vera unità.*

Il Federalista

# Union bonds o Union assets? Riflessioni su una politica del debito pubblico e sul ruolo della politica di bilancio a livello europeo

DOMENICO MORO

La politica del debito pubblico è parte della più ampia politica di bilancio e questo vale già oggi anche per l'Unione europea<sup>1</sup>, malgrado quest'ultima non sia ancora dotata di un vero e proprio bilancio federale. Il punto qui in discussione non è quindi se l'Unione debba ricorrere o meno ad una politica di indebitamento per finanziare una spesa pubblica europea, quanto quello della *gestione* del debito, ed in particolare della sua gestione nel contesto di un sistema federale in costruzione. Occorre pertanto provare a vedere se vi può essere una posizione originale dei federalisti sul tema del debito pubblico, in generale ed europeo.

Perché i federalisti dovrebbero preoccuparsi di questo problema? Le ragioni sono tre. La prima è dovuta al fatto che da qualche tempo a questa parte essi, in diversi loro documenti, hanno ripreso l'indicazione di Delors di promuovere l'emissione di *Union bonds*<sup>2</sup>. In secondo luogo, perché la recente crisi finanziaria che ha coinvolto i paesi più avanzati è, sostanzialmente, una crisi da debito: anche se essa si è manifestata negli USA come una crisi da debito *privato*, non si può non collegare quest'ultimo ad un debito *pubblico* crescente. Quest'ultimo, di fatto, ha contribuito a sostenere un livello di domanda privata che, in presenza di un finanziamento della spesa pubblica con imposte, sarebbe stato più contenuto. Limitarsi a sostenere l'emissione di debito pubblico europeo, quando l'attuale crisi è una crisi da debito potrebbe quindi sembrare improponibile ed esporre i federalisti a facili obiezioni. È indubbio, infatti, che la preoccupazione principale dei prossimi anni, come dimostrano le difficoltà finanziarie che dall'inizio del 2010 hanno coinvolto la Grecia, riguarda proprio la dimensione che sta assumendo l'indebitamento pubblico in buona parte del mondo industrializzato. La terza ragione è dovuta al fatto che una diffusa corrente di pensiero sostiene che il finanziamento della spesa pubblica attraverso l'emissione di debito

equivale a trasferire l'onere del suo rimborso alle future generazioni. La tesi, se espressa in questi termini, connota a priori negativamente questa politica, mettendo in ombra gli aspetti di equità intergenerazionale che, a certe condizioni, essa contiene<sup>3</sup>. Quest'ultima obiezione non è comunque di poco conto, soprattutto se si tiene conto del contesto in cui si dovrebbe collocare il dibattito su questo punto, vale a dire quello della ricerca di una via europea ad uno sviluppo che sia sostenibile anche dal punto di vista finanziario. Si tratta quindi di vedere che linea si può avere, dal punto di vista istituzionale, nei confronti del debito pubblico ed in particolare che cosa si potrebbe suggerire nel caso europeo. Questa nota si propone di analizzare sinteticamente gli aspetti economici del problema; le soluzioni politico-istituzionali alla gestione del debito pubblico nell'esperienza di alcuni Stati federali; e, infine, il caso dell'Unione europea, cioè dell'area in cui è in corso il dibattito sull'emissione di debito pubblico europeo (*Union bonds*) come strumento per il finanziamento di un programma di opere pubbliche<sup>4</sup>.

### 1. *Gli aspetti economici del problema.*

Quando alla fine del 2008 il nuovo Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, ha presentato il piano per il rilancio dell'economia americana, molti commentatori lo hanno paragonato all'ambizioso piano che Eisenhower promosse negli anni '50<sup>5</sup>. Ai fini della presente nota, il richiamo di questo precedente è interessante perché proprio allora si sviluppò un grande dibattito attorno alla natura del debito pubblico. Nella seconda metà degli anni '50, in piena Guerra fredda, gli Stati Uniti avviarono alcuni piani per la realizzazione di infrastrutture volte a difendere al meglio il continente americano da un attacco nucleare sovietico. L'obiettivo era quello di consentire alle grandi città americane di svuotarsi nell'arco di un'ora ed ai principali centri universitari di poter trasferire in tempo reale tutti i loro dati da una università all'altra. Il primo piano, lanciato nel 1956 con il *National Highway Defense System* (NHDS), consentì la realizzazione della prima grande rete autostradale urbana ed interstatale del continente americano<sup>6</sup>. Con il secondo piano, promosso nel 1958 in risposta al lancio del satellite sovietico Sputnik, venne invece istituita la *Advanced Research Projects Agency* (ARPA) la cui evoluzione in ARPANET, nel 1969, consentì la realizzazione dell'infrastruttura informatica (autostrada informatica, direbbe oggi Delors) su cui, negli anni successivi, si è sviluppata l'attuale Internet<sup>7</sup>. Poiché la presidenza Eisenhower proponeva il finanziamento delle spese pubbli-

che con imposte, piuttosto che con il debito, per evitare di far sostenere alle generazioni future l'onere del suo rimborso, questo indirizzo di politica economica costituì la scintilla che innescò la prima grande discussione su questo tema dalla fine del secondo dopoguerra<sup>8</sup>.

Il problema del rifiuto della politica di indebitamento come strumento di finanziamento della spesa pubblica posto da Eisenhower è, in realtà, una controversia antica e sempre attuale. Semplificando i termini di un tema molto complesso e su cui la discussione è ancora aperta, quello su cui si vuole qui attirare l'attenzione è il confronto tra due punti di vista che si collocano un po' agli estremi del dibattito. Il primo è quello fatto proprio da Eisenhower ed il secondo è quello dell'equivalenza, nei suoi effetti su consumi ed investimenti, del ricorso alla politica di debito o alle imposte come strumento di finanziamento della spesa pubblica. Iniziando da quest'ultimo, lo possiamo riassumere riprendendo l'esempio che viene correntemente fatto, vale a dire quello di una politica pubblica volta a finanziare una riduzione di imposte con l'emissione di debito<sup>9</sup>. Una manovra di questo genere, si sostiene, non ha effetti reali sull'economia, nel senso che la riduzione delle imposte (e quindi del risparmio pubblico) viene compensato da un pari aumento del risparmio privato e di conseguenza il volume complessivo di risparmio del sistema economico non varia. Questa proposizione si basa su ipotesi molto restrittive quali, tra le altre, il fatto che i consumatori perseguano un comportamento economico razionale e che questi si aspettino, da un lato, che le autorità di politica economica impongano un carico fiscale aggiuntivo per rimborsare il debito e, dall'altro lato, che la comunità politica alla quale appartengono (ed il suo sistema di governo) abbia una durata pari almeno all'arco di vita dei cittadini che hanno sottoscritto il debito pubblico, per cui vi sarà una ragionevole corrispondenza di interessi tra emittenti e sottoscrittori del debito. Come è del tutto evidente, l'elemento di credibilità di questo modello si basa essenzialmente sull'aspettativa che si crea presso le famiglie a seguito dell'annuncio del governo che, nel periodo di tempo successivo a quello in cui si emette il debito, verranno introdotte le imposte necessarie a rimborsarlo. Nella misura in cui queste aspettative di concretizzano, la valutazione relativa al reddito disponibile nel periodo iniziale porta alla conclusione che il suo volume è sostanzialmente destinato a non mutare, in quanto la riduzione delle imposte sarà stimata pari al valore attualizzato delle maggiori imposte che verranno versate nei periodi successivi. Il minor risparmio pubblico, sarà così compensato dal maggior risparmio privato ed i titoli del debito pubblico saranno percepiti come una forma di redistribuzione del carico fiscale nel tempo<sup>10</sup>. Le

implicazioni di questo modo di pensare sembrano abbastanza chiare e sono quelle della neutralità del debito pubblico rispetto all'economia reale. Ebbene, questa ipotesi è proprio quella che è stata messa in discussione. In effetti, la prima osservazione che si può fare è che le verifiche empiriche dell'*ipotesi della neutralità del debito pubblico* – compreso l'esito di un dibattito che vi ha dedicato il Parlamento europeo nel 2001<sup>11</sup> – non hanno portato a risultati che la confermano in modo soddisfacente, sia per un'economia chiusa, sia per un'economia aperta<sup>12</sup>.

L'altro punto di vista afferma, invece, il contrario, vale a dire che il ricorso al debito come strumento di finanziamento della spesa pubblica ha effetti reali negativi sul sistema economico e che a sostenerne i costi saranno le generazioni future. Questo dipende dai comportamenti che si mettono in moto presso i consumatori quanto più incerti e lontani nel tempo saranno considerati gli aumenti delle imposte per rimborsare il debito e quanto più quest'eventualità verrà considerata improbabile. La fondatezza di questo punto di vista balza agli occhi con tutta evidenza quando si considera che nel corso degli ultimi decenni, non solo nell'esperienza europea, ma anche in quella americana, quando lo Stato emetteva debito aggiuntivo non annunciava né quando né come intendeva rimborsarlo, inducendo nelle generazioni presenti l'aspettativa che il momento del rimborso, di fatto, non sarebbe mai arrivato. Del resto, se si guarda alle statistiche relative all'incidenza del debito pubblico sul prodotto interno lordo di uno dei maggiori paesi europei, per esempio la Germania, si vede che essa è passata dal 17,5% nel 1970 all'84,5% previsto per quest'anno<sup>13</sup>. Ciò significa che il debito si è sviluppato più velocemente del prodotto interno lordo e che, data questa tendenza per più di una generazione, è verosimile attendersi che i cittadini tedeschi siano stati indotti a far proprio un comportamento economico che considera il rimborso del debito come un problema che sostanzialmente non li concerne. Nella fattispecie, questo trend non ha riguardato solo la Germania, ma tutti i paesi in cui il debito pubblico è cresciuto più velocemente del PIL: ciò fa venire meno l'*ipotesi della neutralità del debito*, in quanto ogni governo si è sottratto alla responsabilità di specificare quando le tasse sarebbero state aumentate, o utilizzate, per rimborsare i debiti emessi in un certo periodo. In un contesto di questo tipo, i cittadini saranno sempre più propensi a considerare i titoli pubblici in loro possesso non come debiti potenziali da rimborsare con nuove imposte, bensì come parte della loro ricchezza disponibile. In questo caso le spese saranno superiori a quelle che sarebbero state con una diversa modalità di finanziamento della spesa pubblica e le generazioni future

non solo riceveranno in dotazione un debito da rimborsare, ma si troveranno nella condizione di ereditare una minor quantità di risorse reali disponibili come esito della necessità di dover consumare meno per rimborsare il debito<sup>14</sup>. Una volta acquisito questo punto, la discussione sulla politica del debito pubblico ha dovuto prendere in considerazione il *tipo* di costo (onere) che le generazioni future avrebbero dovuto sostenere, cioè se esse sarebbero incorse solo in una riduzione dei consumi, oppure se avrebbero ereditato un minore stock di capitale e quindi una minor capacità di produrre un maggior reddito futuro, oppure una combinazione dei due esiti. L'orientamento prevalente del dibattito ha portato a concludere che le generazioni future avrebbero ereditato uno stock di capitale inferiore a quello che avrebbero avuto in assenza di debito, in quanto quest'ultimo non induce solo maggiori consumi a scapito degli investimenti privati, ma si può risolvere in misura più netta in minori investimenti privati. Per controbilanciare questo effetto indesiderato della spesa pubblica finanziata a debito si è ritenuto di poter compensare i minori investimenti privati con gli investimenti pubblici. E' così che, a partire dalla fine degli anni '60, in alcuni paesi si è affermata la cosiddetta *golden rule*, vale a dire la regola secondo cui il deficit pubblico annuo deve essere pari agli investimenti pubblici (lordi per alcuni paesi e netti per altri). Questa politica, di fatto, è stata l'esplicito riconoscimento che il debito pubblico può costituire un costo per le generazioni future. Va da sé che se questa politica fosse stata perseguita correttamente, alla luce del forte aumento del debito pubblico degli ultimi decenni in tutti i principali paesi europei, lo stock di capitale ereditato avrebbe dovuto consentire alle economie europee non solo di riassorbire il debito pregresso, ma anche di farne le economie più competitive su scala globale<sup>15</sup>. Invece, come ha evidenziato il Fondo Monetario Internazionale, le economie avanzate sono quelle in cui lo sviluppo economico è più basso e l'espansione del debito pubblico più forte, mentre le economie dei paesi emergenti sono quelle il cui sviluppo economico è più sostenuto e l'incremento del debito pubblico più contenuto<sup>16</sup>.

\* \* \*

Oggi il dibattito sul finanziamento a debito mette a confronto le due sponde dell'Atlantico, sostenitrici di due approcci diversi. Se si scorre una recente *working paper* diffuso, ma non ufficialmente fatto proprio, dalla Banca centrale europea e lo si mette a confronto con le dichiarazioni che si susseguono in merito al superamento della crisi in corso, si può avere

la sensazione che queste ultime, più che essere la conferma che essa sia superata, ricordino l'atmosfera danzante sul ponte del Titanic prima del disastro. Il *working paper* europeo analizza gli effetti del piano americano approvato nel febbraio dello scorso anno e finalizzato al rilancio del sistema economico attraverso l'emissione di 787 miliardi di dollari di *Treasury bonds* (in euro, circa 550 miliardi)<sup>17</sup>. Uno degli obiettivi del piano, come è noto, è quello di creare circa 3,5 milioni di posti di lavoro entro la fine del 2010 (o di evitare una disoccupazione aggiuntiva per 3,5 milioni di posti di lavoro). Come sostiene il *working paper*, le ipotesi su cui si basa il piano americano di rilancio, e che appartengono all'approccio definito "old keynesian", prevedono che l'aumento della spesa pubblica, finanziata a debito, di fatto sia permanente; in secondo luogo esse presumono che i tassi di interesse, rispetto ai livelli attuali prossimi allo zero, non vengano sostanzialmente modificati; infine si suppone che il comportamento di famiglie ed imprese si adegui a queste previsioni. In base a queste valutazioni lo studio ritiene inevitabile una forte ripresa dell'inflazione nell'arco dei prossimi due-tre anni.

Per evitare questi rischi, il *working paper* sviluppa perciò una contro analisi del piano USA in base all'approccio che viene definito "new keynesian", che ipotizza che famiglie ed imprese diano per scontato il fatto che le imposte, così come i tassi di interesse, prima o poi, aumenteranno e che esse adatteranno i loro comportamenti all'aspettativa di questo mutamento di politica economica. In un simile scenario, lo studio ritiene che consumi ed investimenti privati potranno diminuire nei due anni successivi al varo del piano. La conclusione cui esso arriva è quindi che il cosiddetto moltiplicatore del reddito e dell'occupazione – cioè gli effetti indotti da una maggior spesa pubblica sul livello di attività economica e di occupazione – sarà pari a circa 1/6 di quello stimato dagli americani. Ciò comporterebbe che l'impatto sulla creazione di reddito aggiuntivo sarebbe 1/6 di quello atteso e, soprattutto, che l'impatto sulla creazione di nuova occupazione (o meno disoccupazione) sarebbe ugualmente pari ad 1/6 di quello atteso, vale a dire circa 500.000 posti di lavoro, invece dei 3,5 milioni attesi. Le due posizioni che il *working paper* europeo mette a confronto portano quindi a conclusioni diverse circa i risultati attesi dalla manovra. Se dovessero risultare fondate le valutazioni dello studio, ciò significherebbe che tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 il governo americano si troverebbe a dover scegliere tra l'insistere sul rilancio di una forte spesa pubblica e accettare il rischio della crescita dell'inflazione, oppure rassegnarsi a veder crescere l'occupazione solo nel lungo periodo: è significativo che il *working paper* europeo si attenda

dal governo americano la prima reazione<sup>18</sup>. Comunque, al di là di quanto sostiene lo studio in merito agli esiti delle due diverse manovre di politica economica, esso di fatto pone una domanda cruciale all'Amministrazione americana: il governo americano è consapevole delle conseguenze che le sue decisioni avranno? Per ora, l'unico risultato certo della manovra è il forte aumento dell'indebitamento pubblico americano. Infatti, a prescindere dalle valutazioni sui contenuti del *working paper* diffuso dalla Banca centrale europea, secondo il Fondo monetario internazionale tra il 2007 ed il 2014, l'indebitamento dei paesi industrializzati del G20 passerà da circa l'80% del prodotto interno lordo al 115%: in particolare, l'incidenza del debito pubblico degli Stati Uniti sul PIL, passerà dal 61,9% del 2007 al 108,2% nel 2018, raddoppiando in termini assoluti in quanto passerà, nello stesso periodo di tempo, da 8.700 miliardi di dollari a 18.900<sup>19</sup>. Se questa tendenza si dovesse generalizzare su scala mondiale, senza misure correttive che diano il segnale che si tratta di una tendenza che occorrerà invertire, come esito di una politica sovranazionale, essa potrà diventare fonte di nuove instabilità.

## *2. Le soluzioni politico-istituzionali della gestione del debito nell'esperienza di alcuni Stati federali.*

L'esame dell'esperienza della gestione del debito pubblico in alcuni Stati federali può fornire utili indicazioni su come si può pensare di impostare la gestione della politica del debito a livello europeo. Qui di seguito vengono quindi richiamate le soluzioni istituzionali che sono state adottate per tenere il debito sotto controllo dagli Stati membri degli Stati Uniti, e da Svizzera, Germania ed Australia, e che possono costituire uno spunto per le riflessioni da fare sul tema.

Gli Stati Uniti sono il primo paese preso in considerazione. Sappiamo che in questo paese, a livello federale, il livello di indebitamento viene stabilito, di volta in volta, con un voto del Congresso, mentre al livello degli Stati membri della federazione per molti di essi vi sono limiti costituzionali o statutari<sup>20</sup>. Dell'esperienza americana, ciò che interessa è proprio la politica di bilancio di questi ultimi. La letteratura sull'argomento, soprattutto quella che è stata diffusa nella prima metà degli anni '90, quando si stava discutendo dell'introduzione del vincolo del bilancio federale in pareggio<sup>21</sup>, ha messo in luce alcuni aspetti che possono essere ripresi come indicazioni anche per una politica europea di bilancio. Il confronto svoltosi in quel periodo ha avuto il merito di attirare l'attenzione sul ruolo che svolgono le istituzioni fiscali nel funzionamento di una

politica di bilancio. La discussione, in particolare, ha riguardato la valutazione degli effetti che hanno sul sistema economico: i vincoli statali all'indebitamento; la distinzione del bilancio pubblico tra bilancio per spese correnti e bilancio per investimenti<sup>22</sup>; e, infine, la valutazione degli effetti che si hanno sugli investimenti pubblici quando questi sono finanziati con imposte, piuttosto che con il ricorso al debito. Per quanto riguarda i limiti statali all'indebitamento, non vi è un'unica regola (peraltro, ben più rigide di quelle in vigore nei paesi dell'euro), in quanto vi sono Stati che fissano dei limiti in valore assoluto, altri Stati che fissano limiti in una percentuale del totale delle entrate fiscali, o in una percentuale delle entrate derivanti dalle imposte sui beni immobiliari, oppure in una percentuale del valore dei beni immobiliari tassabili<sup>23</sup>. Un discorso analogo riguarda le garanzie poste a fronte del servizio del debito, e che possono essere fornite dai proventi del *General Fund* (cui ricorrono gli Stati che non fanno distinzione tra bilancio per spese correnti e bilancio per investimenti), oppure dai proventi degli *Special Revenue Funds* (l'esempio più classico è il *Road Fund*, oppure le specifiche Agenzie che vengono costituite per la realizzazione degli investimenti statali), o dai proventi dei progetti finanziati o infine da una combinazione di questi fondi e proventi. La distinzione tra il bilancio per spese correnti ed il bilancio per gli investimenti è tuttora fonte di discussioni, in quanto se i suoi sostenitori tendono ad affermare che un bilancio unico evidenzia un *bias* sfavorevole ad una vigorosa politica di investimento, chi si oppone a tale separazione sostiene invece che bilanci distinti tendono a distorcere la politica della spesa pubblica, dato che finirebbero per privilegiare gli investimenti in beni fisici piuttosto che in beni intangibili come la sanità e la formazione (e, potremmo aggiungere, la ricerca e sviluppo). In realtà, le verifiche che sono state fatte in merito agli effetti delle politiche fiscali perseguite da Stati con diverse istituzioni di bilancio hanno portato a conclusioni interessanti<sup>24</sup>. Intanto, gli Stati americani che hanno adottato bilanci distinti per le spese correnti e per gli investimenti sono risultati essere quelli che, mediamente, investono circa il 30% in più. Questo si verifica soprattutto nel caso in cui gli investimenti sono finanziati a debito, piuttosto che con imposte (la politica di cui si parla in quest'ultimo caso è quella nota come *pay-as-you-go*, in base alla quale ogni esercizio finanziario destina, di volta in volta, le risorse necessarie alla realizzazione degli investimenti). Una ragione in parte intuitiva del perché un bilancio specifico per gli investimenti, benché finanziato a debito, li favorisce rispetto all'ipotesi di un bilancio integrato, dipende dal meccanismo della competizione politica per la destinazione degli stanziamenti

che, in presenza di un bilancio unico, finisce per privilegiare le spese correnti. Il vantaggio di sottrarre alla competizione politica la discussione su un bilancio integrato è che consente di portare all'attenzione della pubblica opinione le conseguenze degli investimenti sul futuro, una discussione che è fatalmente messa in ombra se il dibattito avviene su un unico bilancio<sup>25</sup>. Quello che si può aggiungere, in merito all'esperienza della politica di bilancio degli Stati federati è che, in genere, la politica degli investimenti è delegata ad agenzie da loro appositamente costituite e questo costituisce un elemento di trasparenza aggiuntiva del sistema adottato. Peraltro, questa scelta, unitamente ai vincoli massimi all'indebitamento, conferisce agli Stati che hanno optato per la separazione dei bilanci, un vantaggio significativo quando questi raccolgono fondi sul mercato dei capitali, in quanto riescono a spuntare tassi di interesse più favorevoli. Complessivamente, quello che qui preme sottolineare dell'esperienza americana è il fatto che le istituzioni fiscali hanno significativi effetti reali sulle economie interessate, nel senso che influenzano dimensione e composizione della spesa pubblica ed i suoi costi e benefici, soprattutto riguardo alle generazioni future.

Rispetto al caso americano, l'esperienza recente degli Stati federali europei, come la Svizzera e la Germania, mette in evidenza un nuovo atteggiamento nei confronti della gestione del debito pubblico. La Svizzera, in particolare, non solo si è posta l'obiettivo dell'introduzione di una procedura volta a ridurre l'indebitamento pubblico, ma anche quello di una politica di bilancio in pareggio nel medio-lungo periodo<sup>26</sup>. Può quindi essere utile ricordare questo precedente, perché è quello cui, in buona misura, si rifà anche la revisione costituzionale approvata in Germania nel giugno del 2009. In Svizzera, nel corso del 2001, un referendum ha approvato una norma costituzionale il cui obiettivo è quello di porre un freno all'indebitamento pubblico e che è nota come formula del *debt brake*. La procedura di bilancio, che si fonda sul principio della parità tra spese ed entrate pubbliche (queste ultime corrette per un parametro che tiene conto del ciclo economico) è suddivisa in due periodi: quello preliminare dell'approvazione del bilancio e quello dell'esame del bilancio a consuntivo. Nella fase di preparazione del bilancio, si stabilisce che le spese pubbliche sono pari alle entrate fiscali previste per l'anno di bilancio, ma le prime vengono moltiplicate per un parametro dato dal rapporto tra il tasso di sviluppo atteso dell'economia nel lungo periodo ed il tasso di sviluppo atteso per l'anno del bilancio. Se questo parametro risulta superiore all'unità significa che l'economia per l'anno di bilancio si sta sviluppando ad un tasso inferiore

a quello di lungo periodo e la politica di bilancio ne tiene conto, in quanto le spese pubbliche ammesse saranno superiori alle entrate pubbliche attese. L'opposto si verifica nel caso in cui tale parametro sia inferiore ad uno, che equivarrebbe ad uno sviluppo atteso dell'economia superiore a quello di lungo periodo, per cui le spese pubbliche, che dovranno essere tenute sotto controllo per evitare tensioni inflazionistiche, saranno inferiori alle entrate attese. Nel secondo periodo della procedura, quello del consuntivo, si rifanno i calcoli per tener conto del tasso di sviluppo effettivo dell'economia, verificare quali sono state le entrate e quindi quali avrebbero dovuto essere le spese pubbliche *ex-post*. Il deficit dell'anno sarà addebitato, ed il surplus accreditato, in un conto virtuale chiamato "conto di aggiustamento". Quando quest'ultimo registra un deficit superiore al 6% della spesa dell'anno precedente, esso andrà ripianato nell'arco dei tre anni successivi. Il meccanismo che ha adottato la Svizzera prevede dunque che le spese siano strettamente legate alle entrate e la formula ha le seguenti caratteristiche: evitare deficit permanenti e ricondurre il bilancio all'equilibrio nel medio periodo; ed evitare una politica pro-ciclica (deficit nelle fasi di sviluppo e surplus nelle fasi di rallentamento economico). Per limitare la possibilità che il Parlamento modifichi sensibilmente il progetto di bilancio che il governo presenta, le proposte di variazione devono ottenere la maggioranza qualificata dei due rami del Parlamento. Tutte le spese ricadono in questa regola, senza distinzione tra spese correnti e spese per investimenti (l'unica eccezione è costituita dal sopraggiungere di eventi straordinari): non è quindi prevista la cosiddetta *golden rule*, vale a dire la regola secondo cui l'indebitamento annuo netto deve essere pari al volume degli investimenti pubblici. L'approccio svizzero presenta però dei limiti che sono stati messi in evidenza a suo tempo a proposito della richiesta di finanziamenti per interventi straordinari, che essendo escluse dalla procedura si prestano a gonfiare le spese; oppure della possibilità di formulare previsioni di sviluppo del PIL, per gli anni successivi a quelli dell'anno di bilancio, che ipotizzano bassi livelli di sviluppo e giustificano così livelli più elevati di spesa pubblica che, a consuntivo, sarà poi difficile ripianare nel breve termine<sup>27</sup>. A questi limiti si può aggiungere l'ulteriore considerazione che la procedura prevista comporta la rinuncia ad una esplicita discussione sul futuro del sistema economico.

In Germania il dibattito sull'introduzione di misure vincolanti ai fini della riduzione dell'indebitamento pubblico è iniziato più recentemente, alla fine del 2006. L'esito di questa discussione è stato una modifica alla Costituzione tedesca, approvata dai due rami del Parlamento tedesco il 12

giugno 2009<sup>28</sup>. Quello che occorre rilevare è che la modifica della Costituzione introduce un vincolo più stringente del passato per il deficit pubblico, che si atteneva a quello della *golden rule*. Allora si riteneva che rispettando questa regola il debito pubblico complessivo sarebbe stato tenuto sotto controllo, in quanto si sarebbero finanziate solo le spese che, in un modo o nell'altro, avrebbero sostenuto la crescita della produttività del sistema economico nazionale. L'incidenza del debito pubblico sul PIL sarebbe così stata, se non costante, almeno contenuta entro una dimensione accettabile. Siccome questo non si è verificato, il governo tedesco ha provveduto ad un radicale mutamento di indirizzo della politica di bilancio.

La modifica costituzionale consente un indebitamento netto annuo massimo pari allo 0,35% del PIL per il livello federale ed allo zero per cento per i Länder<sup>29</sup>. Questa modifica è integrata con una clausola per situazioni eccezionali, ma queste sono definite in modo più restrittivo rispetto al passato (solo disastri naturali ed emergenze eccezionali che sfuggono alla volontà statale). Inoltre, il superamento dei limiti di indebitamento in cui si dovesse incorrere dovrà prevedere un piano vincolante di riduzione del maggior debito. Le nuove regole entreranno in vigore a partire dal 2011. Pertanto, dopo un periodo transitorio, il livello federale ed i Länder dovranno rispettare i nuovi vincoli, rispettivamente, nel 2016 e nel 2020. Le ragioni per le quali è stata abbandonata la *golden rule* è che ha dimostrato di non funzionare, in quanto, per circa la metà degli anni per la quale è rimasta in vigore, l'indebitamento netto annuo è stato superiore al volume degli investimenti pubblici lordi. Questa violazione, che costituisce la seconda ragione del suo abbandono, è stata resa possibile dal fatto che è difficile definire cosa è un investimento e cosa non lo è. Come esempi di queste difficoltà, il dibattito che si è sviluppato in Germania ha messo in evidenza quelli relativi a: definizione di investimento lordo, su cui incide la politica degli ammortamenti; classificazione delle spese in istruzione e formazione e, più in generale, per la ricerca e lo sviluppo; classificazione delle spese sanitarie e delle spese per la sicurezza. Infine, è stato fatto rilevare che il crescente indebitamento pubblico rischia di essere insostenibile alla luce della diminuzione della popolazione e dell'aumento della quota degli anziani e che la *golden rule* non ha impedito alla politica fiscale di essere di fatto, come nel caso svizzero in passato, pro-ciclica.

L'Australia, un altro dei paesi che ha abbracciato la formula della *golden rule*, è un caso interessante per il tipo di approccio che si è data per la gestione del debito, che parte da una prospettiva diversa rispetto agli

esempi visti prima<sup>30</sup>. In effetti, in questo paese è in vigore una ulteriore procedura forse più interessante per quello che si potrebbe suggerire per il contesto europeo. Intanto va ricordato che si tratta di un paese in cui, oggi, il debito pubblico costituisce il 15-16% del PIL. Ma è bene ricordare, soprattutto con riferimento a chi ritiene impossibile riportare l'incidenza del debito pubblico su questi livelli, che in Australia, come del resto negli Stati Uniti, durante la seconda guerra mondiale il debito pubblico aveva raggiunto una percentuale largamente superiore a quella del PIL. Ciononostante, nell'arco del ventennio successivo esso è stato ridotto ad una percentuale che è praticamente pari a quella attuale.

In questo Stato federale, nel 1923 venne introdotto, come comitato informale, il *Loan Council*, il cui scopo era quello di impedire la concorrenza tra gli Stati membri sul mercato dei capitali. Esso venne istituito formalmente nel 1927, quando il governo federale e gli Stati federati firmarono il cosiddetto *Financial Agreement*, cioè un accordo che regolamentava i rapporti finanziari, in senso lato, tra i due livelli della Federazione. Questo passaggio formale avvenne in una fase in cui in Australia era diffusa l'opinione secondo cui il credito cui può accedere la federazione non può eccedere il livello cui può accedere il suo Stato più debole. Nel 1928, quando il *Financial Agreement* venne inserito nella Costituzione australiana e gli si diede, appunto, rilevanza costituzionale, anche il *Loan Council*, benché non inserito esplicitamente nella Costituzione, venne ad acquisire un ruolo più incisivo. Attualmente esso è un'istituzione in cui sono rappresentati il governo federale ed i governi degli Stati federati, però il voto del rappresentante del governo federale conta il doppio ed in più gli è riconosciuto lo status di *casting vote* (a parità di voti, prevale la linea sostenuta dal governo federale). La finalità del *Loan Council* è quella di decidere la distribuzione del nuovo debito pubblico tra i diversi livelli di governo del sistema federale, vale a dire la distribuzione tra il livello federale e quello degli Stati federati delle risorse finanziarie che vengono raccolte con l'emissione di debito pubblico.

### 3. *Il ruolo della politica di debito e di bilancio dell'Unione europea: "Union bonds" o "Union assets"?*

La realizzazione dell'unione monetaria europea, l'introduzione del Patto di stabilità e crescita ed i limiti al deficit pubblico ed all'indebitamento totale dei paesi europei, sono stati un punto di svolta rispetto alla gestione della politica di bilancio del passato, in quanto l'opinione pubblica

europea ha cominciato lentamente a prendere atto del fatto che i debiti pubblici vanno rimborsati. Questi principi sono stati, di fatto, “costituzionalizzati”<sup>31</sup>.

Cosa si può quindi dire, di più, in merito ad una politica europea di debito pubblico (*Union bonds*), tenendo conto dell’attuale politica europea di bilancio e di quanto di positivo mettono in rilievo i precedenti di Stati Uniti, Svizzera, Germania ed Australia? Per quanto riguarda la politica di bilancio dell’UE, ricordiamo che la Banca europea degli Investimenti è formalmente prevista nei Trattati europei come strumento per il finanziamento della politica economica europea, da esercitarsi come integrazione della politica di bilancio dell’Unione. Infatti, l’articolo 309 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea dopo aver ricordato che “*La Banca europea per gli investimenti ha il compito di contribuire, facendo appello al mercato dei capitali ed alle proprie risorse, allo sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno nell’interesse dell’Unione*”, prevede che “[...] *nello svolgimento dei suoi compiti la Banca facilita il finanziamento di programmi di investimento congiuntamente [sottolineatura nostra] con gli interventi dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari dell’Unione*”. Attualmente, la BEI emette prestiti annui pari a circa 60 miliardi di euro, lo 0,48% del PIL dell’Unione: in seguito alle decisioni che sono state prese dall’Unione europea a fine 2008, per far fronte alla crisi finanziaria, nel 2009 essa potrà arrivare alla emissione di prestiti pari ad 80 miliardi di euro, vale a dire lo 0,64% del PIL dell’Unione. Si tratta di un’incidenza del debito, in ambedue i casi, addirittura superiore a quanto previsto dalla Germania con la recente revisione costituzionale. Pertanto, non si può dire, in assoluto, che l’Unione non emetta già degli *Union bonds*, mentre si può certamente osservare che a fronte di un valore dei titoli in circolazione emessi dalla BEI pari a circa il 2,8% del PIL dell’UE, il valore dei titoli emessi dai governi della zona euro è pari al 78,2%<sup>32</sup>. Si potrebbe dunque ritenere che, a livello europeo, vi siano ampi margini di manovra aggiuntivi. Però, limitarsi a sostenere una emissione di nuovi *Union bonds*, nel contesto di una crisi da debito, cui si sta rispondendo con un forte aumento dell’indebitamento pubblico da parte di tutti gli Stati europei, indipendentemente dalla richiesta di introdurre vincoli e garanzie a fronte del debito pubblico aggiuntivo dell’Unione, non dovrebbe costituire la sola indicazione. Quello che, piuttosto, si potrebbe suggerire è di presentare un *pacchetto di proposte*, compatibile con le regole del Patto di stabilità e crescita, relativo alla politica di bilancio o, meglio, ad un governo europeo dell’economia, di cui l’emissione di *Union bonds*

sarebbe uno degli elementi.

Intanto va detto che la definizione di un pacchetto di proposte relativo alla gestione del debito non può prescindere dalla enunciazione di quelli che devono essere gli obiettivi di una politica europea di bilancio e la risposta che viene qui avanzata è che essi debbono essere l'esito di un aggiornamento di quanto prevede la formulazione classica degli obiettivi della politica di bilancio dei diversi livelli di governo elaborata dalla teoria del federalismo fiscale. Come noto, quest'ultima individua tre obiettivi fondamentali: la politica di *stabilizzazione* del reddito e dell'occupazione, la politica di *ridistribuzione* delle risorse e la politica di *allocazione* delle risorse. Semplificando di molto la descrizione relativa ai compiti da assegnare ai diversi livelli di governo, essa prevede che al livello superiore di governo di un sistema federale spetti la responsabilità della politica di stabilizzazione e la politica redistributiva del reddito, mentre ai livelli inferiori di governo compete la responsabilità della politica allocativa delle risorse (fornitura di beni e servizi pubblici locali)<sup>33</sup>. La ragione per la quale la politica di stabilizzazione deve essere attribuita al livello superiore di governo risiede nel fatto che, essendo le diverse economie che compongono una comunità politica federale profondamente interdipendenti tra di loro, un aumento della domanda a livello locale, per effetto dell'elevata propensione marginale (e media) all'importazione di beni e servizi dagli altri Stati membri della medesima comunità, avrebbe effetti limitati sulla domanda aggregata locale. Viceversa, la politica di stabilizzazione, come ad esempio una manovra espansiva della domanda, perseguita al livello superiore di governo della comunità politica, essendo questa relativamente poco integrata con il resto dell'economia mondiale, eserciterebbe la maggior parte dei suoi effetti sull'economia domestica. La responsabilità della politica redistributiva viene anch'essa assegnata al livello superiore di governo sostanzialmente per evitare fenomeni di concorrenza fiscale. Viceversa, per tener conto delle differenze nella struttura delle preferenze relative alla domanda di beni e servizi pubblici che distingue i cittadini di uno Stato membro dai cittadini degli altri Stati membri della comunità politica federale, la politica di allocazione delle risorse, se vuole ottimizzarne il benessere complessivo, deve essere una competenza locale. Rispetto a questo schema originario, alcuni economisti federalisti – confrontandolo con gli obiettivi di una politica di bilancio europea, promossa da un governo federale europeo –, avevano già proposto un significativo aggiustamento<sup>34</sup>. Pertanto, mentre la politica di stabilizzazione avrebbe fatto capo al livello europeo, la politica redistributiva, per

tener conto del fatto che difficilmente gli Stati nazionali europei avrebbero rinunciato alla gestione del principale strumento di politica economica (l'imposta sui redditi) che consente loro di perseguire l'obiettivo di modello sociale più pertinente alle esigenze del proprio elettorato, avrebbe fatto capo al bilancio nazionale. Al livello europeo, invece, avrebbe fatto capo un obiettivo redistributivo di natura diversa, quello della redistribuzione di risorse, non fra cittadini, ma tra Stati. La politica di allocazione delle risorse sarebbe rimasta anch'essa di competenza nazionale.

Tuttavia, in relazione alla gestione di una politica di bilancio e quindi anche del debito pubblico europeo, bisognerebbe fare un altro passo avanti, che richiede un ulteriore aggiustamento della teoria del federalismo fiscale e che ha a che fare con due suoi limiti. Il primo limite, in parte già rilevato a suo tempo, riguarda le motivazioni portate a supporto della distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, ed in particolare quelle relative all'attribuzione al livello superiore di governo della competenza esclusiva della politica di stabilizzazione. Queste motivazioni, nella situazione europea, possono portare anche ad una conclusione opposta<sup>35</sup>. Vale a dire che è proprio l'elevata integrazione delle economie europee tra di loro che fa ritenere che una gestione *coordinata* della politica di stabilizzazione da parte dei paesi aderenti al Patto di stabilità e crescita possa essere efficace. La politica di stabilizzazione potrebbe cioè restare di competenza nazionale, *purché inserita in una procedura decisionale vincolante e democratica, che includa nella manovra anche la gestione del bilancio europeo e si concluda quindi con un voto congiunto dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo sulla manovra complessiva*<sup>36</sup>. Se questa potrebbe essere la risposta al primo limite del federalismo fiscale, occorrerebbe però analizzare qual è l'obiettivo specifico che, in questo contesto, deve essere assegnato al bilancio europeo, posto che parte della politica redistributiva e la politica allocativa rimangono una competenza nazionale. A questo proposito si può rilevare che l'individuazione della competenza che deve essere assegnata al bilancio europeo, anche con una politica di debito, dipende dal superamento dell'altro limite della teoria del federalismo fiscale: l'assenza dell'obiettivo dello sviluppo e, nel nostro caso, dello sviluppo dell'economia europea in quanto tale<sup>37</sup>. Evidentemente, alla luce dei gravi problemi legati all'inquinamento ed all'esaurimento di molte risorse primarie, l'obiettivo dello sviluppo economico va ormai qualificato ed occorre parlare di sviluppo economico *sostenibile*. Perciò, il bilancio dell'Unione dovrebbe divenire lo

strumento per conseguire quest'ultimo obiettivo, di lungo termine, che riguarda non solo gli europei della presente generazione, ma anche delle future generazioni, e che richiede investimenti che i singoli Stati nazionali, per varie ragioni, non sono in grado di sostenere<sup>38</sup>.

\* \* \*

Alla luce delle esperienze che abbiamo preso in considerazione si tratta quindi di cercare di definire una politica europea del debito pubblico che non rappresenti un segnale negativo in una fase storica in cui tutti i governi dei paesi industrializzati stanno aumentando i loro debiti pubblici per far fronte alla crisi economica, e che rischia quindi di essere interpretata come indicazione di politica di bilancio unicamente orientata al debito. L'esempio degli Stati americani, relativo alla distinzione tra bilancio per le spese correnti finanziato con imposte e bilancio per investimenti finanziato prevalentemente a debito, fornisce una prima risposta. Questo modello potrebbe infatti rafforzare il carattere di originalità del bilancio europeo. Non si tratta, infatti, di introdurre la *golden rule* a livello europeo, dato che questa ha già evidenziato i suoi limiti a livello nazionale, bensì di introdurre piuttosto una distinzione tra investimenti che possono essere finanziati a debito e quelli che devono essere finanziati con imposte. Entrambi i tipi di investimento confluiranno in una sezione distinta del bilancio europeo, con i primi che saranno realizzati da "imprese comuni", sul modello del progetto Galileo, o agenzie, ed i secondi che, come detto, saranno finanziati da imposte. Ma ciò su cui si vuole qui insistere è la distinzione che occorre stabilire tra quella parte del bilancio europeo che va a finanziare il *futuro* dei cittadini europei, sotto la forma di capitale accumulato e accumulabile di natura fisica, intellettuale e ambientale e quella parte che va invece a finanziare il *presente*.

Il bilancio europeo attuale si distingue da quelli nazionali per il fatto che è, in grande misura, un bilancio prevalentemente orientato al perseguimento di obiettivi di lungo periodo, sia che si tratti dei Fondi strutturali, del Fondo di coesione, del Fondo di sviluppo o dei finanziamenti destinati alla ricerca e sviluppo. Riguarda cioè politiche di lungo termine che rispondono alle esigenze di solidarietà tra regioni ricche e regioni povere, o tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo, o che perseguono obiettivi dai risultati incerti, come nel caso della ricerca e sviluppo. Sono situazioni dove, in generale, non ha senso la finanza a debito, ma quella sostenuta da imposte. Diverso è il caso di investimenti dove vi sono

ritorni economici, sia pure dilazionati nel lunghissimo termine e dove la funzione impositiva deve essere ad integrazione del servizio del debito eventualmente non coperto dalla generazione di cassa dell'investimento. In questo caso, a questa sezione del bilancio europeo competerebbe il perseguimento degli obiettivi di investimento di lunghissimo periodo, quelli cioè che servono a tracciare la direzione di marcia per il sistema economico europeo nel suo complesso, come gli investimenti nelle grandi reti infrastrutturali nel settore dei trasporti (terrestri e spaziali), dell'energia, delle telecomunicazioni, ecc.. Al bilancio per investimenti spetterebbe dunque la raccolta di fondi da destinare, per fare un esempio noto, alle "imprese comuni", o ad altre agenzie che dovrebbero essere istituite per realizzare gli investimenti<sup>39</sup>. Si tratterebbe, in sostanza, di investimenti in settori che producono benefici nel lungo termine e per i quali avrebbe senso che le generazioni future siano chiamate a sostenere parte dell'onere, rispondendo così al requisito della solidarietà intergenerazionale<sup>40</sup>. Questa impostazione consentirebbe, tra l'altro, di superare il limite del modello svizzero e tedesco, che rischia di sacrificare l'obiettivo dello sviluppo a quello della stabilità.

Per quanto riguarda i vincoli da porre all'indebitamento, sia a livello europeo sia a livello nazionale, essi, in parte, esistono già. A livello europeo è previsto il pareggio di bilancio e l'emissione di debito pubblico, come esito di una politica di *deficit spending* dell'Unione, sembra quindi già preclusa<sup>41</sup>. I limiti ai bilanci degli Stati nazionali, cui competerebbe l'obiettivo della politica di stabilizzazione, di parte delle politica redistributiva e della politica di allocazione, sono invece quelli posti dal Patto di stabilità e crescita. La novità sarebbe l'emissione di *Union bonds* direttamente da parte dell'Unione europea che, con il Trattato di Lisbona, ha personalità giuridica e può compiere operazioni patrimoniali e quindi finanziare la sezione "investimenti" del bilancio europeo. Questa possibilità, in realtà, non sarebbe una novità assoluta in quanto già la prima Comunità europea che è stata costituita, cioè la CECA, emetteva degli *Union bonds*. Ma essa, a garanzia del servizio del debito, aveva anche il potere di applicare imposte europee sui prodotti carbo-siderurgici<sup>42</sup>. Quello della CECA costituisce quindi un precedente cui ci si dovrebbe rifare oggi. Non bisogna, infatti, dimenticare l'indicazione che ci viene dall'esperienza americana e cioè il fatto che l'obiettivo del pareggio del bilancio federale americano è stato bocciato dal Senato, dove siedono i rappresentanti degli Stati, nonostante la maggior parte di essi abbia adottato vincoli costituzionali all'indebitamento statale ed al pareggio di bilancio. Proprio per evitare una situazione in cui a livello nazionale il

debito tende ad essere messo sotto controllo, mentre al livello superiore tende a non esserlo, occorre prevedere una sorta di “patto costituzionale” tra il livello federale europeo e quello rappresentato dagli Stati membri per la ripartizione del debito tra i due livelli di governo e, soprattutto, l’attribuzione di un potere impositivo all’Unione. Si tratta, in sostanza, di studiare l’introduzione di vincoli istituzionali europei all’indebitamento, che, come nel caso tedesco, potrebbero prevedere situazioni eccezionali in cui si può derogare alla regola.

Un’ultima considerazione riguarda, da un lato, il fatto che gli *Union bonds* entrerebbero in concorrenza con i titoli pubblici degli Stati membri e, dall’altro, il fatto che essi sarebbero fatalmente destinati a raccogliere risparmio non solo europeo, ma anche extra-europeo. È infatti possibile che, similmente a quanto avviene per i *Treasury bonds* americani, i titoli pubblici europei vengano sottoscritti da paesi in via di sviluppo, i quali distoglierebbero così risorse finanziarie dal loro territorio con inevitabili conseguenze negative per la loro crescita. Il meccanismo istituzionale adottato dall’Australia, con gli opportuni adattamenti, potrebbe quindi valere anche per il caso europeo. Pertanto, per evitare la concorrenza sul mercato dei capitali tra i *bonds* dell’Unione e quelli degli Stati membri, l’attuale Ecofin potrebbe divenire una sorta di *Loan Council* europeo nell’ambito del quale il futuro governo federale europeo ed i governi degli Stati membri dovrebbe discutere della ripartizione del debito tra i diversi livelli della Federazione europea. In secondo luogo, per tener conto di quanto avviene a seguito dell’emissione di *Treasury bonds* americani, l’introduzione di un *Loan Council* europeo dovrebbe essere aggiornato rispetto al precedente australiano. Al fine di attivare un meccanismo di sorveglianza degli effetti della politica di bilancio di un continente finanziata a debito, si potrebbe prevedere che di un siffatto *Loan Council* europeo, una volta istituito, facesse parte, almeno a livello consultivo, anche un rappresentante del Consiglio di sicurezza economica dell’ONU.

#### NOTE

<sup>1</sup> Ci si riferisce qui alla politica della Banca europea degli investimenti.

<sup>2</sup> Delors propose l’emissione di “obbligazioni dell’Unione”, a complemento dei prestiti della BEL, per finanziare investimenti infrastrutturali nel settore dei trasporti, dell’energia e delle telecomunicazioni, il cui rimborso avrebbe dovuto essere garantito dal bilancio della Comunità (cfr. Commissione delle Comunità europee, *Crescita, competitività, occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Milano, Il Saggiatore, 1994, pag. 84 ).

<sup>3</sup> Oggi, come dimostra il precedente degli USA, il cui crescente deficit pubblico da finanziare ha comportato l'afflusso di capitali da tutto il mondo, compresi quelli sottosviluppati, è anche un problema di equità mondiale.

<sup>4</sup> Cfr. M. T. Salvemini, F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa (Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei)*, Firenze, Passigli Editori, 2010.

<sup>5</sup> T. Lewis, "Eisenhower's roads to prosperity", *Los Angeles Times*, 26 dicembre 2008; M. Dallek, "Eisenhower Interstate Highways Offer a Road Map for Obama Stimulus", *Us News*, 5 febbraio 2009.

<sup>6</sup> Si possono qui osservare due cose. Intanto, il fatto che la realizzazione della rete autostradale venne intesa come parte del sistema di difesa del paese. Il piano di investimenti di dimensioni continentali, come si ritiene debba essere un piano europeo sostenuto da nuovo debito europeo, dovrà quindi poggiare, oltre che su motivazioni economiche, su forti motivazioni politiche. In secondo luogo, il fatto che nel discorso al Congresso USA del 22 febbraio 1955, con il quale fu presentato il piano d'investimenti per la realizzazione della rete autostradale, Eisenhower fece un'affermazione che oggi, considerando gli Stati Uniti uno Stato integrato, può sembrare strana: "Together, the united forces of our communication and transportation systems are dynamic elements in the very name we bear – United States. Without them, we would be a mere alliance of many separate parts", in R. F. Weingroff, *Creating The Interstate System*, <http://www.tfhrcc.gov/pubrds/summer96/p96su10.htm>. Vedi anche M. Rose, *Interstate: Express Highway Politics, 1939-1989*, The University of Tennessee Press, 1990 (revised edition).

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. ad esempio F. Spoltore, "La rivoluzione scientifica e Internet", *Il Federalista*, 41, n. 1 (1999).

<sup>8</sup> J. M. Ferguson, *Public Debt and Future Generations*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1964. Il dibattito sul debito pubblico da allora è stato rilanciato più volte ed è ripreso, con particolare vigore, al momento della firma del Trattato di Maastricht, quando venne richiesto agli Stati aderenti all'unione monetaria di rispettare stringenti vincoli di deficit pubblico e di indebitamento pubblico.

<sup>9</sup> R. J. Barro, "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, 82, n. 6 (1974), pp. 1095-1117 e R. J. Barro, "On the Determination of the Public Debt", *The Journal of Political Economy*, 87, n. 5 (1979), pp. 940-971.

<sup>10</sup> R. J. Barro, *op. cit.*

<sup>11</sup> Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, *Risposta data dal sig. Solbes Mira in nome della Commissione*, C340E/107, 4 dicembre 2001. Nella sua risposta, Solbes rileva, inoltre, che ogni aumento permanente del debito pubblico di 10 punti percentuali del PIL produce un aumento dei tassi di interessi reali che oscilla tra lo 0,2 e lo 0,3%.

<sup>12</sup> P. Margani, R. Ricciuti, *Equivalenza ricardiana in economia aperta: un'analisi empirica*, Società italiana di economia pubblica, Working Paper n. 390, novembre 2004.

<sup>13</sup> IMF, *The State of Public Finances - Cross-Country Fiscal Monitor*, novembre 2009, SPN/09/25.

<sup>14</sup> Nell'ipotesi che non vi sia coincidenza tra le generazioni che sottoscrivono il debito e quelle che lo rimborseranno.

<sup>15</sup> Questo perché l'efficienza marginale del capitale di un paese – nel nostro caso, l'Unione europea – dipende dallo stock di capitale accumulato. Per una discussione sui limiti che la mancata trasformazione dell'Unione in un vero e proprio Stato federale, pone al pieno sfruttamento dell'efficienza marginale del capitale in Europa, cfr. A. Mosconi, "Euro e dollaro – Per un sistema monetario mondiale", *Il Federalista*, 42, n.1 (2000).

<sup>16</sup> Mentre l'incidenza del debito pubblico sul PIL dei paesi avanzati del G20 aumenterà dal 68% del 2000 al 118% nel 2014, l'incidenza del debito pubblico sul PIL dei paesi emergenti del G20 diminuirà, nello stesso periodo, dal 44% al 36% (Fonte: IMF, *The State*

of *Public Finances - Cross-Country Fiscal Monitor*, novembre 2009). Sulla sostenibilità del debito pubblico, vedi il lavoro pionieristico: E. D. Domar, “The ‘Burden of the Debt’ and the National Income”, *The American Economic Review*, 34, n. 4 (1944).

<sup>17</sup> J. F. Cogan, T. Cwik, J. B. Taylor and V. Wieland, *New Keynesian Versus Old Keynesian Government Spending Multipliers*, European Central Bank, Working Paper Series, n. 1090, settembre 2009.

<sup>18</sup> In base ai dati del *Bureau of Labour Statistics*, il numero di disoccupati nel primo semestre del 2010 è stato pari a 14,9 milioni, mentre nel 2008, quando è esplosa l’attuale crisi finanziaria, erano pari a 8,9 milioni.

<sup>19</sup> IIMF, *Global Financial Stability Report – Navigating the Financial Challenges Ahead*, ottobre 2009.

<sup>20</sup> Congressional Research Service, *The Debt Limit: History and Recent Increases*, aprile 2008.

<sup>21</sup> Il provvedimento non è passato al Senato per un voto, che non ha consentito di raggiungere la necessaria maggioranza dei terzi.

<sup>22</sup> R. A. Musgrave, “The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget”, *The American Economic Review*, 29, n. 2 (1939).

<sup>23</sup> D. V. Denison, M. Hackbart, and M. Moody, “State Debt Limits: How Many Are Enough?”, *Public Budgeting & Finance*, Winter 2006.

<sup>24</sup> J. M. Poterba, “State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics”, *Journal of Political Economy*, 102, n. 4 (1994); J. M. Poterba, “Capital budgets, borrowing rules, and state capital spending”, *Journal of Public Economics*, n. 56 (1995); J. M. Poterba, “Balanced Budget Rules And Fiscal Policy: Evidence From The States”, *National Tax Journal*, 48, n. 3 (1995).

<sup>25</sup> Nei sistemi politici che si sono dati un unico bilancio – come del resto vale per lo stesso bilancio del governo federale americano – non mancano comunque le informazioni relative alle spese correnti ed alle spese in conto capitale.

<sup>26</sup> S. Danninger, *A New Rule: ‘The Swiss Debt Brake’*, International Monetary Fund Working Paper n. 02/18, gennaio 2002,

<sup>27</sup> F. Bodmer, “The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong”, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 142, n. 3 (2006).

<sup>28</sup> C. Kastrop, *A new budget rule for Germany?* Federal Ministry of Finance, paper presentato a Berlino il 22 giugno 2007; E. Baumann, E. Donnebrink, C. Kastrop, *A Concept for a New Budget Rule for Germany*, CESifo Forum 2/2008; C. Kastrop, *Fiscal Institutions and the Sustainability of Public Finance Seen from a European and German Perspective*, paper presentato a Gdansk, il 18 giugno 2009.

<sup>29</sup> Il limite dello 0,35% risulta dal prodotto tra il deficit strutturale previsto dal Patto di stabilità e crescita, fissato nello 0,5% del Prodotto interno lordo, e la percentuale del debito pubblico che fa capo al governo federale (70% del debito pubblico complessivo della Germania. Il rimanente 30% fa capo ai *Länder* ed alle municipalità). Ovviamente, questo limite è al netto del maggior (o minor) debito conseguente all’evoluzione del ciclo economico, una variazione che, nel caso dell’economia tedesca, è stimata pari allo 0,5% del PIL.

<sup>30</sup> C. H. Herbert, “A Loan Council for Canada: The Australian Experience”, *The Canadian Journal of Economics and Political Science/ Revue canadienne d’Economie et de Science politique*, 2, n. 3 (1936), pp. 354-373; B. S. Grewal, *Did the Australian Loan Council Encourage Excessive Borrowing by the States?*, Centre for Strategic Economic Studies, Victoria University of Technology, CSES Working Paper N. 14, settembre 1999; B. S. Grewal, *Australian Loan Council: Arrangements and Experience with Bailouts*, Melbourne, Victoria University, novembre 2000; K. Di Marco, P.M. Pirie and W. Au-

Yeung, *A history of public debt in Australia*, (2009), [www.treasury.gov.au/documents/1496/PDF/01\\_Debt.pdf](http://www.treasury.gov.au/documents/1496/PDF/01_Debt.pdf).

<sup>31</sup> Va da sé che le recenti difficoltà di bilancio in cui è incorsa la Grecia ed il dibattito europeo che ne è seguito su come farvi fronte e limitare ulteriormente il debito pubblico dei paesi europei, ha enormemente accresciuto la consapevolezza di questo problema.

<sup>32</sup> È evidente, comunque, che l'indice che conta, a parte la discussione che dovrebbe essere fatta circa la ripartizione del debito tra i diversi livelli di governo dell'Unione, è l'*indebitamento totale* degli Stati membri e dell'Unione.

<sup>33</sup> W. Oates, *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972.

<sup>34</sup> A. Majocchi, "Dallo SME all'Unione economica e monetaria: il ruolo della politica fiscale", *Il Federalista*, 22, n.1-2 (1980); Commission of the European Communities, "Stable Money, Sound Finances", *European Economy*, n. 53 (1993).

<sup>35</sup> A. Majocchi, *Il coordinamento della politica fiscale nell'Unione europea e il finanziamento del bilancio comunitario*, Paper presentato in occasione della conferenza "Il ruolo dei poteri regionali e locali nell'Unione: federalismo e sussidiarietà in un'Europa allargata", Torino, 28 marzo 2003.

<sup>36</sup> Albertini ha messo in evidenza per primo la necessità che la ripartizione delle risorse tra il livello europeo e quello nazionale fosse l'esito della decisione, presa a Camere riunite, di una sessione dedicata al bilancio all'inizio di ogni legislatura (cfr. M. Albertini, "Schema del rapporto del Presidente dell'UEF al Comitato federale del 14-15 marzo 1981", *Il Federalista*, 23, n. 1 (1981)). La crisi finanziaria della Grecia sembra stia spingendo gli Stati europei in questa direzione. Infatti, nel corso della riunione del Consiglio dell'Unione europea del 7 settembre 2010, i ministri delle finanze dell'UE hanno deciso di modificare il Patto di stabilità e crescita prevedendo l'introduzione del cosiddetto "semestre europeo". In base al nuovo accordo, nel mese di marzo di ciascun anno il Consiglio europeo, sulla base di un rapporto preparato dalla Commissione europea, individuerà le principali sfide economiche e fornirà le indicazioni sulle politiche da seguire e di cui gli Stati membri dovranno tenere conto nella predisposizione del bilancio per l'anno successivo. Il voto dei parlamenti nazionali chiuderà il ciclo di bilancio. Tuttavia, non è al momento chiaro se tale procedura sarà vincolante, quali potranno essere le sanzioni nel caso in cui un paese membro non dovesse attenersi alle indicazioni del Consiglio e quale ruolo avrà il Parlamento europeo nella nuova procedura di bilancio.

<sup>37</sup> Il fatto che la teoria del federalismo fiscale non prende in considerazione l'obiettivo dello sviluppo economico è riconosciuto anche da W. Oates, uno dei più noti teorici del federalismo fiscale. Cfr. W. Oates, "Fiscal decentralization and economic development", *National Tax Journal*, 46, n. 2 (1993). Lo sviluppo economico, come obiettivo discrezionale della politica economica, è un problema che comincia ad essere discusso a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, e questo può forse spiegare perché il federalismo fiscale non lo abbia preso in considerazione. Il riferimento allo sviluppo economico come uno degli obiettivi discrezionali della politica economica viene fatto risalire al secondo dopoguerra. Viene anche indicata la data a partire dalla quale diventa oggetto di discussione pubblica, il 1949, anno dell'insediamento del Presidente Truman e del noto "Punto quattro" del suo discorso (Cfr. H. W. Arndt, *Lo sviluppo economico – storia di un'idea*, Bologna, Il Mulino, 1990).

<sup>38</sup> Ad integrazione di questo specifico obiettivo, l'UE dovrebbe presentare un bilancio di durata pluridecennale, proprio per prendere in considerazione gli effetti che la politica di bilancio avrebbe sulle generazioni future.

<sup>39</sup> D. Velo (a cura di), *L'Europa dei progetti*, Milano, Giuffrè Editore, 2007.

<sup>40</sup> Il vantaggio di una specifica sezione del bilancio europeo destinata al finanziamento degli investimenti è che l'onere del rimborso del debito a carico delle generazioni future è

l'esito di una scelta e non la conseguenza di un meccanismo perverso messo in moto da una politica di debito pubblico indifferenziata. La sezione di bilancio destinata a sostenere gli investimenti prevederà il finanziamento con un debito che sarà rimborsato con i proventi dell'investimento, oppure in parte con i proventi dell'investimento ed in parte con imposte, oppure unicamente attraverso la leva fiscale.

<sup>41</sup> L'ulteriore vantaggio di un bilancio con due sezioni distinte, una per le spese correnti e l'altra per gli investimenti, è che supera il concetto di *deficit spending*.

<sup>42</sup> G. Montani, *L'economia politica dell'integrazione europea*, Novara, Utet, 2008, pp. 49-50. La crisi finanziaria greca dei primi mesi del 2010 ha dato nuovo slancio al dibattito sull'introduzione degli *Union bonds*. Nessuna delle proposte avanzate, però, riprende quanto di innovativo era stato introdotto con l'istituzione della CECA. Le più recenti di queste proposte, a parte i limiti specifici di ciascuna, hanno in comune il fatto che non mettono in discussione la sovranità fiscale degli Stati membri, che restano i garanti in ultima istanza della solvibilità degli *Union bonds* (v., ad esempio: F. Boonnev Ay, *Pour un Eurobond – Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise*, Institut Montaigne, febbraio 2010; J. Delpa, J. von Weizsaecher, *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief, n. 3, (2010).

## Note

---

### IL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE EUROPEO NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE

Secondo Stiglitz “la globalizzazione è il campo in cui si sviluppano alcuni dei nostri più profondi conflitti sociali, inclusi quelli sui valori fondamentali, e le divergenze più significative riguardano il ruolo dei governi e dei mercati... L'economia deve occuparsi dell'efficienza mentre tutto ciò che attiene all'equità deve essere lasciato nelle mani della politica”<sup>1</sup>. La politica non ha finora dimostrato di volere o potere svolgere questo ruolo su scala internazionale.

Dagli anni Novanta del secolo scorso, gli accordi del WTO hanno infatti accentuato il liberismo e la politica del *laissez-faire*, cioè la tendenza ad eliminare progressivamente i dazi a livello mondiale, e la *deregulation*, che ha rimosso le regolamentazioni di ostacolo al libero mercato. Successivamente, l'ingresso della Cina nell'economia di mercato, simbolicamente sancito dagli accordi conclusi sempre nell'ambito del WTO del dicembre 2001, ha alimentato una concorrenza economica ancora più forte tra le imprese mondiali e tra gli Stati. Durante la prima decade di questo secolo la crescita esponenziale delle economie dei paesi emergenti, in particolare di quella della Cina, che è passata dalla nona posizione commerciale del 2001 ai vertici della classifica mondiale, accrescendo ulteriormente la competizione e il processo di liberalizzazione su scala globale, ha finito per mettere in evidenza le contraddizioni ed i limiti insiti in una globalizzazione senza governo.

Non sorprende quindi che dopo la crisi finanziaria del 2008 il dibattito sul rapporto Stato-mercato sia diventato ancora più attuale nella misura in cui gli effetti della crisi hanno coinvolto il mondo delle imprese e del lavoro e la stessa capacità degli Stati delle economie occidentali, sempre più indebitati, di attenuare con le politiche fiscali e sociali gli eccessi di un capitalismo praticamente fuori controllo su scala internazionale.

Come è noto, questa politica del *laissez faire* è stata promossa soprattutto a partire dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna. Mentre nell'Europa continentale, la presenza, da tempo, di uno Stato sociale più protettivo nei confronti delle esigenze degli strati più deboli della popolazione ha cercato di mitigare le diseguaglianze sociali e di controllare le tendenze degenerative, potenzialmente pericolose per l'ordine sociale e politico, implicite in qualsiasi tumultuoso processo di sviluppo economico.

Non a caso questo modello di Stato sociale si è affermato soprattutto negli anni Sessanta del secolo scorso, in un contesto di grande sviluppo economico, allo scopo di favorire la nascita di una società solidale, il radicamento della democrazia in diversi paesi (tra cui l'Italia e la Germania), la crescita del ruolo dei sindacati. Certamente il "miracolo" economico di quegli anni fu decisivo per reperire le risorse necessarie al miglioramento delle condizioni di lavoro, dell'assistenza e della previdenza sociali. Infatti, una volta esaurita la spinta propulsiva di quel periodo, allorché la crescita economica incominciò ad assestarsi su valori più moderati, per mantenere nel tempo questo modello gli Stati europei dovettero progressivamente aumentare il loro livello di indebitamento.

Così il modello di Stato sociale (o di *welfare*) europeo è entrato in una fase critica, in cui le sue fondamenta, costituite da una presenza attiva dello Stato nell'economia, da una cospicua spesa pubblica e da una crescente pressione fiscale, hanno incominciato a vacillare e ad essere messe in discussione di fronte ai successi produttivi, economici e commerciali di altri modelli (in primo luogo quello asiatico).

E' dunque ormai giunto il momento di abbandonare il modello di Stato sociale costruito nel corso di secoli in Europa? A questo proposito è opportuno ricordare che, anche se in termini generici, si parla di politica sociale in talune aree europee già a partire dal Seicento-Settecento e in modo più preciso dopo l'avvento della rivoluzione industriale e dalle riforme introdotte in Germania da Bismarck. Ma l'accezione in senso moderno di *welfare* è riconducibile alla politica del *New Deal* di Roosevelt come risposta alla crisi economica del '29. Dopo il crollo della borsa, delle banche e degli investimenti e soprattutto di fronte al drammatico problema della disoccupazione, l'amministrazione del Presidente americano infatti sostanzialmente ridefinì il ruolo dello Stato nell'economia e, per la prima volta nella storia, cercò di farlo su scala continentale e in un sistema democratico articolato. In particolare, l'amministrazione Roosevelt aumentò la spesa pubblica per assicurare il pieno impiego (in questo senso vennero riformati anche la natura e gli scopi della *Federal Reserve*); promosse la politica di intervento territoriale con la costruzione

di strade, ponti, canali, e con la ridefinizione di molti piani urbanistici; aumentò le condizioni di sicurezza nel lavoro, attuando forme assicurative contro la disoccupazione; introdusse forme di previdenza sociale e di assistenza sanitaria; chiarì la responsabilità delle imprese private verso la società nel suo complesso.

In Europa la politica di intervento statale in ambito democratico si sarebbe sviluppata solo a partire dal dopoguerra, con la pacificazione del continente e l'avvento della ripresa economica europea. I primi progetti sociali volti sia a tutelare le famiglie in difficoltà, garantendo loro un reddito minimo, sia ad aumentare il livello di istruzione e a combattere la disoccupazione risalgono al 1942 e al 1944, su impulso dell'inglese William Henry Beveridge (quel Beveridge che nel 1944 a Parigi fonda con Spinelli, Orwell, Camus e altri il Comitato Internazionale per la Federazione Europea). Si tratta di progetti che negli anni seguenti daranno vita a un vero e proprio sistema di assistenza sanitaria pubblica e di previdenza sociale. E' però con la ripresa economica, soprattutto a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, che si forma e si diffonde in molti paesi europei, grazie anche alle maggiori entrate per lo Stato derivanti da un'economia in forte sviluppo, il consenso e la volontà per realizzare le politiche per il miglioramento delle condizioni nei posti di lavoro, derivanti anche dal rafforzamento della coscienza sindacale dei lavoratori e della crescita della scolarizzazione. Si assiste alla nascita di una legislazione a tutela delle classi più deboli e si sperimenta una più equa redistribuzione fiscale; nascono e si rafforzano enti di assistenza e di previdenza pubblici.

Gli strumenti attraverso i quali allora lo Stato intervenne per equilibrare le forze economico-sociali in campo per una più equa giustizia sociale, sono stati molto diversi da paese a paese. Essi dipendevano inevitabilmente dalla diversa storia economica e politica. Per questo, nel tempo, alcuni paesi hanno privilegiato una crescente perequazione fiscale, altri quella assistenziale, altri ancora una più forte contribuzione sociale e assicurativa.

Un breve cenno a parte merita tuttavia il modello renano dell'"economia sociale di mercato", un modello spesso indicato come esempio da seguire e che in effetti si è dimostrato vincente anche nel recente passato. Michel Albert nel suo libro *Capitalismo contro capitalismo* ne ha fatto a suo tempo una esauriente descrizione. Questo modello si basa principalmente sul libero mercato soprattutto in materia di prezzi e salari, ma il funzionamento del mercato "non può regolare da solo l'insieme della vita sociale. Ha bisogno di elementi di equilibrio esterni,

ha bisogno di essere bilanciato da elementi di politica sociale che sono fissati a priori e di cui è garante lo Stato. Lo Stato tedesco si definirà come Stato sociale”... , cioè “ come guardiano dell’assistenza pubblica e del libero negoziato tra le parti sociali” che, seguendo “ la corrente socialdemocratica, ha posto le basi della partecipazione dei lavoratori alla vita delle imprese e delle istituzioni”, attraverso la cogestione<sup>2</sup>. Però, come ha spiegato Michel Albert nel suo libro, affinché una simile politica possa avere a successo è fondamentale che la stabilità monetaria e l’autonomia della banca centrale di un paese vengano garantite nel tempo. Per questo in Germania le banche commerciali hanno dovuto via via assumere un ruolo importante non solo per finanziare l’attività delle imprese, ma anche per gestirne la proprietà. Il diritto dello Stato tedesco di intervenire nella vita economica e sociale è formalmente circoscritto a due soli casi: a) per ristabilire la concorrenza laddove si verificano casi di posizioni dominanti nel mercato; b) per garantire l’ordine sociale.

Sta di fatto che questo modello, seppure modificato in relazione alla specificità degli Stati, è stato in larga parte ripreso anche in Francia, Austria, Belgio e Lussemburgo. E il suo successo è testimoniato dal fatto che nell’Europa continentale solo il modello scandinavo, affermatosi in Svezia, Finlandia, Danimarca e Olanda, è riuscito a garantire un più alto grado di protezione sociale (fino a più di un terzo del PIL dedicato a sostenere la spesa sociale), sia nell’ambito del sostegno all’occupazione che in quello della previdenza e dell’assistenza, con una copertura delle spese garantita in gran parte dal gettito fiscale e da parziali forme di contributi sociali obbligatori. Nella sua variante anglosassone (Gran Bretagna e Irlanda) lo Stato sociale ha invece privilegiato la tutela dei più deboli ed emarginati rispetto ad una tutela generalizzata, garantendo soprattutto a questa categoria sociale assistenza e aiuti. L’intervento statale in questo caso è rimasto relativamente limitato e molti servizi sono privati. Una parte molto inferiore delle spese in questo caso è infatti coperta dalla fiscalità e da contributi sociali<sup>3</sup>. Infine il modello mediterraneo (Italia, Grecia, Portogallo e Spagna) ha ecceduto in un’altra direzione, e si è basato soprattutto sulla tutela dei lavoratori, cui sono state garantite prestazioni sociali, assicurative e pensionistiche, legate al versamento, da parte loro, di quote contributive.

In definitiva, tutte queste politiche si sono via via affermate in Europa nel secondo dopoguerra, fino a subire un repentino ed ulteriore rafforzamento negli anni Settanta del secolo scorso, per far fronte alle prime gravi crisi monetarie e petrolifere, determinando così un progressivo appesantimento del debito pubblico statale senza creare parallelamente

consistenti garanzie di rimborso.

Dagli anni Novanta del secolo scorso a seguito della crescente globalizzazione e liberalizzazione dei mercati, favorite in particolare negli USA da leggi bancarie e finanziarie piuttosto permissive che davano mano libera nello spostamento di capitali, la situazione debitoria dei paesi occidentali è ulteriormente peggiorata. Infatti, a fronte di un enorme aumento dello sviluppo economico, anche se non equamente distribuito, sono state poste le premesse di un'economia volatile, più basata sulla speculazione e sul capitale che sull'economia reale. Non a caso oggi i più sono d'accordo sul fatto che la liberalizzazione, la deregolamentazione, e la privatizzazione selvaggia, di cui sono stati piantati i semi sul finire del secolo scorso, siano tra le principali cause dell'indebolimento del ruolo degli Stati soprattutto nel campo del controllo dei capitali, del rispetto della contrattazione sindacale e nel rapporto Stato-impresе-banche. Certamente questo indebolimento non è stato uniforme, né a livello mondiale, né tantomeno in un'area, quella europea, in cui l'integrazione economica e monetaria è molto avanzata. Una disomogeneità ormai registrata e nota anche a livello delle diverse opinioni pubbliche, attraverso la variazione del differenziale (*spread*) fra i tassi di interesse dei titoli di Stato: emblematico a questo proposito il caso della divergenza tra due paesi dell'area euro, la Germania e la Grecia, diventato un indicatore anche del grado di tenuta dell'Unione economica e monetaria europea. Un caso che ha dalle conseguenze pratiche sempre più evidenti a tutti: il fatto che nel febbraio 2009 la Grecia pagasse ai suoi creditori quattro punti percentuali in più rispetto a quanto pagava la Germania, spiega perché, nonostante la convenienza in termini di rendimento ad investire in Grecia, la Germania continuasse ad attirare più acquirenti dei propri titoli, in quanto offriva (e continua ad offrire) maggiori garanzie di rimborso e di stabilità.

\* \* \*

La crisi finanziaria ed economica del 2007-2008 ha determinato effetti diversi nelle varie parti del mondo: ci sono paesi che hanno migliorato la propria condizione economica e altri che stanno arretrando. Tra questi, per la prima volta almeno da due secoli a questa parte, sembrano essere i paesi occidentali quelli che arrancano maggiormente, perché non riescono a uscire dalla crisi né riescono a scaricarne le conseguenze su altre aree del mondo, come avevano potuto fare in passato. Per fronteggiare questa situazione gli Stati Uniti, patria del

liberismo economico, sono dovuti ricorrere ad interventi statali diretti che in passato avevano sempre criticato e osteggiato per tentare di salvare imprese e banche in difficoltà (con l'effetto di aumentare ancor di più il loro debito pubblico).

Anche in molti paesi europei gli aiuti a favore del sistema bancario e dell'economia in generale hanno provocato un ulteriore aumento dell'indebitamento statale. Per questo tali paesi incontrano crescenti difficoltà nel mantenere i livelli di spesa sociale del passato, avendo tra l'altro tassi di crescita economica ormai molto modesti, pari a zero o addirittura negativi. Tutto ciò ha avuto come conseguenza quella di aumentare la corsa di tutti al proprio interno e all'esterno, sui mercati finanziari internazionali, per sostenere i rispettivi sistemi produttivi, economici e sociali.

Si tratta di un fenomeno che pone dei gravi interrogativi sulla sostenibilità nel tempo di simili politiche, per quanto riguarda la natura e la composizione sia del debito interno degli Stati, che deve essere sottoposto al vaglio del consenso e della fiducia dei cittadini, sia di quello verso l'esterno, che investe la credibilità delle istituzioni dei paesi indebitati rispetto alla loro volontà o capacità di ripagare in qualche modo i debiti contratti (è questo il senso del cosiddetto rischio paese), che si riflette sull'andamento dei tassi di interesse crescenti per reperire capitali sul mercato internazionale (cioè sul costo del debito di ciascun paese).

La maggior parte dei paesi europei resta così in bilico tra l'esigenza di promuovere modelli economici e produttivi concorrenziali su scala globale – pena il loro declino economico – e quella di proteggere le rispettive società – pena un crescente disordine al proprio interno. Ma intanto, nel disperato tentativo di soddisfare la prima esigenza, questi paesi non sembrano essere più in grado, data la crisi in atto, di reperire i fondi per gli investimenti necessari a garantire una sanità pubblica adeguata, un livello accettabile dell'istruzione, pensioni e assistenza alle nuove generazioni, ecc. Ciò anche per l'invecchiamento della popolazione che in prospettiva rende più pesante la gestione del sistema previdenziale e della sanità.

Il disorientamento è evidente quando si considerano le posizioni che si confrontano nei vari dibattiti nazionali. Molti richiedono a gran voce lo smantellamento dello Stato sociale perché esso ormai appesantirebbe l'economia del paese, non aiuterebbe la crescita e non permetterebbe alle imprese nazionali di competere adeguatamente sul mercato mondiale, avendo alle spalle supporti istituzionali adeguati. Altri, al contrario, ritengono che, poiché la crisi e i suoi effetti sono destinati a durare a lungo,

colpendo soprattutto le fasce più deboli della popolazione, lo Stato sociale dovrebbe essere rafforzato e non indebolito. Ma con quali risorse?<sup>4</sup>

\* \* \*

I paesi europei sono di fronte a un problema insolubile con gli strumenti politici ed istituzionali di cui dispongono. Nel quadro economico internazionale attuale i mercati si conquistano e si mantengono con produzioni di beni che abbiano prezzi sempre più bassi o che abbiano un elevato contenuto tecnologico. Nel primo caso gli Europei non possono competere con i bassi salari con i quali riescono a produrre la Cina, l'India e i nuovi paesi emergenti. La Cina ha addirittura incominciato a delocalizzare alcune produzioni in paesi africani che offrono la possibilità di ridurre ulteriormente i costi. Nel secondo caso solo pochi paesi in Europa, la Germania per esempio, sono stati in grado di rimanere competitivi innovando, attuando una politica salariale di contenimento e migliorando la capacità produttiva.

La crisi sta inoltre accentuando un problema che nessun paese europeo sembra in grado di poter affrontare e risolvere con successo: quello della disoccupazione, soprattutto giovanile, che si lega alla precarietà delle prospettive di impiego stabile in una società sempre più basata sul lavoro temporaneo<sup>5</sup>.

A questo proposito gli Europei dovrebbero riflettere sul fatto che già il *Libro bianco su crescita, competitività, occupazione* di Delors, nel 1993, indicava a proposito dei posti di lavoro "...il dovere di crearli per garantire l'avvenire: l'avvenire dei nostri figli, che devono trovare speranza e motivazione nella prospettiva di partecipare all'attività economica e sociale e di trarre benefici dalla società in cui vivono; l'avvenire dei nostri sistemi di protezione sociale minacciati a breve termine dall'insufficienza della crescita e a lungo termine dal preoccupante deteriorarsi del rapporto popolazione attiva / popolazione inattiva"<sup>6</sup>. Ebbene questo problema, nell'ultimo ventennio, non solo non è stato seriamente affrontato, ma si è aggravato. Infatti, come spiega Niall Ferguson "...le generazioni attuali non sembrano comportarsi con esemplare ottimismo verso i loro discendenti". Anzi, tendono a "trascurare le passività future e credere che i servizi pubblici finanziati in debito si rendano disponibili senza contropartite". Così facendo, lasciano da pagare alla generazione ventura dei conti ben più ingenti di quanto si potrebbe giustificare con il *tax smoothing*. In quanto lo *stock* del debito di ogni generazione altro non

è se non l'ammontare cumulativo di trasferimenti finanziari che i contribuenti del passato si sono fatti e continuano a farsi anticipare da quelli futuri<sup>7</sup>.

In definitiva, è ancora possibile attendersi che i sistemi economici nazionali europei, i cui cardini sono lo Stato, le imprese e le famiglie, continuino ad operare per il benessere delle rispettive società nazionali?

A questo proposito vale la pena ricordare che la sostenibilità (economica e sociale) di questi sistemi si basa sulla loro capacità di produrre beni (materiali e non) attraverso il lavoro dei cittadini che vivono e si riconoscono in essi. Va da sé che laddove diminuiscono le prospettive e le opportunità di lavoro, diminuiscono anche i consumi, le imprese entrano in crisi ecc. In questo quadro lo Stato è destinato ad incamerare meno introiti (all'interno e dall'esterno), la sua legittimità e credibilità diminuiscono, e inevitabilmente è destinato a non poter garantire adeguati servizi ai cittadini e alle imprese.

Cosa stanno dunque facendo gli Stati europei per aumentare le possibilità di occupazione e di investimento in un momento in cui sono costretti allo stesso tempo a ridurre le spese per favorire il rientro dal debito e a "fare cassa" per mantenere i servizi essenziali al funzionamento dell'amministrazione, dei trasporti, ecc.?

Preoccupati dalla necessità di riequilibrare le finanze diminuendo il debito, dovendo cercare di mantenersi competitivi in un mercato globale in cui sussistono gravi squilibri, gli Stati stanno semplicemente cercando di liberarsi dagli oneri derivanti dalla protezione degli strati sociali più deboli (o con un minor potere di ricatto in termini sindacali o di influenza economica) e dal mantenimento di una serie di servizi pubblici a suo tempo considerati essenziali per promuovere lo sviluppo economico-sociale e oggi ritenuti un fardello.

In questo contesto anche le imprese, soprattutto le grandi imprese, si trovano sempre più in mezzo al guado di una competitività globale e del confronto su scala mondiale di nuove potenze. Finché a livello internazionale ha retto il governo americano dell'economia del libero mercato, anch'esse hanno potuto beneficiare della liberalizzazione del mercato internazionale ed europeo, che ha consentito alle più forti, preparate e dinamiche di ampliare la propria produzione e l'ingresso in nuovi mercati. Ma una volta che il potere americano è stato messo in discussione, il quadro di riferimento ha incominciato a vacillare.

In Europa la creazione della moneta unica ha momentaneamente attenuato gli effetti del vuoto di governo che si stava creando nel mondo e in Occidente in particolare. Dopotutto la moneta unica offriva la

possibilità di dare maggiore stabilità alle economie nazionali, consentiva alle imprese di fare programmi più a lungo termine, eliminando la variabile della fluttuazione delle monete europee. Ma l'esistenza di una moneta senza Stato era e resta un paradosso dal quale né i cittadini né le maggiori imprese possono mettersi al riparo, soprattutto nell'era globale in cui, per dirla con Robert Reich, se è vero che non esistono più "campioni nazionali" industriali nei grandi Stati continentali, a maggior ragione non possono sopravvivere nei piccoli<sup>8</sup>. Ma gli Europei nei fatti hanno continuato ad ignorare questa realtà, perché hanno continuato a considerare il quadro economico nazionale come un sistema che deve innanzitutto garantire la propria sopravvivenza, indipendentemente dal fatto che fa ormai parte, da un punto di vista produttivo oltre che commerciale, di più sistemi interconnessi tra loro. Gli esempi in proposito sono innumerevoli. Per restare all'Italia, la Fiat è un'impresa nazionale? I suoi successi o insuccessi sono italiani? E' noto che questa azienda produce ormai circa il 70% dei suoi prodotti all'estero. E' noto che i suoi azionisti non si identificano più solamente con la famiglia Agnelli. Eppure il dibattito sul suo futuro e su quello dei suoi dipendenti è, anacronisticamente, italiano<sup>9</sup>.

E' invece evidente che le contraddizioni in cui si dibattono gli Europei derivano soprattutto da un lato dalla mancanza di una politica industriale europea nel campo automobilistico (come in altri campi) e dall'altro lato dall'assenza di un confronto credibile tra rappresentanze sindacali di respiro europeo e un sistema di potere democratico europeo alternativo a quelli nazionali. *Rebus sic stantibus* le imprese europee non potranno competere ad armi pari a livello internazionale e i sindacati europei si troveranno sempre più spesso a dover scegliere tra due mali: quello di assistere impotenti all'aumento della disoccupazione; e quello di dover rinunciare alle protezioni sociali ed economiche conquistate nel passato. Due mali sempre più incombenti quando si considera l'aggressiva politica di sviluppo messa in atto da alcuni paesi emergenti. "E' significativo", ha scritto Federico Rampini su *la Repubblica*<sup>10</sup> "quel che sta accadendo nell'industria dell'automobile [in Cina]. Le autorità di Pechino stanno per varare una nuova normativa che imporrà alle case automobilistiche straniere di divulgare le loro tecnologie "verdi" – motori elettrici e ibridi – se vogliono mantenere l'accesso al mercato cinese. La nuova legislazione fa parte di un piano decennale preparato dal ministero dell'Industria cinese per "conquistare la leadership mondiale" nella nuova generazione di auto a zero emissioni. Il governo potrà costringere qualsiasi produttore estero ad avere un socio locale col 51% del capitale,

in modo da rendere l'industria nazionale partecipe di tutte le innovazioni tecnologiche elaborate all'estero. Dal punto di vista ambientale la notizia è positiva, conferma l'impegno della Cina per lo sviluppo della *Green Economy*: Pechino ha già investito 1,5 miliardi di dollari in questo settore negli ultimi cinque anni. Ma il ricatto alle case automobilistiche straniere indica anche che la Repubblica Popolare vuole emanciparsi da qualsiasi forma di dipendenza dall'Occidente. Ha gli strumenti di pressione adatti: entro il 2020 il mercato cinese delle auto raggiungerà i 40 milioni di immatricolazioni all'anno, cioè il doppio dei livelli che raggiunse l'America pre-crisi (oggi le vendite negli Usa sono scese a 12 milioni annui). Chi non si piega al diktat di cedere le sue innovazioni tecnologiche ai soci cinesi, sarà tagliato fuori dal più vasto mercato mondiale”.

Evidentemente se ci fosse una vera politica economica e industriale europea, diventerebbe pensabile impostare su basi diverse i rapporti produttivi fra Europa e Cina e creare i presupposti di una nuova politica di sviluppo.

Presi singolarmente, i paesi europei, tranne in parte la Germania, che può ancora contare sullo sfruttamento delle sue possibilità di espandersi nei mercati dell'Europa centro-orientale, sembrano incapaci di pensare il futuro. Per la maggior parte di essi, costruire il futuro indebitandosi sempre più rappresenta l'opzione di breve periodo più a portata di mano. Tuttavia, come ricorda Robert Reich “una corretta concezione dell'economia nazionale come una regione dell'economia globale” dovrebbe operare “una distinzione fondamentale tra investimenti e consumi, tra quanto si spende per creare ricchezza futura e quanto si spende per soddisfare le necessità e i desideri correnti. Contrariamente alle ipotesi accettate da molti uomini di governo e dal pubblico, questa logica suggerisce che non c'è nulla di terribilmente sbagliato nell'indebitamento estero di una nazione, purché i prestiti siano investiti in fabbriche, scuole, strade e altri mezzi per aumentare la produzione futura... I debiti diventano un problema se il denaro è dilapidato in consumi”<sup>11</sup>. Ora, questo è quanto stanno facendo gli Europei. Per questo è lecito temere che lo Stato del benessere, cioè lo Stato che con la sua presenza nell'economia ha favorito il mantenimento di una società più equilibrata, sia destinato ad entrare in crisi e, con esso, a incrinarsi pericolosamente il “contratto sociale”, il patto di solidarietà, su cui si fonda.

Del resto la sopravvivenza di un simile patto è ormai messo apertamente in discussione negli Stati nazionali europei. Il problema oggi non è più se questo patto potrà essere recuperato a livello nazionale, ma se sarà possibile recuperarlo a livello europeo, dove le istituzioni dell'Unione

europea non solo sono inadeguate per far fronte alle sfide di fronte alle quali si trova la società europea, ma appaiono ai più non riformabili. Perché se è vero che l'integrazione economica europea è molto progredita, tanto che l'unione monetaria è già una realtà almeno per un ristretto numero di paesi, è altrettanto evidente che non esiste ancora un quadro statutale europeo collegato al sistema economico sociale europeo. Non esiste una Federazione europea.

\* \* \*

La salvaguardia di un modello di Stato sociale nell'era della globalizzazione dipende pertanto dalla prospettiva di creare oppure no un quadro federale europeo, a partire dall'Eurozona o da alcuni suoi paesi chiave. Se questo quadro non si formerà, non solo verranno sempre meno le condizioni per mantenere e rafforzare la solidarietà fra le diverse regioni europee, ma anche il mondo verrà privato di un modello di riferimento per promuovere uno sviluppo più giusto e sostenibile a livello internazionale, con drammatiche conseguenze sul piano sociale ed ecologico. Contribuire a prevenire questa pericolosa prospettiva costituisce di per sé una ragione morale, oltre che politica, più che sufficiente per battersi per rilanciare il ruolo della politica in Europa e il progetto della costruzione di uno Stato federale europeo.

*Anna Costa*

#### NOTE

<sup>1</sup> J.E. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona*, Torino, Einaudi, 2006, p. XII.

<sup>2</sup> M. Albert, *Capitalismo contro capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 132.

<sup>3</sup> Come ha osservato Niall Ferguson: "tra il 1960 e il 1992 sovvenzioni e trasferimenti sono passati dall'8% al 22% del PIL nei paesi industrializzati. Un'elevata frazione di tale costo crescente è stata finanziata mediante debiti", in *Soldi e potere*, Milano, Ponte alle grazie, 2001, p. 244. Nel 1991 nei paesi europei dell'area continentale le imposte e i trasferimenti a vario titolo "riducono al massimo al 5% la quota di famiglie che versa in stato di 'profonda povertà'" (*op. cit.*, p. 242.), mentre paesi come la Gran Bretagna e gli USA hanno tassi di povertà maggiore.

<sup>4</sup> P. Le Coeur, "Le modèle social freine-t-il la reprise économique en France?", *Le Monde*, 3 settembre 2010. In questo articolo si confrontavano le politiche economico-sociali di Germania e Francia, evidenziando le difficoltà francesi nel promuovere l'avvio della ripresa economica frenata anche "da un sistema sociale più protettivo rispetto a tutti gli altri paesi dell'Unione europea". Allo stesso tempo l'articolo sottolineava come la Germania avesse già provveduto nel recente passato ad una serie di aggiustamenti allo Stato sociale. "Con le leggi Hartz, tra il 2003 e il 2005 e dopo con l'Agenda 2000, i Tedeschi hanno ridotto la durata delle prestazioni di cassa integrazione, le prestazioni sociali e le spese di

assicurazione malattia”. E come ricorda Sylvain Broyer, citato sempre nello stesso articolo di *Le Monde*, “i Tedeschi hanno rivisto la fiscalità, aumentato l’Iva e riformato le pensioni”. A questo proposito bisognerebbe osservare che la Germania, già partita all’interno dell’Unione europea da una posizione di forza, l’ha mantenuta nel tempo anche grazie alla capacità di sfruttare le opportunità derivanti dal processo di integrazione, e che in questo contesto le modifiche attuate sulla legislazione sociale le hanno, tra l’altro, consentito di favorire le proprie imprese nelle esportazioni.

<sup>5</sup> La percentuale di giovani disoccupati che in Europa, secondo quanto ha pubblicato il 31 agosto 2010 l’ISTAT è del 19,6%, in Italia raggiunge il 27%.

<sup>6</sup> Dalla premessa al *Libro bianco su crescita, competitività, occupazione*, Commissione delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1993, p. 1.

<sup>7</sup> Niall Fergusson, *Soldi e potere*, op. cit., p. 245.

<sup>8</sup> Robert Reich aveva evidenziato già nel 1991 la non coincidenza di interessi tra Stato e imprese, organizzate spesso sotto forma di imprese-rete globali. Allora Reich aveva incominciato a chiedersi, come cittadino statunitense, se esisteva ancora un’economia nazionale e, in caso di risposta affermativa, in che termini questa rispondeva ancora alle esigenze di crescita e di sviluppo della società. In questo modo egli aveva messo in evidenza come i concetti stessi di impresa nazionale, di prodotto nazionale fossero in gran parte superati: “le nazioni si stanno trasformando in regioni di un’economia globale; i loro cittadini diventano i lavoratori di un mercato globale. I grandi gruppi nazionali si stanno trasformando in imprese a struttura reticolare globale, le cui attività di produzione standardizzata di massa vengono svolte dovunque nel mondo la manodopera è più a buon mercato, mentre le attività più redditizie sono svolte dovunque da individui specializzati e di talento che siano intellettualmente più preparati a formulare e a risolvere nuovi problemi. In queste condizioni, è meno probabile che si chiuda il cerchio dei sacrifici economici e dell’autocontrollo nell’ambito definito dai confini nazionali, come accadeva quando l’economia era più chiusa. Il problema è stabilire se le abitudini dei cittadini sono sufficientemente radicate da resistere alle forze centrifughe messe in moto dalla nuova economia globale. Esiste ancora una sufficiente forma di lealtà verso il proprio luogo, di impegno civile, anche se non più frutto di illuminato interesse personale, atta a creare, nonostante tutto, uno spirito di sacrificio? Dopotutto, siamo cittadini nonché attori economici; possiamo lavorare nei mercati ma viviamo nelle società. Quanto è forte il legame politico-sociale quando quello economico è rescisso? Il problema interessa tutte le nazioni sottoposte all’azione delle forze economiche globali, che riducono l’interdipendenza dei cittadini separandoli in vincitori e vinti globali. In alcune società in cui il sentimento di fedeltà alla nazione è più forte che in altre, prevalgono i legami sociali su quelli economici”. R.B. Reich, *L’economia delle nazioni*, Milano, Il Sole 24 Ore Libri, 2003, p. 371.

<sup>9</sup> In diversi articoli apparsi recentemente sulla stampa a proposito della vicenda FIAT e della sua politica di scorporo del settore auto e di richiesta di nuovi rapporti con i sindacati si vedono questi ultimi (tranne la FIOM) disposti a mettere in discussione il contratto nazionale in cambio del mantenimento del posto di lavoro; e il mondo imprenditoriale che minaccia una ulteriore delocalizzazione della produzione qualora non vengano accettate le sue condizioni. Il caso di Pomigliano è emblematico. Le conquiste sindacali degli anni Cinquanta-Sessanta-Settanta rischiano di essere cancellate senza che con ciò ne derivino dei vantaggi strategici per l’economia italiana. Come ha scritto E. Scalfari (“La vera storia del caso Marchionne”, *la Repubblica*, 25 luglio 2010), “Andiamo dunque verso un rapido azzeramento delle conquiste sindacali e dell’economia sociale di mercato degli anni Sessanta fino all’inizio di questo secolo?”.

<sup>10</sup> F. Rampini, “L’Asia lancia la guerra delle monete, parte la sfida economica all’Occidente”, *la Repubblica*, 20 settembre 2010.

<sup>11</sup> R.B. Reich, op. cit., pp. 320-21.

## LO STATO E LA SFIDA DELLE MAFIE

Cosa Nostra. 'Ndrangheta. Camorra. Sacra Corona Unita. Triadi cinesi. Mafia russa. Yakuza giapponese. Balabarturca. Cartelli colombiani e messicani. In una parola *mafia*. Questo nome definisce quella particolare forma di criminalità organizzata capace di realizzare guadagni immensi attraverso traffici illeciti e fenomeni di corruzione sociale, senza lasciare immune quasi nessuna area del pianeta; un cancro del vivere civile costituito da una organizzazione di potere che agisce espressamente per accumulare ricchezza, acquisendo influenza politica e riconoscimento sociale attraverso la violenza organizzata. Questo è il tratto distintivo delle mafie: esercizio dell'iniziativa in campo economico e politico attraverso la forza (dalla corruzione all'assassinio) praticata mediante una struttura organizzata duratura. Tale uso illegittimo della forza viene praticato laddove il monopolio legittimo della forza sarebbe prerogativa esclusiva dello Stato in quanto baluardo delle libertà civili e politiche, della democrazia, dell'uguaglianza, della solidarietà. Le mafie quindi "non sono solo un problema criminale, ma rappresentano una questione democratica di primaria grandezza perchè in alcune aree controllano il voto dei cittadini, il territorio, l'economia legale può venire inquinata dai capitali di origini mafiosa che vengono condizionano i partiti, eleggono i propri rappresentanti o addirittura i propri affiliati nelle assemblee elettive, dal piccolo comune al Parlamento, e possono farlo perchè riscuotono consenso e sono ben inserite nel contesto sociale dove vivono"<sup>1</sup>. Dove invece non controllano direttamente riciclati nei circuiti finanziari delle Borse, nelle partecipazioni societarie e negli investimenti privati. "In quest'alba del nuovo millennio c'è un unico, grande mercato illegale e criminale che ha mercificato tutti i prodotti commerciabili — inanimati e animati, cose e persone"<sup>2</sup>.

Scopo di questa nota sarà pertanto analizzare l'origine e le cause di questo potere organizzato anti-democratico, ed il suo rapporto con lo Stato nell'attuale scenario di economia globalizzata, soffermandosi su alcuni casi specifici e servendosi di alcuni esempi. In secondo luogo si avvanzeranno argomentazioni a sostegno della tesi che un'efficace strategia di contrasto alle mafie è un problema politico prima ancora di essere una questione di repressione criminale, e in quanto tale tocca i fondamenti dello Stato stesso soprattutto in Europa.

Il punto di partenza per comprendere le origini delle mafie va individuato nel suo rapporto con l'affermazione dello Stato moderno in questi ultimi due secoli. Fino al Settecento, per tutta la durata dell'*Ancien régime*, i paesi europei furono interessati da fenomeni molto profondi di banditismo e brigantaggio, che creavano numerosi problemi sociali oltre che di sicurezza per le persone. Essi scomparvero da intere aree d'Europa solo quando il processo di acquisizione del monopolio della forza legittima dello Stato moderno fu in grado di realizzare, almeno parzialmente, "una grande opera di incivilimento della popolazione ad esso sottoposta, i cui aspetti fondamentali sono il progresso morale connesso con *l'educazione alla rinuncia alla violenza privata* nella tutela dei propri interessi e il progresso economico-sociale reso possibile dalla certezza del diritto"<sup>3</sup>. Lo Stato moderno nasce quando il potere della forza viene *prima accentrato* nelle istituzioni statali e viene *poi accettato* e riconosciuto dai soggetti ai quali si impone. Solo quando l'autorità detentrici del potere viene ritenuta legittima il rapporto tra Stato e cittadino è diretto, senza mediazioni che non siano quelle istituzionali. Invece, quando il monopolio della forza legittima, pur essendo effettivo, non viene accettato dalla popolazione perchè viene percepito come azione politico-amministrativa inefficace e incapace di realizzare le aspirazioni della società, possono sorgere nuovi soggetti che, fungendo da mediatori tra le istituzioni e i cittadini, si fanno implicitamente garanti dell'ordine sociale e politico in determinate aree. Le cause di tale fenomeno sono molteplici: acquisizioni territoriali, migrazioni di migliaia di persone in pochi anni, mutamenti troppo rapidi nella compagine politico-economica, arretratezza e inefficienza della macchina amministrativa. L'assenza, o il fallimento, o anche solo il ritardo dello Stato nel creare le condizioni per promuovere la stabilità e l'integrazione sociali, genera un vuoto che produce una cultura della diffidenza verso le istituzioni e che lascia spazio a forme alternative di organizzazione e autorità che in molti casi raccolgono il consenso dei cittadini. Questo è il terreno di coltura di tutte le mafie. E' così che entra in scena un nuovo soggetto che conquista il monopolio della *violenza organizzata*, caratterizzata dal fatto di essere illegittima, iniqua e arbitraria.

Le classi dirigenti locali generalmente non si oppongono all'ascesa della mafia, perché essa appare in una posizione servente, non sostitutiva rispetto al loro potere. Tale scelta è strategica: la violenza organizzata della mafia non deve suscitare una reazione politica delle istituzioni di tipo repressivo e pertanto si rivolge solo contro gli individui o i gruppi che non accettano l'ordine sociale-economico stabilito dalle classi dirigenti

(che si servono della mafia), oppure che creano problemi all'interno del sistema che la stessa mafia stabilisce nei settori economici sotto il suo controllo (mercati legali di basso livello economico e mercati illegali, quali commercio di armi, stupefacenti, usura, prostituzione ed essere umani).

Per comprendere pienamente il fenomeno mafioso, esso va pertanto inquadrato come un problema politico e non più solo come un problema di repressione criminale. Ciò che viene percepito dai *mass media* e amplificato nel pensiero collettivo è quasi esclusivamente la mafia nella sua versione militare (che si manifesta attraverso un alto tasso di violenza), che rappresenta però solo il braccio armato di una forma di governo criminale del territorio gestito da persone spesso legate al mondo imprenditoriale e politico e capaci di esercitare un forte controllo sociale. Tra le varie forme storiche di manifestazione del fenomeno mafioso, il caso italiano (con le sue propaggini europee) e quello americano sono efficaci punti di partenza per la riflessione sulle strategie di contrasto.

\* \* \*

In Italia, le mafie si sono radicate nelle regioni meridionali del paese: in Campania vi è la Camorra; in Calabria la 'Ndrangheta; in Sicilia Cosa Nostra; in Puglia la Sacra Corona Unita. Esse hanno ormai propaggini nel Nord del paese dove concorrono con le mafie straniere. Le mafie nacquero nel corso dell'Ottocento quando, dopo l'abolizione formale del sistema feudale con l'occupazione francese durante le guerre napoleoniche, si verificarono due fenomeni intrecciati tra loro: da un lato i baroni cercavano di difendere le loro vecchie prerogative mantenendo squadre armate e la nascente borghesia agraria aveva bisogno di una forza d'urto per imporsi nei comuni<sup>4</sup>, per la conquista fraudolenta delle terre demaniali e per la protezione dei propri terreni. Dall'altro gli elementi dei ceti medi e dei ceti popolari più vivaci e più intraprendenti capirono la possibilità di vendere la loro unica, ma preziosa mercanzia: la capacità di esercitare la violenza in modo organizzato<sup>5</sup>.

Fu questa una novità assoluta nello "scenario della criminalità, nel senso che per la prima volta nella storia d'Italia, gruppi di uomini si organizzavano e decidevano non solo di agire contro le leggi usando la violenza, ma soprattutto di *farsi proprie leggi*, creare associazioni, forme organizzative, strutture stabili, organismi in grado di durare nel tempo inventando ed elaborando linguaggi, modi di pensare, valori, una visione della vita e dei rapporti con gli altri, persone o istituzioni che fossero"<sup>6</sup>.

Il rapporto tra proprietari e banditi prezzolati, che richiamava alla memoria un rapporto di tipo feudale, subiva così un salto di qualità (anche dopo l'unità d'Italia, a causa della debolezza delle giovani istituzioni nazionali) perché l'affermazione dello Stato aveva reso illegale la violenza praticata prima dai nobili. Ma al tempo stesso lo Stato (prima borbonico e poi nazionale), non essendo in grado di garantire la sicurezza nei traffici economici e la stabilità sociale, si vide costretto ad accordare l'impunità a coloro che, facendo uso di bande armate private, mantenevano l'ordine sociale spegnendo i focolai di ribellione. La mafia in questo contesto (soprattutto in Sicilia e in Calabria) rappresentò sostanzialmente il braccio armato di una forma di governo del territorio parallela allo Stato. Essa si organizzò sin da subito al proprio interno in una bassa mafia (gli specialisti della violenza e dei traffici illeciti) e in una alta mafia (costituita dai vertici dell'organizzazione). Quest'ultima, fungendo da cerniera tra la parte collusa del ceto politico e della grande imprenditoria e gli strati inferiori della società, garantisce la funzionalità dell'esercizio della violenza. L'affermazione della mafia è stata garantita quindi da una parte della classe dirigente locale (che era anche parte della classe politica nazionale) che ha tratto un indebito vantaggio economico e politico nel servirsi di una violenza organizzata e controllata sia nei confronti di braccianti e operai nelle rivendicazioni sociali e nelle elezioni politiche, sia nei confronti di concorrenti estranei o nemici di tale sistema.

Si spiega solo così l'inaudita violenza in Sicilia di proprietari terrieri e mafiosi all'indomani della riforma agraria avviata nel secondo dopoguerra che minacciava sia gli interessi materiali dei proprietari terrieri, sia gli interessi dei mafiosi poiché comportava il venir meno della loro funzione sociale di mediazione tra classi sociali. L'equilibrio mondiale stabilito con l'inizio della Guerra fredda giustificò persino politicamente, in funzione anti-comunista, il silenzio sulla violenza della mafia contro il movimento contadino e l'acritico sostegno elettorale al partito di governo di allora, la Democrazia cristiana.

Con l'entrata del soggetto pubblico nell'economia del Mezzogiorno, gli interessi economici divennero enormi, e quindi l'intreccio tra proprietà, mafie e politica si fece ancora più complesso. L'avvio della politica di spesa pubblica provocò una trasformazione nelle mafie italiane: divennero *mafie imprenditrici* secondo la nota definizione di Arlacchi. Le imprese appaltatrici delle grandi opere nel Sud Italia, molte delle quali situate proprio nel Nord, strinsero accordi e patti con le mafie. Esse concessero subappalti e assunsero guardiani mafiosi che assicuravano il rispetto della proprietà da furti e danneggiamenti e la garanzia di una

limitata attività sindacale<sup>7</sup>. Ciò dimostra come di fronte alla violenza praticata dalle mafie il mercato dipende comunque dalle coscienze dei propri operatori: finché il dogma del capitalismo rimane esclusivamente quello del “massimo profitto con il minimo rischio” la mafia è solo un costo da sopportare per gli imprenditori fino a che presenta dei vantaggi economici. La responsabilità degli imprenditori nell’arricchire con i soldi dei contribuenti, tramite gli appalti pubblici, i mafiosi fu inferiore solo a quella della classe politica, titolare della decisione finale sulle richieste di aumento negli appalti. L’intervento statale nel Mezzogiorno aveva questo di particolare: favoriva il crescere del consenso attorno a quei politici che facevano della spesa pubblica una loro specialità, sia da parte dell’economia legale impegnata nel sostegno all’economia sottosviluppata, sia di quella illegale che si inseriva nel circuito degli affari grazie al meccanismo degli appalti e dei subappalti. La risposta della politica italiana fu molto lenta e disorganica e si dovette attendere il clima di autentica emergenza creatosi in seguito alla stagione delle stragi degli anni Ottanta e Novanta per avere la reazione dello Stato con inchieste giudiziarie e processi nei confronti dell’organizzazione di Cosa Nostra. In una situazione di normalità politica, infatti, senza una reazione in particolare della società siciliana, essendo intere aree della regione assistite economicamente dalla mafia, il voto condizionato da Cosa Nostra avrebbe potuto sconvolgere gli equilibri politici del paese. In molte aree della Sicilia (come in quelle della Calabria e della Campania) il voto ha infatti spesso un valore singolare: per molte persone rappresenta un commercio che aiuta a ottenere un lavoro, una licenza, un certificato in municipio o il saluto rassicurante, protettivo, di un notevole<sup>8</sup>. In molte aree caratterizzate da una estrema povertà rurale, la dinamica economica illegale sostiene i redditi reali e favorisce addirittura l’inizio di un processo di accumulazione capitalistico. Per questo motivo il problema delle mafie rimane soprattutto un aspetto della questione dell’affermazione del ruolo dello Stato.

\* \* \*

La storia della mafia italo-americana e della legislazione anti-mafia negli USA rappresenta un’ulteriore prova della tesi che una strategia di contrasto alle mafie dipende innanzitutto dagli equilibri politici, dalla capacità dell’organizzazione mafiosa di ritagliarsi un ruolo in contiguità con il potere statale, e dal livello di influenza della globalizzazione sull’economia.

Agli inizi del Novecento la frenetica immigrazione europea scaricava sulle banchine americane milioni di individui ricchi solo di speranze. “In genere non amavano più il paese che li aveva spinti ad andarsene, la patria incapace di offrire loro un mestiere produttivo, ma non provavano nessun sentimento verso il nuovo Stato”<sup>9</sup>. La poca lungimiranza delle politiche sociali dell’epoca generò ghetti nelle nascenti metropoli americane (si rammentino le varie *Little Italy* o *China Town*) dove bande criminali senza scrupoli si conquistarono facilmente il rispetto sociale dei migranti offrendo al loro arrivo protezione e mutuo soccorso nell’indifferenza delle istituzioni. Nella sola città di New York si stima ci fossero negli anni ’30 circa un milione di Italiani tra immigrati e discendenti (il 15% della popolazione della metropoli). Comunque le bande di delinquenti per lo più estorcevano denaro ai loro compaesani e non avevano l’organizzazione tipica della cosca mafiosa. Il salto di qualità avvenne grazie alla congiuntura di due eventi: l’approvazione del Diciottesimo emendamento che criminalizzava la produzione e il commercio di alcolici (il proibizionismo) e l’ascesa del fascismo in Italia. Il regime fascista fin dal suo inizio fu spietato e implacabile contro la mafia cosiddetta militare, benché non osasse toccare né la borghesia mafiosa né la classe dirigente che dalla mafia aveva tratto vantaggio fino a quel momento (soprattutto contro le rivendicazioni dei contadini e delle nascenti leghe operaie). I mafiosi siciliani che riuscirono a sfuggire alla repressione fascista emigrando in America, compresero subito le enormi prospettive di profitto che si schiudevano nel contrabbando e nella produzione di alcolici. Ma per realizzare la produzione clandestina e il contrabbando di alcolici era necessaria un’organizzazione che le bande di strada non avevano. “Il proibizionismo era servito da catalizzatore in grado di trasformare le bande di periferia degli anni Venti in corporazioni regionali e nazionali gestite senza difficoltà. (...) Fin dall’età di venti o trent’anni i giovani delle nuove generazioni erano provetti nel coordinare piccoli eserciti di contrabbandieri, camionisti, esperti nel carico delle merci e nell’uso delle armi. Inoltre i giovani milionari malavitosi avevano imparato a riciclare il denaro per evitare i problemi dell’evasione fiscale, e sapevano come corrompere e manipolare i politici e come stabilire i contatti con le forze dell’ordine per prevenire grattacapi con la legge”<sup>10</sup>.

Le due innovazioni di carattere organizzativo interno che permisero alle varie fazioni di criminali italo-americani di prosperare indisturbate negli Stati Uniti per decenni coinvolsero tutte le borgate criminali (che agli inizi degli anni ’30 erano circa una ventina sparse sul territorio nazionale, con le cinque borgate più forti concentrate a New York). Esse

si sarebbero innanzitutto dovute dotare di un codice di regole (che prevedeva il fatto di avere determinate gerarchie; il fatto che ciascun affiliato prestasse giuramento assoluto di lealtà alla mafia noto come *omertà*; che fosse garantito il retaggio italiano di ciascun membro della cosca; che fossero congelati i rapporti di forza tra le varie borgate per evitare i tentativi di scalate; che ciascun affiliato garantisse l'impegno a vita nell'organizzazione); questo codice era tale da "mettere la famiglia stessa nelle condizioni di continuare a funzionare con efficienza, anche se il boss o altri gerarchi venivano rimossi. L'organizzazione sarebbe stata al di sopra di tutto: le sue parti, sostituibili"<sup>11</sup>. Una simile organizzazione era funzionale sia alla necessità di sfuggire agli ordinari mezzi di repressione dei sistemi penali allora vigenti (e soprattutto contro le infiltrazioni della polizia tra i ranghi della malavita), sia a quella di concentrare la forza d'urto necessaria per eliminare la concorrenza ebraica e irlandese, creando in tal modo monopoli in ogni settore del mercato su cui Cosa Nostra poteva lucrare. La seconda innovazione fu la creazione di una Commissione, "l'equivalente di un consiglio dirigente a livello nazionale che avrebbe stabilito le politiche generali e le normative per tutte le borgate del paese e avrebbe risolto le dispute territoriali o di altro genere. (...) Sarebbe stata analoga a una Corte suprema della malavita, la cui funzione doveva essere quella di prevenire i conflitti pur riconoscendo la sovranità dei gruppi individuali"<sup>12</sup>. Ciò avrebbe evitato inutili faide all'interno della criminalità organizzata italo-americana per disputarsi il dominio sulle attività della malavita.

La principale roccaforte della mafia americana fu nella città di New York ed essa ebbe sedi importanti a Chicago, Tampa, Las Vegas, New Orleans nella Florida e in California. Per decenni la mafia fu in grado di gestire indisturbata i propri lucrosi affari nell'impotenza delle istituzioni statali e nell'ignoranza di quelle federali. Come le mafie italiane, essa acquisì il monopolio dei traffici illegali (droga, prostituzione, gioco d'azzardo) e si pose come "utile" mediatore nei conflitti sociali. I malavitosi, fin dagli anni Venti, fungevano da braccio armato sia dei sindacati per intimorire i proprietari di imprese, sia di questi per far desistere i lavoratori nelle loro richieste<sup>13</sup>.

In base alla Costituzione degli Stati Uniti, l'azione repressiva nei confronti delle mafie avrebbe dovuto essere di competenza dei singoli Stati, dato che la Federazione non ha poteri in materia di diritto penale, ma solo poteri speciali nell'ambito dei settori di competenza federale. Ma i singoli Stati americani ad alta presenza mafiosa furono pesantemente condizionati dal voto di scambio e dalla corruzione di politici e giudici

(anche questi ultimi, come pure i procuratori, negli Stati americani sono cariche elettive) e non apprestarono mai una legislazione antimafia di loro iniziativa. Lo Stato di New York probabilmente avrebbe subito lo stesso destino dello Stato italiano se non fosse stato membro di uno Stato federale di dimensioni continentali. Infatti, per quanto fosse ricca e potente la mafia italo-americana, il suo potere di condizionamento non poteva raggiungere anche il livello federale, proprio per le dimensioni e le dinamiche politiche interne della Federazione. Inoltre, il sistema dei partiti americani, caratterizzati da un basso grado di accentramento del potere, ha fatto in modo che i politici collusi o appoggiati dalla mafia non fossero determinanti all'interno del proprio partito e negli equilibri di potere. Paradossalmente la prima legislazione anti-mafia – meglio conosciuta come legge RICO, *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* – ebbe come protagonista un democratico conservatore dell'Arkansas (Stato agricolo del sud), ossia il membro di un partito che aveva nelle grandi città il proprio elettorato e che spesso ricevette finanziamenti e sostegni elettorali dalla mafia stessa. A differenza del caso italiano la legislazione anti-mafia fu una consapevole scelta politica assunta dal Congresso agli inizi degli anni Settanta. Essendo la RICO una legge federale, i crimini che essa individua possono essere perseguiti su tutto il territorio americano da parte dei procuratori federali e dalla FBI. Il legislatore aveva ben chiara la struttura di potere della mafia grazie ad una serie di inchieste federali su tutto il territorio americano. Secondo tali inchieste, il fenomeno mafioso si costituisce di due componenti, e per ciascuna di esse furono create apposite norme penali, processuali e mezzi investigativi. Una parte del fenomeno è costituito dalla organizzazione vera e propria, e l'altra da una serie indefinita di condotte "contigue" esterne ma funzionali all'organizzazione, portate in essere da imprenditori, professionisti e politici. Per colpire l'organizzazione, la chiave di volta della legislazione anti-mafia consiste nella possibilità di distruggere con una sola sentenza un'intera famiglia mafiosa e soprattutto di incriminare i capi sulla base della semplice appartenenza al sodalizio mafioso<sup>14</sup>. Inoltre fu apprestata una normativa speciale per colpire a fondo i beni materiali dei membri dell'organizzazione attraverso sequestri e confische. Dal lato dei mezzi investigativi fu introdotta la possibilità di effettuare intercettazioni telefoniche e ambientali, e di realizzare uno speciale programma di protezione testimoni attraverso sconti di pena e carcere separato al fine di aggirare e abbattere la rete di legami interni al sodalizio e la regola dell'omertà. Si apprestarono infine specifiche norme penali e *anti-trust* contro le infiltrazioni mafiose nei sindacati.

Ci vollero circa dieci anni prima che la RICO desse i suoi frutti con una serie impressionante di condanne e confische nei confronti delle organizzazioni criminali. Grazie a questi risultati, anche i singoli Stati iniziarono a legiferare e a perseguire penalmente l'attività mafiosa, sulla base del modello federale, soprattutto a livello di controllo dell'attività amministrativa negli appalti pubblici. Un ulteriore passo da parte delle autorità federali fu poi quello di emettere specifiche norme sui movimenti di capitali nei circuiti finanziari e contro il riciclaggio del denaro guadagnato illecitamente.

\* \* \*

Il caso italiano e quello americano sono sicuramente emblematici per quanto riguarda il problema della strategia di contrasto alla mafia. Nel caso italiano, una politica anti-mafia, in una situazione di normalità, avrebbe significato far saltare gli equilibri esistenti e dichiarare una sorta di guerra civile a quella parte del paese che finora aveva vissuto grazie ad attività illecite e illegali, sostitutive di un lavoro dignitoso e remunerato inesistente. Per tale motivo la reazione dello Stato italiano è avvenuta solo quando si è verificato un clima di emergenza nazionale, ma ha potuto produrre solo una disorganica legislazione anti-mafia e si è basata principalmente sulla coraggiosa attività di una parte della magistratura e delle forze dell'ordine; i risultati, pertanto, sono stati molto parziali.

L'esempio americano dimostra invece come, nel caso specifico, le dimensioni e le dinamiche politiche interne al paese abbiano potuto preservare il livello di governo federale dalla corruzione mafiosa al punto da permettergli di vincere l'inerzia dei singoli Stati condizionati dalla presenza della mafia. Inoltre, il quadro della Federazione si è dimostrato indispensabile nella misura in cui il progresso tecnologico e la libera circolazione di persone, merci e capitali all'interno del territorio federale rende enormemente difficile l'azione repressiva delle forze dell'ordine dei singoli Stati e molto facile per i criminali poter sfuggire attraversando dei confini. In questo caso le polizie di ogni singolo Stato devono chiedere l'autorizzazione governativa o quantomeno, se questa non è necessaria, la collaborazione delle altre forze di polizia per poter perseguire il singolo sospettato una volta che questi abbia varcato il confine: è facile immaginare i risultati se la lotta contro le organizzazioni mafiose fosse stata lasciata esclusivamente ai singoli Stati (come invece avviene in Europa).

Il caso americano dimostra anche l'importanza della solidità, della

capacità politica e amministrativa e della forza complessiva dello Stato per contenere l'influenza mafiosa: quanto più lo Stato è debole, tanto maggiore sarà il peso delle mafie, reso ancora più forte anche da interessi e interventi esterni. Oggi, in particolare, l'influenza delle mafie è amplificata dalla globalizzazione e dall'interdipendenza economica che erodono progressivamente i poteri di stabilizzazione e di controllo sull'economia da parte dello Stato. Inoltre, il cambiamento in atto negli equilibri economici a livello globale sta procurando il ritorno preoccupante, in molti paesi, di conflittualità sociali di fronte alle quali la politica è impotente e che quindi alimentano, di fatto, la forza della violenza (e non la forza del diritto); a ciò si aggiungano le crisi economiche che, deprimendo la liquidità e il credito legale, inducono le imprese a ricorrere a quello illegale.

L'Europa è, tra tutte le aree del pianeta, quella in cui gli effetti della globalizzazione e dell'apertura dei propri mercati (per via della creazione di un mercato unico e di una moneta unica senza protezione penale) ha favorito la penetrazione di mafie da tutto il mondo. Un paese come la Spagna, per via della diffusa corruzione, viene spesso citata dai rapporti della magistratura italiana come un vero e proprio *container* di cocaina a livello europeo. Il traffico internazionale di cocaina è gestito per la maggior parte dalla 'Ndrangheta calabrese che ha saputo costruire rapporti solidi con i cartelli colombiani e messicani per la produzione della cocaina, accordi con i deboli governi africani per lo stoccaggio, e una rete capillare di distribuzione che parte da Spagna, Olanda e Italia. I proventi di questi traffici (la stima approssimativa del solo traffico di droga si aggira intorno ai 300 miliardi di euro) viene poi investita in vari paesi nell'economia legale. La Germania, ad esempio, ha ignorato a lungo l'ingresso nella propria economia di capitali di origine mafiosa ai tempi della riunificazione, dato che quei capitali avevano costo zero per il paese e contribuivano alla riconversione e al rilancio della Germania dell'Est. Nei più importanti paesi europei la legislazione anti-mafia è assente o del tutto inadeguata, e non prevede nemmeno il reato di associazione mafiosa. Poco è stato fatto riguardo ai sequestri e alle confische dei beni mafiosi: paradigmatica, sotto questo profilo, l'assenza di norme che aiutano lo svolgimento delle indagini, come, ad esempio, in Germania, quella che permette di svolgere intercettazioni ambientali in luoghi pubblici o in Spagna quella che consente la perquisizione di un domicilio privato durante le ore notturne.

In questo scenario l'Unione europea non può svolgere alcuna funzione. Essa è prigioniera della sua natura confederale e del suo ruolo di

semplice arbitro e regolatore del mercato. Le istituzioni europee, e in particolare la Commissione e la Corte di giustizia, hanno il compito di garantire l'apertura del mercato interno e le libertà economiche, ma non hanno gli strumenti per proteggerle con un sistema penale europeo adeguato. La stessa azione amministrativa dell'Unione, quale l'erogazione di fondi comunitari, diventa fonte di continue frodi nelle aree ad alta presenza mafiosa.

Di fronte a questa drammatica, ancorché silenziosa, emergenza, molti commentatori e lo stesso Parlamento europeo hanno invocato la determinazione di norme penali a livello europeo contro la criminalità organizzata a protezione del mercato e della società. Ma il problema è che il diritto penale, essendo il potere più penetrante ed invasivo, rispetto alle libertà individuali e collettive dei cittadini, di cui dispone lo Stato per regolare la convivenza civile, può essere esercitato solo se legittimato democraticamente dal Parlamento. Invece un ipotetico diritto penale comunitario discenderebbe da fonti come il Consiglio (gestito dai governi nazionali) e la Commissione (solo sulla carta un organo indipendente) che costituiscono l'esecutivo-legislativo di una istituzione non sovrana e derivata (nel senso che i suoi poteri le sono conferiti dagli Stati membri che possono in qualsiasi momento riappropriarsene). Lo stesso Parlamento europeo – come ha affermato il 30 giugno 2009 la corte di Karlsruhe<sup>15</sup> – non fornisce all'Unione europea una legittimazione democratica paragonabile a quella garantita all'interno di uno Stato democratico dall'organo rappresentativo dei cittadini. In primo luogo, perché si tratta di una istituzione che non rispetta il principio *one man one vote*, ossia il diritto dei cittadini ad essere rappresentati su un piede di parità. In secondo luogo perché la divisione dei poteri non esiste ancora a livello europeo e il Parlamento né rappresenta il potere legislativo, né nomina o controlla il governo e non è quindi legittimato a gestire l'amministrazione della giustizia penale.

L'unica possibilità di azione, per i diversi Stati europei, è aumentare il coordinamento tra le polizie giudiziarie e armonizzare le legislazioni nazionali anti-mafia, per evitare che i vuoti legislativi costituiscano incentivi per il sorgere di porti franchi giudiziari. E' evidente il limite del fatto che la responsabilità di politiche anti-mafia ricada sui singoli Stati, nonostante le mafie controllino traffici illegali transnazionali e siano sempre più legate a quegli aspetti dell'economia globale che sfuggono al controllo delle autorità statali.

Da ultimo, è doverosa la critica sull'efficacia di accordi e convenzioni internazionali, relativi a norme penali contro la criminalità organizzata,

per garantire l'uniformità legislativa della materia. Il punto cruciale, infatti, è la mancanza di organismi di controllo e di una polizia giudiziaria e investigativa in grado di perseguire le organizzazioni a livello transnazionale per far sì che non si debba ogni volta partire esclusivamente dalla rilevanza penale sul territorio dei singoli Stati. Infatti, nel caso una cosca mafiosa sia organizzata a livello europeo, le magistrature dei vari paesi possono agire solo sulla base della rilevanza dei reati sul proprio territorio, e il risultato a livello europeo dipenderà solo dalla buona volontà di collaborazione tra le polizie giudiziarie e gli inquirenti dei diversi paesi. Le disposizioni penali di un accordo internazionale verranno poi applicate da organi giudiziari diversi senza che vi sia un organo superiore a livello europeo che ne garantisca una interpretazione uniforme e possa avviare azioni penali a livello europeo contro la criminalità organizzata. Gli Stati non accorderanno mai ad un organo sovranazionale poteri di giurisdizione e di iniziativa contro reati legati alla criminalità organizzata e le mafie, poiché per la loro perseguibilità è necessario un sistema organico di norme penali sostanziali e processuali, comprensivi di penetranti strumenti investigativi e di controllo sull'economia: in poche parole nessuno Stato accetterà di perdere il controllo di un potere repressivo nei confronti dei propri cittadini per cederlo ad un organismo non legittimato democraticamente.

Riassumendo, la genesi delle mafie, come potere organizzato in grado di gestire la violenza, è solo uno dei tanti volti del fallimento del sistema contemporaneo formato da Stati divisi, sovrani e impotenti. La via obbligata per combattere un simile cancro del vivere civile è innanzitutto la creazione di un potere europeo in materia di giustizia. Ma tale potere non può esistere senza un'istituzione sovrana statale europea che sappia tradurlo in una consapevole scelta legislativa penale. Quindi in Europa, nella battaglia per il diritto e la pace solo la creazione di uno Stato federale potrà fornire la possibilità di agire contro le mafie, a difesa della libertà e della democrazia delle nostre società, per tenere alta la fiaccola della giustizia.

*Davide Negri*

#### NOTE

<sup>1</sup> E. Ciconte, *Storia criminale*, Catanzaro, Universale Rubbettino, 2008, p. 15.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>3</sup> S. Pistone, "Federalismo e ragion di Stato", *Il Federalista*, 44, n. 2 (2002); il corsivo è stato aggiunto. Lo Stato moderno si fonda su quattro pilastri: il già citato monopolio della

forza da parte dell'autorità statale (cioè il disarmo dei privati cittadini); lo Stato di diritto, che grazie ad una serie di istituti e meccanismi indicati dall'ideologia liberale rende il monopolio della forza legittimo; la democrazia – resa possibile dalla rivoluzione industriale e dall'uscita di ampi strati della popolazione dallo stato di povertà materiale – che generalizza la partecipazione dei cittadini alla formazione delle leggi e al controllo del governo; infine lo Stato sociale, che persegue la giustizia sociale costantemente rimessa in discussione dall'economia di mercato.

<sup>4</sup> L'ammodernamento dello Stato, operato nel decennio francese con la sostituzione della forza dello Stato a quella personale in precedenza detenuta dai feudatari, spostò su un piano del tutto nuovo la lotta per il potere. Le nascenti forze borghesi, prima impegnate a contrastare o abbattere la potenza privata dei baroni, erano ora indotte ad indirizzare i loro sforzi alla conquista della direzione dello Stato, intervenendo in prima persona nell'amministrazione della cosa pubblica. Dalle postazioni comunali avevano la possibilità di difendere i loro interessi immediati nonché quelli di più ampia prospettiva. Da A. Lepre, *Storia del Mezzogiorno nel Risorgimento*, Roma, Editori Riuniti, 1969, p. 127; in E. Ciconte, *Storia criminale, op. cit.*, p. 33.

<sup>5</sup> E. Ciconte, *Storia criminale, op. cit.*, p. 34.

<sup>6</sup> E. Ciconte, *Storia criminale, op. cit.*, p. 31.

<sup>7</sup> Le ditte appaltatrici ebbero anche un ritorno economico perchè gli imprenditori edili accusavano i mafiosi di ritardare i lavori in modo tale da ottenere dallo Stato nuovi finanziamenti per perizie supplementari o varianti in corso d'opera.

<sup>8</sup> N. Gratteri e A. Nicasio, *La malapianta*, Milano, Arnoldo Mondadori, 2010.

<sup>9</sup> R. Rossotto, *FBI*, Torino, Edizioni M.B.E., 1972, p. 30.

<sup>10</sup> S. Raab, *Le famiglie di Cosa Nostra*, Roma, Newton Compton Editori, 2007, p. 45.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 48. I settori dell'imprenditoria maggiormente colpiti dalla mafia tramite il controllo dei sindacati a New York furono l'industria dell'abbigliamento, le società di stivatori sul fronte del porto di Brooklyn, il mercato del pesce di Fulton, il mercato della vendita e della produzione delle carni a Manhattan e a Brooklyn, le compagnie edili, gli autotrasportatori, il settore alberghiero, della ristorazione e dei rifiuti.

<sup>14</sup> Lo sviluppo della mafia fu favorito in parte da sistemi penali abituati a perseguire singoli malavitosi isolati per specifiche violazioni delittuose. Finché non ci fu il salto qualitativo nel campo delle norme, a finire nelle maglie della giustizia erano quasi sempre i ranghi della mafia militare, gli esecutori materiali dei crimini che, in base alla regola dell'omertà e grazie alla generosa assistenza della famiglia mafiosa fuori e dentro dalle carceri, preservavano il resto dell'organizzazione da ulteriori incriminazioni.

<sup>15</sup> Cfr. "La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'unificazione europea", *Il Federalista*, 51, n. 2 (2009).

## CRESCITA O DECLINO?

L'ultimo decennio è stato attraversato da accadimenti così straordinari per numero, impatto e portata da mettere in discussione tutti i modelli di società che conosciamo. Questo è, forse, più evidente in Europa dove la limitata capacità di manovra istituzionale rende questa eccezionale accelerazione della storia ancora più sconvolgente.

L'ultimo successo europeo concreto e indiscutibile è stato l'euro, introdotto come unità di conto nel gennaio del 1999 congelando tra loro i tassi di cambio delle diverse monete degli Stati che avrebbero partecipato a questa "cooperazione rafforzata *ante litteram*"; dall'inizio del 2002 è entrato in vigore come moneta unica circolante.

Il Trattato di Maastricht, sottoscritto nel 1992, forse ultimo passo decisivo verso il progresso dell'Europa, aveva introdotto dei criteri di convergenza nominali che non menzionavano convergenze reali e non tenevano conto, perché non potevano farlo a priori, dei cicli economici ordinari e tantomeno di quelli straordinari. L'ipotesi di convergenza prevedeva quindi un processo economico privo di *shock*. I fisici definirebbero questo stato un'ipotesi di moto rettilineo uniforme.

I criteri di convergenza che si basavano su un assioma di "responsabilità fiscale" erano frutto di una negoziazione con la Germania che aveva rinunciato ad un marco forte in cambio di chiari impegni di rigore e serietà. Il Patto di stabilità e crescita introduceva i famosi parametri di Maastricht. Tra gli altri: deficit al 3% del PIL e debito intorno al 60% del PIL.

L'architettura istituzionale che accompagnava la nascita della moneta unica prevedeva la creazione di un sistema europeo delle banche centrali che aveva come braccio operativo la Banca centrale europea, incaricata di perseguire il solo obiettivo di proteggere la stabilità dei prezzi, ovvero di mantenere l'inflazione al di sotto del 2%. Essa inoltre stabiliva una completa separazione tra l'unica autorità monetaria, ossia la BCE, e le molteplici autorità fiscali, rappresentate dagli Stati nazionali sovrani.

Con queste prerogative il sistema euro risulta caratterizzato da una notevole asimmetria: un'unica autorità di alto livello in ambito monetario e assenza di un'unica autorità sorella a livello fiscale, politico e economico. Ma il problema è che, se la sovranità è la "capacità di decidere in ultima istanza", essa risulta per definizione indivisibile: in Europa essa risiede ancora nelle mani degli Stati nazionali e l'ipotesi di operare

trasferimenti parziali di sovranità è di fatto irrealistica. Il sistema istituzionale è in *impasse* e la politica funzionalista dei “piccoli passi” non sembra poter più fornire soluzioni valide.

Dunque, la politica fiscale rimane una prerogativa dei vari livelli nazionali che hanno un raggio d’azione stabilito a priori dal Patto di stabilità e crescita. Questa tuttavia non rappresenta la limitazione più grave del sistema, in quanto l’inefficienza degli Stati nazionali, definiti da Einaudi “polvere senza sostanza”, risiede proprio nell’essere divisi e nell’amministrare risorse che, per questo motivo, non producono effetti sinergici e perdono molta della loro efficacia.

Ritornando ai meccanismi che governano oggi l’Europa, oltre ai parametri di Maastricht menzionati, il Patto di stabilità e crescita contiene ulteriori principi: innanzitutto l’indipendenza della Banca centrale europea dal potere politico; inoltre, l’introduzione della regola di *no bail-out* (salvataggio) dei deficit dei governi nazionali e la proibizione di finanziamento dei deficit dei singoli Stati nazionali attraverso politiche monetarie.

In questo quadro di regole, il 1° marzo di ogni anno i programmi di stabilità dei singoli Stati vengono inviati alla Commissione. Il Consiglio (ECOFIN) esamina i report ricevuti e produce un parere. Se uno Stato diverge dalle indicazioni del Patto, il Consiglio raccomanda di perseguire un programma di stabilità ancora più stringente. Il Patto tiene conto di eventuali situazioni recessive evitando sanzioni nei casi di diminuzione significativa dell’output.

Questi meccanismi hanno subito la prova dei fatti in diverse occasioni in questi anni. Di solito in fasi recessive gli Stati sono messi sotto pressione per aumentare le tasse e tagliare le spese, ma questi provvedimenti producono un aggravamento della situazione di crisi e, nella migliore delle ipotesi una stagnazione economica.

Da diversi anni il dibattito sull’euro viene affrontato ai vari livelli, incluso quello specialistico. Vorrei citare, in particolare, uno studio del 2004 dell’economista Philip Arestis<sup>1</sup>, nel quale, dopo aver sottolineato come l’eurozona sia il più importante esempio di formazione di un’area con una moneta unica pur senza un’unione politica e dopo aver riconosciuto l’indubbia valenza di tale costruzione, se ne mettono tuttavia in luce estesamente i limiti e i rischi.

Arestis fa riferimento a due lezioni frutto anche del suo studio della storia delle unioni monetarie: la prima lezione è che l’unione politica è un prerequisito molto importante, in quanto le unioni monetarie hanno una durata limitata e devono diventare unioni politiche per sopravvivere; la

seconda lezione è che la convergenza economica risulta essenziale quando manca l'unione politica. Tale convergenza implica una condizione di stazionarietà e assenza di *shock*.

In un precedente scritto di Arestis e altri<sup>2</sup> si fa un breve cenno storico alle unioni monetarie sottolineando come quelle che sopravvivono senza Stato sono, di solito, caratterizzate da piccole realtà economiche: in particolare il franco CFA in Africa o l'ECCU (*Eastern Carabben Currency Union*). Questa tenuta è essenzialmente dovuta alla facile convergenza di tali economie e, probabilmente, alla loro scarsa rilevanza. Sono riportati come casi frequenti, invece, molti esempi di collasso di unioni monetarie una volta dissoltasi l'unione politica che le garantiva: tra gli esempi più recenti l'URSS e la Jugoslavia.

Arestis analizza anche<sup>2</sup> le politiche macroeconomiche dell'Unione che, a causa dell'assenza di uno Stato, si basano sui seguenti assunti: innanzitutto “viene data priorità alla politica monetaria rispetto alla politica fiscale ed è proibito il coordinamento delle politiche monetarie e fiscali”; inoltre “le condizioni della domanda macroeconomica, incluse le politiche monetarie e fiscali, non sono in grado di influire sul livello di equilibrio del tasso di disoccupazione (NAIRU, *Non Acceleratine Inflation Rate of Unemployment*), e, in termini più generali, sul livello dell'attività economica”

Il presupposto su cui si basa questo sistema è infatti che la politica monetaria non abbia influenza sull'economia nel lungo periodo. Tuttavia, l'andamento della domanda è influenzato dal tasso d'interesse e in generale sono gli investimenti che gettano le basi per la crescita e la produttività futura. La politica fiscale non dovrebbe dunque essere soggetta a qualche regola aprioristica e arbitraria, ma dovrebbe sostenere l'occupazione. Ovvero, essa dovrebbe cercare di assicurare il più elevato livello di attività economica e, quando necessario, il deficit dovrebbe essere utilizzato per controbilanciare bassi livelli di domanda aggregata. La politica economica e monetaria europea è soggetta, invece, a regole avulse dai bisogni reali della società e perde la funzionalità di gestione macroeconomica che dovrebbe avere.

Nello stesso studio Arestis sottolinea che “credere che un'economia di mercato funzionerà in maniera efficiente senza interventi di redistribuzione del governo permette di ovviare a ogni necessità di politica economica nell'eurozona.” Ma il problema è che nell'eurozona sono presenti Stati con considerevoli disparità economiche e Arestis sottolinea come tale situazione potrebbe essere mitigata solo tramite politiche economiche che presuppongono uno Stato federale. “Un siste-

ma di stato sociale unico migliorerebbe la mobilità dei lavoratori e comporterebbe elementi di redistribuzione. Una considerevole politica fiscale aiuterebbe l'integrazione economica, ma comporterebbe significativi trasferimenti fiscali tra le regioni e tra gli Stati". All'Europa, invece, mancano i mezzi, e non solo quelli politici. Non esiste una fiscalità europea, così come non esistono un sistema sociale europeo e un vero e proprio mercato del lavoro europeo. Il bilancio dell'Unione europea, pari a circa l'1,24 % del suo PIL, la rende paragonabile per risorse ad una organizzazione non-governativa.

Oltre agli studi di Arestis e del suo *team* vorrei citare anche un'ulteriore fonte *super partes* ovvero le ricerche di una studiosa americana che analizzano l'euro e l'Europa con curiosità e con approccio scientifico. Kathleen McNamara in un recente articolo<sup>3</sup> si chiede se l'euro possa essere un reale concorrente del dollaro. La risposta è sostanzialmente negativa, perché lo studio individua un limite strutturale di tipo istituzionale e ne evidenzia i rischi, spiegando anche come mai l'euro non possa ancora assurgere al titolo di sostituto del dollaro e descrivendo dal punto di vista di oltre Atlantico l'attuale assetto dell'Unione: "[...] Se l'Unione accrescesse la sua integrazione politica con adeguate istituzioni al punto di poter agire nell'arena internazionale come motore per rendere effettivi progetti con influenza globale, allora l'euro sarebbe pronto a sostituire il dollaro. [...] Tuttavia, l'uso internazionale diffuso di una moneta potenzialmente porta a perdita di controllo sulla stessa e il valore della medesima è difficile da stabilizzare nel caso in cui ingenti quantitativi siano posseduti da investitori internazionali. [...] L'Unione è limitata in quanto è un para-stato ovvero una federazione mancata con qualche aspetto di potere di tipo statale, ma senza una capacità politica e istituzionale di parlare con una sola voce o di agire con l'alacrità che occorre per affrontare una crisi finanziaria internazionale. [...]"

Sull'ultimo punto alcuni commenterebbero che l'Unione ha stanziato ingenti somme sotto la minaccia delle speculazioni e dei mercati finanziari in occasione della recente crisi greca. Per inciso spesso si definiscono speculatori i risparmiatori che vendono i loro titoli quando cominciano a perdere valore! Tuttavia, "agire alacremenente" significa soprattutto investire in progetti per lo sviluppo con trasparenza. Gli USA hanno reagito alla crisi con questo spirito oltre che con progetti ambiziosi. Consultando la fonte *Recovery.gov*<sup>4</sup> è possibile sapere come sono state ripartite le risorse su singoli progetti. Proprio l'impossibilità di spiegare la stessa cosa per quanto riguarda l'Unione europea fa comprendere che una somma analoga messa sul piatto non produrrà gli stessi effetti perché

in fondo è stata stanziata con porzioni di risorse nazionali ispirate dal principio del “giusto ritorno” e dell’egoismo nazionalistico. Spesso non è chiaro quanto invece i destini degli europei siano strettamente intrecciati anche nella sostanza dei conti economici. L’Italia, ad esempio, deve un terzo del suo debito pubblico alla Francia.

\* \* \*

L’Europa deve essere basata sui valori ed in particolare sulla solidarietà. L’impianto federale è, dunque, sia lo strumento più idoneo dal punto di vista razionale per realizzare i valori dei Padri fondatori sia l’unico mezzo conosciuto per riuscire ad affermare il benessere e la pacifica convivenza di tutti i cittadini.

E’ sempre più evidente che la crisi ha modificato l’ordine economico e politico del mondo, ma tale ordine di cose non è mutato all’improvviso. In Italia, ad esempio, è risaputo da tempo che l’attuale generazione di ventenni-trentenni, composta da schiere di “milleuristi”<sup>55</sup>, sarà la prima dal dopoguerra ad avere un tenore di vita inferiore a quello delle precedenti generazioni.

Inoltre, l’impoverimento dell’Occidente non sempre è ascrivibile a trasferimenti di ricchezze in altri territori. Anzi, se le cose stessero semplicemente in questi termini forse non saremmo così preoccupati. Invece spesso si attinge al valore futuro, a volte presunto, scaricando sulle spalle delle generazioni che verranno pesi insostenibili. Inoltre, si scelgono modelli superati, ad esempio, sfruttando eccessivamente manodopera non qualificata senza un progetto di sviluppo incentrato sulla qualità – come in molti paesi manifatturieri – invece di puntare sull’automazione e le competenze, perseguendo così un’irrazionale distruzione di valore.

In questo quadro di minor creazione del valore le risorse si diradano e si polarizzano come in tutte le società che intraprendono un cammino di declino. I timori riguardo alla capacità di molti paesi di rientrare entro livelli di indebitamento più contenuti nei tempi e nei modi pattuiti sono del tutto razionali e non rappresentano solo un argomento frutto di intenti speculativi.

Sono stati fatti diversi tentativi di paragone tra la crisi attuale e le altre avvenute in passato, e quello che solitamente si constata è che i meccanismi di governo nel passato sono quasi sempre stati inadeguati. Tuttavia, la storia avanza proprio grazie alla capacità di andare oltre i limiti del passato, avendo come riferimento la cultura, i valori e il bene comune.

L’Europa è la somma di diversi Stati nazionali, ciascuno con una

macchina per l'amministrazione della *res publica* che non trova paragoni. Alcuni leggono in questa peculiarità europea solo il pericolo dei costi, altri comprendono che proprio il saper conciliare crescita e perequazione è la chiave per garantire la pace sociale, anche in questo quadro globale più complesso e proprio per questo più evoluto. Queste risorse se riorganizzate e mobilitate in modo efficiente possono trasformarsi in una straordinaria chiave per creare nuovo valore. Si pensi a un sistema d'istruzione d'eccellenza e a quali ricadute formidabili avrebbe sullo sviluppo futuro.

Si tratta di riconoscere gli investimenti che generano valore e stabilità nel futuro. Anche le migliori forme di raccolta di nuove risorse per l'Europa e quindi per noi tutti, comprese le emissioni di *Union Bonds*, sono inefficaci senza uno Stato federale europeo che le amministri per creare una prospettiva di pace e benessere. In un quadro in cui è difficile decidere in modo democratico, uno strumento così importante sarebbe probabilmente efficace solo a condizione di fare contestualmente il grande passo costituente.

Gli Stati Uniti d'America, sebbene abbiano limiti come tutti i paesi, stanno reagendo alle sfide presenti e future con alcuni strumenti che potrebbero essere di ispirazione per l'Europa. L'aver puntato sulla realizzazione di infrastrutture continentali d'avanguardia e su un percorso di *green economy* sarà sicuramente parte della soluzione. *L'American Recovery and Investment Act* (CEA)<sup>6</sup> è stata una mossa coraggiosa e ambiziosa, raggiunta con fatica, ma che è servita e serve a rilanciare l'occupazione.

In Europa nessuno sembra preoccuparsi di questa priorità: l'occupazione. Da un lato i singoli Stati nazionali non hanno più gli strumenti per garantire la competitività, dall'altro non ci sono istituzioni federali per assicurare un tasso di disoccupazione basso o per favorire alti livelli di attività economica. Chiediamoci se è competitivo de-localizzare intere filiere di prodotto disperdendo spesso irrimediabilmente delle competenze uniche accumulate in decenni, inquinando territori e spesso anche in spregio dei diritti umani e non solo dei diritti dei lavoratori. E chiediamoci se la compressione dissennata dei costi a scapito della sicurezza ambientale e lavorativa sia da iscriversi a bilancio negli attivi senza tener conto del danno sociale.

L'occupazione si garantisce anche con progetti statali come quelli che hanno messo in cantiere gli USA che investono al fine di creare opportunità nel futuro senza trasformarli nella sommatoria di ipoteche e problematiche per le quali non ci saranno gli strumenti e le risorse

d'intervento. Indebitarsi per investire in ricerca, istruzione, formazione, infrastrutture è diverso dal farlo per pagare il conto sempre più salato di inefficienze strutturali.

Il quadro europeo, se organizzato sulla base dei principi dello Stato federale, sarebbe l'unico in grado di garantire quella massa critica capace di rendere efficaci gli investimenti a lungo termine. Si pensi ai vantaggi di una difesa unica senza duplicazione dei centri di comando in ventisette paesi. Oppure, pensiamo a quanto spesso è mancata in Europa la capacità di trasferimento tecnologico, proprio perché le infrastrutture non erano ricettive soprattutto a causa delle distorsioni del sistema istituzionale. Ad esempio, ricordiamo il piano Delors rimasto sulla carta e i molti progetti che sono in grave ritardo o meglio fuori tempo massimo. Citiamo, come mancato trasferimento tecnologico, l'invenzione del Web al CERN di Ginevra, poi sviluppata pienamente in primo luogo negli USA, e i vari Corridoi e il Progetto Galileo tra quelli fuori tempo massimo.

Inoltre, si parla spesso di crescita sostenibile ovvero di una crescita rispettosa del futuro. Il conflitto tra generazioni è, infatti, l'agente che può scatenare la dissoluzione della pace sociale. E' a rischio l'Europa, ma con essa sono a rischio anche le prospettive di benessere di altri paesi. Sotto questo profilo l'Europa si è dimostrata modello in molti ambiti. Recentemente l'assistenza sanitaria USA è stata riformata prendendo come riferimento il sistema europeo ed è prevalso il concetto di solidarietà nonostante il dibattito sia stato molto incentrato sui costi e poco sui benefici che tale modello garantisce: perequazione, riequilibrio, giustizia significano anche prospettive di mobilità sociale e fondamento di meritocrazia. E' una questione che non riguarda solo le istituzioni, ma che coinvolge anche la società, e infatti il tema dello sviluppo sostenibile è all'ordine del giorno non solo tra gli enti non-governativi e le amministrazioni degli Stati, ma anche nelle aziende. La *Corporate Social Responsibility* ovvero la presa di coscienza che le imprese debbano tener conto del bene della collettività è spesso argomento di discussione e molte aziende stanno investendo in questo ambito. Senza dubbio vi sono comportamenti strumentali, ma ci sono anche considerazioni che stanno modificando modelli di *business* che si sono dimostrati insostenibili.

Abbiamo citato gli Stati e le loro architetture istituzionali imperfette, le aziende e il loro ruolo di fronte alla nuova complessità, ma occorre prima di ogni cosa un forte sforzo individuale di impegno accompagnato da una critica vigile e costruttiva: si tratta di diritti, ma anche di oneri e doveri. Senza retorica, infatti, non si conoscono modelli duraturi e sostenibili per trasferire tutti i costi altrove nel tempo o nello spazio

garantendo pace, sviluppo e benessere. E' un mondo di diritti, ma solo a condizione di farsi carico quotidianamente dei doveri. Impegnarsi per costruire lo Stato federale europeo è il primo tra questi e si somma a tutti gli altri. Questo è il prezzo della democrazia e non pare troppo alto a giudicare dai valori e dalla posta in gioco.

*Guido Uglietti*

#### NOTE

<sup>1</sup> P. Arestis, M. Sawyer, *International Journal of Political Economy*, 34, n.2 (Summer 2004), pp. 5-18.

<sup>2</sup> P. Arestis, F. Ferrari-Filho, L. F. de Paula, M. Sawyer. "The Euro and the EMU: Lessons for MERCOSUR" in *Monetary Union in South America: Lessons from EMU*, a cura di P. Arestis e L. E. de Paula, Edward Elgar Publishing, 2003, pp.14-36.

<sup>3</sup> K. R. McNamara, "A rivalry in the making? The Euro and international monetary power", *Review of International Political Economy*, n.153 (agosto 2008), pp.439-459.

<sup>4</sup> [www.recovery.gov](http://www.recovery.gov) è il sito ufficiale del governo americano che permette l'accesso rapido ai dati relativi alle spese previste dal *Recovery Act* e che permette di segnalare possibili frodi, sprechi e abusi.

<sup>5</sup> E. Narduzzi, *Ciascuno per sé. Vivere senza welfare*, Venezia, Marsilio, 2009.

<sup>6</sup> CEA, *The economic impact of the American Recovery and Reinvestment Act of 2009. Second Quaterly Report*, 13 gennaio 2009.

# I documenti

## IL FEDERALISMO A TUTTI I LIVELLI \*

La concezione del federalismo come ideologia, che ne fa una teoria generale del pensiero politico, non esclude la considerazione che il nucleo ristretto del federalismo si trovi comunque nel suo aspetto strutturale, vale a dire nello Stato federale, con tutto ciò che ne è conseguito o ne può conseguire in termini anche di refluenze non soltanto di ordine giuridico od istituzionale. E sono infatti proprio le principali caratteristiche del sistema federale che ci conducono a quelle ulteriori considerazioni che valgono ancor meglio a definire il contesto nel quale va a situarsi il federalismo al giorno d'oggi.

Varrà la pena quindi di ribadire anzitutto che è insito nella concezione del federalismo inteso come sviluppo della teoria dello Stato federale il modello di un'organizzazione politica articolata in diversi livelli di governo, e più precisamente, in quella storicamente affermatasi nelle federazioni cosiddette classiche, in due livelli: vale a dire in quello centrale o dello Stato federale e in quello locale o degli Stati federati; e se in questa fondamentale duplicità sta poi in realtà, come tutti sanno, il nocciolo del sistema federale, è anche vero che ne è elemento essenziale l'*autonomia costituzionale*, cioè il principio per il quale ciascun livello di governo è costituzionalmente tutelato nelle sue competenze e prerogative, al fine evidente di evitare qualsiasi modifica unilaterale del patto o *foedus* che lega le entità federate. Se questo dell'autonomia costituzionale è il perno fondante del sistema, alquanto diversificate possono essere poi le modalità istituzionali tese ad assicurare l'armonioso funzionamento di un governo tanto complesso, e al quale ineriscono problematiche di straordinaria rilevanza, collegate come sono alle questioni della sovranità e dell'autonomia, al rapporto dei diversi livelli di governo fra di loro e di ciascun livello con i cittadini, e tutto ciò sia sotto il profilo politico che sotto quello economico-sociale.

---

\* Si tratta della relazione svolta in occasione del seminario promosso dall'Ufficio di formazione del MFE tenutosi a Verona il 17-18 aprile 2010.

In questo senso è da mettere in conto il vario declinare del federalismo istituzionale oltre il classico *dual federalism*, dal federalismo competitivo al *new federalism* e al federalismo cooperativo e partecipativo, senza tralasciare il cosiddetto federalismo amministrativo o di esecuzione e il federalismo economico e fiscale. Alla base di tutti questi diversi “federalismi” c’è la consapevolezza dell’effettiva difficoltà di coniugare i diversi poteri esistenti nel medesimo territorio, in modo che ciascuno abbia per così dire una “dose” di sovranità costituzionalmente garantita e realizzi complessivamente un sistema di governo che assicuri in sostanza a ciascun livello di governo, in un determinato ambito o sfera di competenza, di essere insieme indipendente e coordinato, in una parola, a costituirsi in una vicendevole relazione di *interdipendenza*. Questa può assumere diverse connotazioni a seconda che prevalga in un certo senso l’approccio che sottolinea il criterio dell’indipendenza (e che può ritenersi proprio del modello classico statunitense del federalismo dualistico o competitivo) ovvero del coordinamento (che è proprio del modello classico tedesco del federalismo cooperativo o partecipativo): restando di norma fermo in ogni caso l’assunto che è inibito a ciascun livello di governo (quindi anche, in particolare, al livello centrale) di modificare a proprio vantaggio le proprie ed altrui competenze al di fuori del patto federale.

In tempi relativamente recenti, all’incirca alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, questa architettura è stata ancor più resa complicata per effetto di due contestuali fenomeni che hanno interessato in particolare l’Europa, vale a dire la nascita e l’avanzamento di opposti processi di unificazione e di frammentazione tra Stati, cui ha peraltro contribuito in misura determinante il gigantesco irrompere nella scena internazionale della globalizzazione. Questa non solo ha messo definitivamente in crisi il modello dello Stato nazionale ma ha anche sollecitato altrettanto specularmente sia aspetti di integrazione che di scontro fra popoli e culture, in un difficile equilibrio che non tutte le organizzazioni statuali si sono dimostrate pronte ad assorbire senza contraccolpi al loro interno. In tal modo, accanto allo straordinario esperimento dell’avvio dell’unità europea a partire da un nucleo di Stati dell’Europa occidentale, che ha trascinato seppur più timidamente analoghi processi in altre parti del mondo, ha avuto luogo l’implosione di intere aree ad est del continente europeo, dall’Unione Sovietica, alla Jugoslavia e alla Cecoslovacchia, e all’interno degli Stati europei la nascita di nuove rivendicazioni autonomistiche di comunità locali spesso fomentate da movimenti etno-regionalisti e talora xenofobi. Lo Stato nazionale di stampo napoleonico,

fondato sul centralismo, è stato in un certo senso costretto a venire a patti al suo interno con le comunità regionali, che sono arrivate senza mezzi termini a pretendere forme di decentralizzazione, o, come ora si suole dire, di “devoluzione” verso il livello sub-nazionale di poteri di governo anche significativi, a somiglianza e ad ulteriore incremento di quanto già intervenuto immediatamente al termine della seconda guerra mondiale quando si costituì l’Italia regionale e la Germania federale. Due secoli dopo l’avvento in forze sulla scena internazionale del nazionalismo, e nonostante l’evidente ormai sconfitta storica del modello dello Stato nazione, sempre più incapace di far fronte agli immani problemi posti all’umanità dall’incalzare dei tempi, sembrerebbe quasi che il quadro generale della società globale sia ora caratterizzato da una caotica mescolanza di pulsioni contrastanti, fra aspirazioni all’unità dei popoli e alla tutela dei diritti fondamentali, da un lato, e difesa dei localismi e delle differenziazioni etno-nazionali reali o ritenute tali, dall’altro.

Così, al giorno d’oggi, il federalismo istituzionale si viene ora concretamente ad arricchire, e in termini ben più incisivi e significativi, di un nuovo capitolo, quello del federalismo interno. In realtà, che lo Stato federale, con tutta la sua problematica della gestione ripartita dei poteri di governo, potesse essere visto da un punto di vista teorico sotto un duplice aspetto, era cosa ben nota, una federazione potendosi interpretare tanto come un’associazione di Stati quanto come una riorganizzazione interna ad alta decentralizzazione di uno Stato unitario: ecco perché si può legittimamente ritenere che si possa parlare, accanto al federalismo supranazionale o fra le nazioni (federalismo per aggregazione o per associazione), anche di un federalismo interno o infranazionale (federalismo per disaggregazione o per devoluzione), l’uno e l’altro comunque tendenti a scardinare dall’alto e dal basso il centralismo istituzionale e la sovranità assoluta dello Stato nazionale. Se dunque questi sono quelli che sono stati definiti come i due volti del federalismo, c’è da dire tuttavia che nell’un caso come nell’altro esso si presenta come un sistema istituzionale altamente sofisticato, sempre sottoposto ai rischi di una deriva o nel senso della disgregazione secondo le componenti federate che lo costituiscono ovvero nel senso di un rafforzamento delle tendenze centraliste a scapito dell’autonomia delle comunità locali. Senza indulgere alle valutazioni che nel secolo scorso tendevano soprattutto a considerare lo Stato federale come una costruzione debole, transitoria e destinata alla fine a ridursi a uno o più insieme di Stati unitari, resta assodato il fatto che il sistema federale, proprio per le sue specialissime caratteristiche, abbisogna, non solo affinché sorga, ma soprattutto

affinché duri nel tempo, di un complesso bilanciato di freni e contrappesi di ordine istituzionale, quali sono ben presenti ad esempio nel federalismo degli Stati Uniti, e ancor più di rigorose e puntuali condizioni storico-politiche richiamate nella teoria del federalismo come concezione politica generale.

Il problema poi può diventare in concreto ancor più complesso, se si considera che in tale contesto, la maggiore difficoltà può apparire addirittura quella della stessa possibilità di costruire istituzioni democratiche comuni tra culture identitarie che si asseriscono diverse e in quanto tali inconciliabili: anche se per fortuna, in realtà, è il carattere spesso ideologico e artificiosamente indotto delle comunità regionali o locali a farci capire viceversa quanto sia invece assai più utile riscoprire o confermare ciò che unisce in termini di interessi e ideali, rispetto a ciò che divide per effetto di diversità talora ad arte ingigantite. L'ovvia considerazione che il federalismo istituzionale non può esaurirsi in un fatto di ingegneria istituzionale, occorrendo patentemente anche la sussistenza di determinate condizioni storico-politiche perché gli abitanti di territori contigui possano accettare un certo *quantum* di unione (o anche una qualche forma di divisione nel caso del federalismo interno), dovrà quindi rapportarsi con la circostanza che in una moderna società sempre più multi-etnica e multiculturale al di sopra di presunti essenzialismi debbano comunque prevalere le ragioni della comune convivenza in un mondo globale. Ecco perché in sostanza, il federalismo, in qualsiasi modo lo si intenda, anche nel caso quindi del federalismo "per devoluzione" che preveda la creazione di nuovi livelli sub-nazionali di governo, non può favorire oltre misura la divisione e il nazionalismo, fino a giungere ad uno "scontro di civiltà" che rischia di vanificare ogni sforzo teso alla cooperazione tra i popoli nella salvaguardia dei diritti degli individui.

Tutto ciò premesso, non si può tuttavia non convenire ora con coloro che ritengono senz'altro accettabile un'avanzata decentralizzazione delle strutture nazionali, se del caso fino a pervenire ad una vera e propria federalizzazione dello Stato, nell'ambito di una complessiva ridefinizione della società non soltanto nazionale, che segua il criterio di un'armonica diffusione dei livelli di governo, alla stregua anche del principio di sussidiarietà. Il tema, ormai tutt'altro che nuovo in Europa, dove tali processi seppur diversamente differenziati si sono diffusi praticamente nella maggior parte dei paesi membri dell'Unione e perfino in Francia e nel Regno Unito, acquista poi una particolare valenza per l'Italia, dove da un paio di decenni, per effetto del movimento della Lega Nord, il

federalismo (nell'accezione quindi più limitata di federalismo interno o infranazionale) è diventato un obiettivo concreto del programma elettorale dei partiti nazionali, soprattutto del centro destra, ma che ha trovato anche ascoltatori e richiami in diversi settori del centro sinistra italiano. D'altra parte, anche in passato, sin dal Risorgimento non era mancato con Cattaneo e Ferrari un esplicito richiamo al federalismo italiano, e anche dopo, con l'avvento del Regno, era riemerso un filone di pensiero che si rifaceva soprattutto all'ispirazione mazziniana o proudhoniana di un federalismo definito a volte "utopico" e che più spesso si concretizzava in una qualche forma di decentramento o di autonomia per gli ex Stati regionali. La verità era che proprio in Italia, la quale fra le nazioni storiche solo in tempi recenti era riuscita ad organizzarsi in forma unitaria su province in cui insistevano diversi Stati, sussistevano ancora al termine del secondo conflitto mondiale – e nonostante l'opera livellatrice del ventennio fascista – costumi, abitudini e perfino idiomi locali ampiamente diversificati, che forse non erano stati oggetto di sufficiente attenzione durante il Risorgimento o anche al momento della costituzione dello Stato nazionale nel 1861.

Nella vicenda peraltro della nascita della Repubblica italiana, non si può dire che la scelta costituente a favore di una larga decentralizzazione sia stata timida ovvero sorda rispetto alle rivendicazioni autonomistiche: anzi, in contrapposizione alle preoccupazioni di coloro che temevano per una possibile disarticolazione dello Stato e perciò rifiutavano un modello più autenticamente "federale", la soluzione alla fine adottata dello "Stato regionale" da parte dell'Assemblea Costituente, si contraddistingueva per il coraggio oltre che per la prudenza, e in contrapposizione sia al modello dello Stato giacobino che a quello fascista, mirava scopertamente a fornire una concreta risposta di democrazia dal basso e di autogoverno decentralizzato alle diverse popolazioni delle regioni, pur subordinandone tuttavia l'autonomia a un quadro di rispetto delle esigenze di unità della Repubblica. L'istituzione costituzionalmente garantita di regioni autonome con assemblee elettive provviste di potestà legislativa primaria, seppur sotto ordinata a quella dello Stato centrale, e l'attribuzione alle stesse di specifiche competenze a carattere esclusivo o concorrente che daranno adito successivamente perfino al conferimento dei cosiddetti poteri residui, rappresentò in effetti lo sforzo più significativo per la creazione di quella che venne definita in Italia "la Repubblica delle autonomie".

D'altra parte l'insofferenza nei confronti dello Stato totalitario, che del massimo possibile accentramento sulla figura del capo carismatico

aveva creato un vero e proprio dogma, era diventata ormai inevitabile in Europa con il crollo del nazifascismo, e fu facile così far sorgere, accanto all'Italia regionale, una Germania federale e più tardi, caduto il franchismo, una nuova Spagna fondata anch'essa sulle regioni storiche o *Comunidades autónomas*. Lo Stato nazionale veniva in tal modo a riformare sensibilmente le stesse strutture originarie dello Stato giacobino, fondato da una parte su una forte amministrazione centrale e il sistema prefettizio in periferia, e dall'altra sulla centralità del parlamento nazionale, unico depositario della formazione della legge come massima espressione della volontà nazionale, e come tale in via di principio intoccabile. Il nuovo Stato democratico che sorgeva nel continente europeo dalle ceneri della seconda guerra mondiale, sia che si ispirasse esplicitamente al federalismo sia che prediligesse forme di regionalismo, metteva in crisi tale modello, immettendo un nuovo livello di governo (e di normazione) per le entità territoriali sub-nazionali e consentendo per giunta al sistema nel suo complesso di esprimere quel sindacato giudiziale di costituzionalità sulle leggi che è di norma affidato nelle federazioni ad una distinta Corte Suprema.

Si potrebbe certo discutere se l'avvento di tale Stato abbia veramente determinato la "federalizzazione" in senso lato dello Stato nazionale o più semplicemente una larga decentralizzazione delle forme di governo del vecchio Stato unitario. Tralasciando per brevità ogni indagine sulla questione stessa della possibilità di utilizzo delle nozioni di sovranità e di autonomia, con le quali ai giorni nostri si deve ancora fare i conti, il fatto è che le modalità di formazione e trasformazione di Stati a larga decentralizzazione sono divenute con l'andar degli anni sempre più varie oltre che frequenti, e non soltanto in Europa: al punto che ormai non appare facile ad esempio trarre una netta linea di demarcazione fra Stati federati e regioni autonome parlando di entità sotto ordinate di governo. Fermo restando che occorra in ogni caso trovarsi in presenza di livelli di governo che agiscono direttamente sui cittadini, lo stesso "indizio" storico che in un primo approccio avrebbe potuto indurre a ritenere Stati federati piuttosto che regioni autonome quelle entità sub-nazionali che prima si caratterizzavano per l'originarietà dell'ordinamento, appare ormai di una valenza assai relativa di fronte ai casi già citati del cosiddetto "federalismo per disaggregazione". Fra l'altro, è da sottolineare che al caso del Belgio, il quale a decorrere dagli anni Novanta ha progressivamente trasformato la sua struttura di governo secondo linee formalmente e sostanzialmente federali, si oppone quello dell'Austria, in cui il sistema politico formalmente federale ha finito in gran parte per assumere

l'aspetto di uno Stato unitario con una qualche decentralizzazione, peraltro secondo taluni studiosi ancor meno incisivamente che in Spagna dove non è in uso nemmeno il termine di "federale".

Per questo, secondo l'avviso di una vasta dottrina, in considerazione soprattutto del progressivo instaurarsi nelle società contemporanee di forme di *multilevel governance*, non esiste una vera differenziazione fra i due modelli, sussistendo soltanto una questione di grado e non di una diversa categoria concettuale. In ogni caso, pur ammettendo tale assunto, la creazione di un livello di federalismo infranazionale (o di regionalismo avanzato) comporta tuttavia anche talune implicazioni socio-economiche, che specificatamente negli approcci del federalismo economico e del federalismo fiscale trovano una loro rilevanza non marginale. Così, dal punto di vista economico, si sa che la scelta federale intende cogliere le utilità del decentramento politico a fini allocativi delle risorse economiche, considerando alla fine preferibile per l'intero sistema che possano sorgere condizioni competitive nell'offerta di beni e servizi fra le diverse unità sub-nazionali di governo: non per questo tuttavia si può ignorare il problema della delimitazione ottimale e del finanziamento delle unità locali di governo cui affidare funzioni economiche, tenendo conto in particolare degli effetti di ricaduta esterna dei costi e dei benefici derivati, delle diseconomie di scala che inevitabilmente ne conseguirebbero e delle possibili perturbazioni sulla politica economica del governo centrale. Analogamente accade per il federalismo fiscale, con il quale si suole sottolineare l'esigenza di un'effettiva autonomia fiscale del livello infranazionale di governo, tendente nella sostanza ad impedire lo sfruttamento fiscale delle entità territoriali locali da parte delle autorità centrali: senza indulgere peraltro, anche sotto tale profilo, al principio del cosiddetto "giusto ritorno" alle autorità locali delle entrate fiscali riscosse in dati territori, e occorrendo invece istituire adeguati meccanismi orizzontali e verticali di redistribuzione armonica e solidale dei carichi fiscali tra le diverse entità sub-statali di governo.

Tali diverse modalità di declinazione del federalismo concernono evidentemente questioni generali non necessariamente connesse allo specifico fenomeno del federalismo infranazionale e in particolare della sua attuazione in Italia, ma che in tale modello acquisiscono aspetti più dirompendi, se non altro perché si tratta in questi casi di dar corso con maggiore libertà a un nuovo disegno complessivo della distribuzione dei poteri di governo in una data società, e che può prescindere non solo dall'elemento storico ma anche al limite da un'uguale ripartizione fra le diverse entità locali di governo (federalismo asimmetrico o regionalismo

differenziato). Anche se quest'ultimo aspetto della differente *devolution* fra regioni autonome non sta accadendo in Italia, è un dato di fatto che quivi il processo di "federalizzazione" appare avanzare soprattutto lungo il versante economico e fiscale anziché sotto l'aspetto istituzionale, e volto all'attribuzione di maggiori poteri al livello regionale, indirizzati però principalmente all'autogoverno (*self-rule*), anziché con riguardo al rafforzamento della partecipazione delle comunità regionali al livello centrale (*shared-rule*). Tutto ciò spiega, specialmente in Italia, da un lato l'irrisolta questione della composizione del Senato federale o Camera delle regioni, e dall'altro i parecchi dubbi sulla bontà della scelta federale che permangono proprio sui costi del processo: che sotto il pretesto del ravvicinamento dei poteri di governo alle comunità locali, secondo il principio di sussidiarietà, per taluni appare poi destinato soprattutto a drenare risorse finanziarie dallo Stato centrale a favore di alcune regioni (in sostanza quelle del Nord) e in ultima analisi a depauperare il Mezzogiorno.

In ogni caso, in ordine al federalismo infranazionale, pare necessario porre alcuni punti fermi per far sì che la scelta federale all'interno dello Stato abbia non solo l'obiettivo di ridurre al minimo il centralismo tipico dei nostri Stati europei, ma anche quello di non spingerci lungo il terreno scivoloso della rottura dell'unità nazionale, tenendo presente altresì l'esigenza non marginale di agevolare, non di rendere più difficile, il processo di unificazione verso l'alto, cioè verso l'unità europea. In primo luogo, quindi, occorre respingere sia le fantasiose ipotesi separatiste di secessione di alcune comunità locali sotto il profilo di presunte identità nazionali aventi titolo ad erigersi come Stati indipendenti, sia la stessa ipotesi di un'Europa delle regioni in cui scomparirebbero gli Stati nazionali, fondata cioè un conglomerato difficilmente governabile di decine e decine di regioni-Stato, nei confronti delle quali l'Unione europea o sarebbe troppo debole (con ulteriori possibili derive confederali) o sarebbe costretta ad essere troppo forte (con possibili degenerazioni centraliste o autoritarie). Al riguardo si deve rilevare che una federazione può governarsi con risultati accettabili solo in un sistema complesso di pesi e contrappesi, che non attengono soltanto alla forma di governo e al rispetto della separazione dei poteri, ma più in generale anche al numero e alla grandezza degli attori sul campo: che vanno quindi possibilmente sempre equilibrati, favorendo se del caso l'accorpamento delle entità di governo troppo piccole e al limite anche lo scioglimento di quelle troppo grandi. In questo senso, l'estensione del principio dei *checks and balances*, tipico del federalismo americano, dalle istituzioni ai soggetti federati,

appare più che mai opportuno per evitare che uno o più Stati (o regioni autonome) possano realizzare forme egemoniche di una parte rispetto alle altre, e usufruire di una supremazia di fatto nella gestione degli affari comuni all'interno della federazione: pur con le cautele derivanti dal diverso contesto giuridico e storico-politico, vale la pena rammentare ad esempio il ruolo esorbitante goduto, proprio per effetto della grandezza di uno degli Stati, dalla Prussia dell'Ottocento nella Confederazione germanica, o dalla Russia nella cessata Unione sovietica. Per tali motivi e analoga cautela dovendosi del pari avere nei confronti di Stati troppo minuscoli rispetto alla media dei soggetti federati, questa volta per evitare l'opposta possibilità di tendenziale anarchia, appare opportuno adottare ogni accorgimento utile a modificare tali situazioni, ad esempio in sede di rappresentanza degli Stati nella Camera Alta. D'altra parte, come è ugualmente logico, il criterio principale per la rideterminazione delle circoscrizioni delle entità di governo (laddove non sia troppo difficile procedere in tal senso per motivi di ordine storico) dovrebbe essere esclusivamente territoriale, allo scopo di evitare qualsiasi contaminazione di tipo etno-culturale o presunta tale.

In secondo luogo, ai fini di cui prima si è detto, non guastano nella costruzione del federalismo infranazionale alcuni aspetti o accorgimenti che possano essere di ausilio ad un migliore funzionamento del sistema. Ci si riferisce anzitutto a meccanismi finanziari di perequazione e solidarietà interregionale che si sviluppino possibilmente sia in senso orizzontale che in senso verticale, in modo da escludere politiche locali fondate sul micronazionalismo e l'esclusione e favorire la coesione territoriale e sociale fra le diverse comunità locali. Se uno degli obiettivi del federalismo resta anche l'eliminazione dello sfruttamento fiscale unitamente al rilancio di una sana competitività tra le diverse entità federate, è pur vero che idonee politiche di integrazione sociale e culturale possono talora rivelarsi essenziali per evitare di disperdere quel patrimonio di straordinaria vitalità che è insito nel progetto federale di coniugare efficacemente unità e diversità. Proprio per coinvolgere tutti i cittadini ad una visione il più possibile ampia e differenziata dei problemi di gestione demandati alla cura coordinata dei diversi attori responsabili, occorrerebbe anzi estendere il federalismo a tutti i livelli, quindi anche per le province e i comuni, e naturalmente anche a livello globale fra le diverse Federazioni continentali, per la creazione di un'assemblea parlamentare e di un governo mondiale parziale, nel quadro di una riforma democratica dell'ONU. Altri suggerimenti, come l'introduzione del sistema bicamerale anche a livello infranazionale – con un'Assemblea

rappresentante della popolazione regionale nel suo insieme e un Consiglio rappresentante di ulteriori entità di governo sotto ordinate (come le province o i dipartimenti, ecc.) e così via – o l'elezione a ruota ai diversi livelli di governo, possibilmente iniziando dal basso, si presentano come necessari correttivi o aggiustamenti per evitare lo scadimento dell'opzione federale infranazionale in un possibile centralismo regionale ovvero in continui conflitti e dissidi derivanti ora dagli opposti localismi ora dai diversi schieramenti politici.

Infine, non sarà del tutto inutile, per coloro che hanno a cuore i problemi dell'unificazione europea, riflettere sul rapporto tra autonomismo e federalismo, che in un primo approccio sembrerebbero così intimamente connessi per via della comune aspirazione a reagire nei confronti dello Stato accentratore. Fa pensare intanto la circostanza che tra i federalisti europei soltanto Piero Calamandrei, persona autorevole del gruppo fiorentino dell'Associazione dei federalisti europei poi confluita nel MFE, fu a suo tempo nettamente a favore del federalismo interno e del regionalismo. Ma ancor più vale la pena forse di rammentare che un federalismo interno italiano basato sulle regioni (ovvero sui comuni secondo un'altra scuola di pensiero che si rifà al movimento comunale del medioevo), e che richiama il progetto degli Stati Uniti d'Italia di Carlo Cattaneo, non destò in generale alcun entusiasmo al tempo della Resistenza in coloro che propugnavano una federazione europea. Così Carlo Rosselli considerò scopertamente un errore il federalismo infranazionale, di fronte alla superiore esigenza di realizzare l'unificazione europea in forma federale; e Umberto Campagnolo, che del Movimento federalista europeo fu segretario nazionale, arrivò anzi a condannare espressamente il federalismo delle autonomie locali come un falso federalismo che andava a ritroso della storia. Lo stesso Altiero Spinelli non fu tenero con tale federalismo, verso il quale nutrì chiaramente ampie riserve, se ne tacque del tutto nel *Manifesto* e lo indicò comunque altrove come un qualcosa di minore o di vecchio rispetto all'audacia rivoluzionaria del federalismo europeo. Ma probabilmente al federalismo infranazionale si rimproverava soprattutto non la scelta del principio in sé della decentralizzazione, ma il fatto di ignorare la priorità storica oltre che logica della costruzione di una federazione fra gli Stati, in vista della costruzione di un ordine pacifico delle nazioni europee e più in generale del mondo.

In realtà, il federalismo infranazionale sconta proprio la sua vicinanza all'autonomismo, nel momento in cui viene ad amplificarsi oltre misura il suo riferimento alla comunità di base piuttosto che all'umanità nel suo

complesso; la visione che ne può conseguire è quindi spesso distorta, perde di vista il principio fondamentale dell'equilibrio tra le ragioni dell'unità accanto a quelle della diversità, e finisce troppo spesso per individuare il suo obiettivo nella rivendicazione di asserite esigenze proprie di una parte limitata del paese anziché nella costruzione di una società complessiva caratterizzata dalla diffusione bilanciata del potere. Questo spiega perché tali rivendicazioni, in un primo tempo apparse di tipo federalista, si siano ben presto tramutate in vere e proprie richieste di stampo nazionalista o micronazionalista, talora con repentino passaggio dalla difesa delle ragioni delle comunità locali alla contraria difesa delle speculari ragioni dello Stato, l'una e l'altra posizione essendo alla fine pienamente compatibile, piuttosto che con un sistema istituzionale a competenze e funzioni ripartite, con un modello strettamente conforme a quello dello Stato a sovranità assoluta. In sostanza, troppo spesso i fautori del movimento autonomistico, non riuscendo a tradurre le loro giuste aspirazioni al rifiuto del centralismo dello Stato in istituzioni idonee ad una società pluralistica a potere diffuso (qual è quella federale), sono rimasti ancorati alla concezione di una mera contrapposizione di distinte società di tipo nazionale: con la conclusione quindi dell'estrema possibilità che le rivendicazioni autonomistiche e lo sbandierato federalismo infranazionale vadano poi a sfociare in atteggiamenti, politiche e strutture che nulla hanno a che fare con il federalismo.

In questo senso il federalismo interno mostra una sua intrinseca debolezza che non appare nel federalismo europeo nei confronti, ad esempio, delle aspirazioni ad istituzioni federali o quasi federali di livello universale: potendosi in tal caso infatti ben concepire un armonico e contestuale svolgimento di espansione del federalismo europeo insieme con i tentativi di instaurare a livello globale un parlamento o un governo mondiale. Inoltre, non si può nemmeno ignorare che troppo spesso (e anche qui l'esempio italiano è illuminante) il federalismo infranazionale rischia di risolversi solo in dichiarazioni di principio, cui si accompagnano poi provvedimenti del governo nazionale di tutt'altro tenore. Ciò non deve poi meravigliare oltre misura, se si pon mente alla natura intrinseca dello Stato nazionale, che difficilmente appare disponibile a cessioni di poteri di governo verso entità sotto ordinate: la cronaca di tutti i giorni, e lo stesso faticoso avanzamento del processo di integrazione europea, c'insegna in effetti che ragioni politiche da sempre dissuadono i detentori del potere nazionale dal cederlo a favore di altri, sicché – anche ad ammettere che il principio della decentralizzazione sia da ritenere aprioristicamente, di per sé e in ogni settore, una scelta positiva – esso

viene poi quasi sempre negato nei fatti anche se talora magnificato a parole.

Pur confermandoci pienamente in sintonia con una visione complessiva della società di tipo non nazionale, che ci porta senza tentennamenti a favore di un federalismo generalizzato a tutti i livelli, occorre dunque anche tener conto della ferma considerazione espressa in passato dalla maggior parte dei federalisti europei sulla priorità strategica del federalismo europeo (o più in generale supernazionale) rispetto al federalismo infranazionale. E sembra proprio che possa essere soprattutto l'Europa federale, difficilmente il contrario, che potrà favorire la costruzione di autentiche istituzioni federali all'interno dei nostri Stati nazionali.

*Rodolfo Gargano*

# Trent'anni fa

## UNIRE L'EUROPA PER UNIRE IL MONDO \*

MARIO ALBERTINI

### *I. La nuova epoca.*

1. Una nuova epoca ha avuto inizio, un nuovo pensiero deve prendere forma. Il corso della storia generato dalla formazione del mercato mondiale e sostenuto dalle rivoluzioni scientifica, politica, economica e sociale è ormai giunto al suo culmine con la fine dell'egemonia del sistema europeo degli Stati, l'avvento del sistema mondiale degli Stati, il risveglio di tutti i popoli della terra, la crescente partecipazione dello spirito religioso alla vita moderna e lo sviluppo enorme della capacità tecnologica, non ancora controllata, tuttavia, dalla volontà generale. Per questa ragione è ormai necessario – ed anche possibile a patto di rivolgere il pensiero e la volontà a questo compito supremo – pianificare a livello mondiale la soluzione di alcuni problemi fondamentali per la sopravvivenza e il futuro del genere umano.

2. Nessuno disconosce questa necessità. Ma è ora di rendersi conto che non è possibile risolvere i problemi comuni al genere umano – divenuto ormai una comunità di destino interamente responsabile della sua sorte – solo con le istituzioni e i criteri di conoscenza e di azione politica del passato, che sono serviti per conoscere e costruire il mondo che sta ormai alle nostre spalle anche se costituisce, con i primi rudimenti della libertà e della eguaglianza di tutti gli uomini, il terreno sul quale si tratta di avanzare per costruire un mondo nuovo.

3. La prima barriera che deve cadere è quella che divide ancora la politica interna dalla politica estera. La politica estera non può più essere considerata come il contesto d'azione nel quale si tratta soltanto di

---

\* Si tratta delle tesi presentate da M. Albertini al X Congresso del MFE e da questo approvate all'unanimità il 24 febbraio 1980. Sono state pubblicate sul n. 1-2 del 1980 de *Il Federalista*.

conseguire l'indipendenza, sulla base della premessa secondo la quale alla politica interna spetterebbe il compito dell'emancipazione sociale e alla politica estera quello della sicurezza; e sulla base della convinzione errata secondo la quale l'indipendenza delle nazioni coinciderebbe con l'eguaglianza fra le nazioni. L'indipendenza nazionale è una fase necessaria dello sviluppo storico, e realizza lo scopo di affidare gli Stati ai popoli; ma una volta acquisita essa riflette, e non corregge, la diseguaglianza fra le nazioni che può essere superata solo affidando alla democrazia anche i rapporti fra le nazioni. Bisogna dunque tener presente che la diseguaglianza fra le nazioni è molto più grande, e più inumana, della diseguaglianza fra le classi che ancora persistono nell'ambito delle nazioni più industrializzate. E bisogna dunque anche ammettere che ormai il mondo intero è il teatro del conflitto dei valori ed il quadro nel quale si manifestano e possono essere superate – a patto di far coincidere sempre di più la politica internazionale con la mobilitazione diretta delle forze politiche e sociali di carattere progressivo – le contraddizioni fondamentali del nostro tempo.

4. Il primo fatto da riconoscere è che allo stato attuale del processo storico tutti gli uomini sono ormai liberi e vogliono perciò diventare eguali, come sono ormai liberi e vogliono anch'essi diventare eguali tutti i popoli. È questa volontà di eguaglianza la nuova forza rivoluzionaria da mobilitare per sprigionare a livello mondiale, a livello di ciascun paese, e di ciascuna comunità locale, la volontà generale nella quale soltanto la libertà dei singoli può diventare la libera eguaglianza di tutti. Il traguardo è lontano e siamo solo ai primi passi. Ma solo dirigendosi sin da ora verso questo traguardo si può acquistare la capacità sia di controllare i fattori della crisi che si manifestano ovunque, sia di trasformare progressivamente la libertà di tutti in gradi crescenti di autocontrollo del genere umano.

5. Il primo criterio strategico che occorre acquisire riguarda il fatto che esiste un governo del mondo, e che si tratta perciò di battersi con le forze che possono già entrare in campo per affidare gradualmente il governo del mondo ad un numero crescente di popoli e di uomini e, al limite, a tutti gli uomini. Il governo del mondo è la bilancia mondiale del potere, alla quale è collegata la possibilità di stabilire le regole – scritte, e soprattutto non scritte – con le quali si esercita il controllo sul mercato mondiale. Per cambiare il governo del mondo si tratta pertanto di cambiare la bilancia mondiale del potere, in modo tale da diminuire, sino ad eliminare del tutto, la prevalenza delle grandi potenze; e sino ad assicurare, con la federazione mondiale, il governo democratico del

mondo e la sostituzione dei rapporti di forza tra le nazioni con la loro eguaglianza sancita e protetta dal diritto.

## II. I primi obiettivi politici.

1. La crisi del bipolarismo è la crisi del governo del mondo che ha caratterizzato la prima fase della vita del sistema mondiale degli Stati. La stessa crisi di governabilità a livello nazionale, che si manifesta in modo grave negli Stati nei quali maggiori sono le difficoltà, non è che una delle conseguenze della crisi generale del governo del mondo che, essendo ancora affidato alle due grandi potenze in declino, non riesce più a controllare in modo evolutivo il mercato mondiale e il sistema monetario internazionale, ed è sempre più costretto a ricorrere alle prove di forza, alla guerra psicologica e all'aumento dei mezzi militari. Va dunque ribadito che l'ossessione militare, e l'idea secondo la quale la bilancia mondiale del potere si riduce praticamente alla bilancia delle forze militari, sono di danno gravissimo e possono portare alla perdizione come al tempo del fascismo.

2. Il compito di ristabilire un governo evolutivo del mondo è politico. La bilancia del potere si modifica solo sulla base della crescente liberazione sociale e del successo politico: le stesse guerre, nella misura in cui hanno successo, sono i successi di una politica. In pratica si tratta di gestire in modo graduale la transizione, di per sé stessa inevitabile, da un mondo bipolare ad un mondo multipolare, nel quale i protagonisti non devono più essere solo gli Stati, ma anche le nuove entità internazionali come il gruppo dei paesi non allineati, come la Comunità europea in via di costruzione e, naturalmente, la Cina. L'iniziativa spetta dunque a questi nuovi protagonisti del processo politico; e va detto con chiarezza, specialmente per quanto riguarda l'Europa occidentale – che dovrebbe in un leale confronto con gli Stati Uniti studiare tempi e modi del passaggio dalla *leadership* alla *equal partnership* –, che la mancanza di iniziativa e il suo corollario, l'allineamento cieco ed imbecille sulle posizioni della potenza-guida, non potrebbe che perpetuare ed aggravare la crisi del governo del mondo sino al rischio di catastrofi.

3. Il processo della transizione dal mondo bipolare a quello multipolare può svolgersi in modo pacifico e ordinato solo ristabilendo la distensione, in modo tale da garantire in tutti i paesi del mondo la maggiore sicurezza possibile con il minore armamento possibile, per aprire ovunque la strada al successo delle forze politiche che si propongono gli obiettivi della pace e del progresso civile e sociale dei loro popoli. Ma bisogna tener presente

che la distensione è un metodo, non una politica. Una politica si manifesta solo dove si manifestano la volontà e la capacità di modificare i rapporti di forza. Per controllare la transizione verso un mondo multipolare bisogna pertanto cercare di spostare una parte almeno dei rapporti di forza internazionali dalla linea bipolare a quella multipolare.

4. A questo riguardo i problemi-chiave, per quanto riguarda la situazione e le possibilità dell'Europa occidentale, sono due. Uno riguarda lo SME. Nel quadro dello SME la Comunità deve creare il Fondo monetario europeo. Se ne farà una cosa seria, potremo pagare il petrolio in scudi. In questo modo potremmo sostituire il rapporto egemonico *dollaro-resto del mondo* (che impedisce l'avvento di un nuovo ordine economico) con il rapporto multipolare, equilibrato ed evolutivo, *dollaro-scudo-altre valute*. L'altro problema riguarda i palestinesi, e la necessità sempre più urgente di dar vita ad uno Stato palestinese. È impossibile incanalare il risveglio arabo e musulmano in forme positive, utili tanto agli arabi e ai musulmani quanto a tutto il mondo, senza risolvere il problema palestinese. Fino a che non sarà costituito uno Stato palestinese la democrazia israeliana, invece di valere come modello positivo, funzionerà come modello negativo danneggiando lo stesso modello democratico; d'altra parte, l'estremismo avrà troppo peso nel mondo arabo e musulmano, impedendone lo sviluppo economico e civile e la liberazione dalla tutela diretta o indiretta delle grandi potenze.

### *III. Il ruolo del MFE.*

1. Allo stato dei fatti l'evoluzione storico-sociale riproduce automaticamente gli orientamenti liberale, democratico e socialista (nelle sue diverse espressioni storiche, anche di carattere religioso), cioè la cultura che separa la politica interna da quella internazionale ed impedisce pertanto la mobilitazione democratica diretta delle forze politiche e sociali a livello internazionale. Va tuttavia osservato che questa cultura, pur essendosi piegata per ragioni storiche al concetto di nazione esclusiva tipico dello Stato nazionale tradizionale, contiene tuttavia il germe del federalismo, e quindi la possibilità del superamento di questo limite. In ogni caso, fino a che non sarà la stessa evoluzione sociale a produrre spontaneamente, a fianco dei criteri liberale, democratico e socialista, il criterio federalistico del governo democratico del genere umano e di tutte le sue comunità, il compito di diffondere e di sviluppare il pensiero federalistico riguarderà in primo luogo il MFE; e potrà essere svolto – soprattutto nei confronti delle nuove generazioni che dovranno gestire

una fase più avanzata del mondo multipolare – solo ridando la priorità ai problemi organizzativi del tesseramento, del reclutamento e della formazione teorica e pratica dei militanti.

2. Il passaggio da una situazione nella quale il federalismo organizzato è solo il frutto della pura e semplice buona volontà — e deve pertanto essere creato e ricreato da ciascun militante ad una situazione nella quale esso avrà il carattere di una idea socialmente riconosciuta, è legato alla completa trasformazione democratica della Comunità europea. Realizzando un governo democratico di una società di nazioni indipendenti ed eguali (nell'ambito di una legge costituzionale), e superando così sul piano istituzionale la divisione tra politica interna e politica internazionale, l'Europa costituirà non solo un modello, ma anche un punto di appoggio e un solido alleato per tutte le forze che vogliono affrontare insieme i problemi della pace, della collaborazione e della giustizia internazionale, anche con la creazione di grandi federazioni regionali come premessa della trasformazione dell'ONU in una federazione mondiale.

3. Il federalismo non è legato alla liberazione di una classe. Per questo non si presenta come una ideologia alternativa rispetto al liberalismo, alla democrazia e al socialismo che, avendo espresso ed organizzato la liberazione della borghesia, della piccola borghesia e del proletariato, hanno assunto storicamente forme antagonistiche e reciprocamente esclusive, limitando così la realizzazione stessa dei loro valori di libertà e di eguaglianza — che in quanto tali sono complementari e non alternativi. Ne segue che il federalismo non ha bisogno, per diffondersi, di diminuire la presenza del liberalismo, della democrazia e del socialismo. Al contrario esso può svilupparsi solo collaborando ad una affermazione sempre più completa dei valori di libertà e di eguaglianza mediante quello della pace, che solo nel federalismo trova la sua sistemazione morale, istituzionale e storica. Sono queste le ragioni di fondo per le quali il federalismo organizzato non usa nessuna arma del potere — il voto, la rappresentanza di interessi settoriali, la violenza — salvo quella indiretta della cultura. Ma proprio per questo i federalisti possono modificare la situazione di potere — e costituire una forza politica di iniziativa anche se non di esecuzione — solo facendo delle loro sezioni, in ogni città e comunità, dei centri di elaborazione culturale, di dialogo e di agitazione di idee, intervenendo così negli ambienti sociali di base nei quali si formano gli orientamenti politici.