

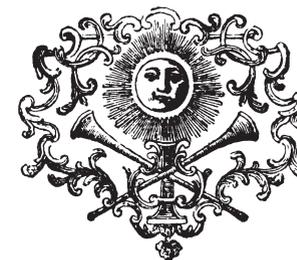
IL FEDERALISTA

rivista di politica

IL FEDERALISTA, LIII (2011) N. 3

*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 LIII, 2011, NUMERO 3

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

INDICE

Le sfide del 2012 pag. 139

LUCIO LEVI, *Mario Albertini. La politica tra scienza e filosofia* » 148

DOMENICO MORO, *Il bailout fra gli Stati nelle unioni federali e nell'Unione pre-federale europea* » 171

NOTE

Il giudizio della Corte Costituzionale tedesca sul meccanismo di stabilizzazione dell'euro (Luca Lionello) » 199

I DOCUMENTI

Europa: federazione o catastrofe (Marco De Andreis) » 204

La banca per lo sviluppo del Mediterraneo (Bruno Mazzola) » 210

Crisi del capitalismo: quali strumenti per l'Europa post-crisi (Antonio Mosconi) » 233

INTERVENTI

Il gradualismo costituzionale (Antonio Longo) » 252

Le sfide del 2012

Il futuro del nostro continente è legato alla capacità degli europei di affrontare le due sfide drammatiche che si stanno sommando in questo momento. La prima è costituita dalla crisi che ha investito l'euro e dalle relative conseguenze sul piano economico, finanziario e politico su scala europea e globale. La seconda dipende dall'inarrestabile processo di redistribuzione di ricchezza e potere che è in atto a livello mondiale per effetto dell'indebolimento degli USA e della ascesa della Cina.

Per cercare di fronteggiarle al meglio, gli europei dovrebbero superare definitivamente le contraddizioni che ancora ostacolano l'avanzata del processo di unificazione europea. Ma al momento, a questo scopo, mancano ancora sia la chiarezza nell'analisi dei problemi che sono sul tappeto, sia le proposte per risolverli. Una chiarezza e delle proposte che dovrebbero riguardare: 1) la relazione che esiste tra la necessità di salvare l'euro e quella di fare l'unione politica; 2) i limiti del metodo comunitario per portare a compimento l'unione dell'Europa; 3) la necessità di costruire la federazione a partire dall'Eurozona; 4) la direzione di marcia da seguire per realizzare la federazione nella confederazione.

* * *

1. La possibilità di salvare l'euro e la realizzazione dell'unione politica tra i paesi che condividono la moneta unica sono strettamente connesse tra loro. Lo dimostrano l'evidente insufficienza delle soluzioni tecniche fin qui proposte per affrontare la crisi; le contraddizioni insite nel ruolo che è chiamata a giocare la BCE, nella misura in cui non è inserita in un quadro politico statutale; le evidenti carenze di legittimità democratica dell'attuale meccanismo di governo europeo della crisi; l'insostenibilità strutturale di una moneta senza Stato. Per questo molti, sia nel campo degli amici dell'Europa che in quello dei suoi nemici, condividono ormai l'affermazione secondo cui non vi può essere moneta unica senza unione politica tra i paesi che l'hanno adottata.

L'assenza di un governo politico della moneta era del resto considerata, dagli stessi attori che contribuirono a crearla, un fatto transitorio, in quanto la moneta, in ultima istanza, è uno strumento della politica e non può sopravvivere a lungo senza Stato. Già quando venne ratificato il Trattato di Maastricht era evidente, da un lato, che la decisione da parte di alcuni paesi di adottare l'euro implicava il fatto di accettare un fattore di irreversibilità nell'evoluzione delle istituzioni europee, in quanto era evidente che, nella misura in cui si creava un sistema europeo di banche centrali prima e la Banca centrale europea poi, e una rete fittissima di rapporti di interdipendenza, la sola ipotesi di tornare alla situazione originaria delle valute nazionali avrebbe provocato una crisi di dimensioni catastrofiche; d'altro lato – e su questo punto la Germania e la sua Corte costituzionale erano state subito molto chiare – era palese che non sarebbe stato possibile sostenere a lungo un' unione monetaria senza prevedere nel suo ambito un allargamento della legittimità democratica relativamente alle decisioni da prendere in campo economico, fiscale e di bilancio.

Fin dall'inizio era quindi evidente che sarebbe stato impossibile isolare l'obiettivo del consolidamento dell'unione monetaria da quello della realizzazione dell'unione politica. A metà degli anni Novanta, nel suo Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative, l'ex-presidente della Repubblica francese Valéry Giscard d'Estaing aveva indicato nell'anno 2000 la scadenza entro la quale si sarebbe dovuto effettuare questo consolidamento che, mano a mano che l'Unione si allargava, doveva necessariamente prevedere anche la questione della governabilità di un'Europa a più cerchi.

Questo nodo, che dopo la metà degli anni Novanta si è cercato di dimenticare, rimuovendolo dall'agenda, è oggi giunto al pettine. Come ha recentemente scritto l'economista francese Michel Aglietta, "la risoluzione della crisi passa ormai per una sequenza di decisioni politiche che implicano un cambiamento profondo della filosofia politica dell'Europa dopo sessant'anni. Si tratta di trarre le conseguenze della creazione dell'euro. Gli europei non avevano capito, quando hanno accettato il Trattato di Maastricht, che creando l'euro cambiava la natura del progetto europeo. Infatti si sono illusi di potersi accontentare di una moneta incompleta, esterna alla sovranità degli Stati e non legittimata da una sovranità federale. Questa illusione è finita. Oggi bisogna fare dell'euro una moneta completa e realizzare la promessa di sovranità che gli è finora stata negata.

L'avanzamento di soluzioni politiche deve ora realizzarsi nell'urgenza e sotto la minaccia della crisi, qui e subito" (in Zone euro, éclatement ou fédération, Michalon, Parigi, 2012, p. 123).

2. Il dibattito sul significato e sulla portata della rottura, maturata tra la stragrande maggioranza dei paesi dell'Unione europea e la Gran Bretagna al Vertice europeo dell'8-9 dicembre 2011, è tuttora dominato dalla preoccupazione delle conseguenze che questa rottura potrebbe avere sul mantenimento del "modello comunitario" – cioè dello status quo. Vengono così ignorate le implicazioni che essa è invece destinata ad avere sulla lotta per fare l'Europa politica. Questo è tanto più sorprendente quando si considera che il dato essenziale emerso dal Vertice di Bruxelles è stato proprio la presa d'atto che l'euro non si salva se si continua ad ignorare che la creazione della moneta europea, più di ogni altro accordo già stipulato tra gli Stati dell'Unione europea, ha sancito da tempo l'esistenza di un'Europa a due velocità. A Bruxelles è infatti emersa alla luce del sole quella che Ferdinando Riccardi in uno dei suoi editoriali sull'Agence Europe ha definito "la concrétisation rigoureuse de l'Europe à deux vitesses". Una situazione che vede "d'un côté, l'Europe de l'euro, avec ses règles rigoureuses et ses disciplines incontournables qui impliquent la perte automatique de la solidarité et des soutiens pour qui ne les respecte pas; de l'autre côté, les États membres ayant moins de devoirs, mais aussi moins de droits. Cette conception d'une UE double représenterait la seule manière pour sauvegarder et même étendre l'unité européenne, en évitant qu'elle soit obligée de renoncer à ses ambitions d'intégration véritable et... les répercussions seraient considérables sur de nombreux aspects de la construction européenne" (6 gennaio 2012).

Il problema da affrontare con urgenza non è perciò come salvaguardare il modello comunitario tout court, bensì come riconoscerne il carattere transitorio e strumentale in vista della realizzazione della Federazione europea. Un carattere, questo della transitorietà, che i fondatori delle Comunità avevano ben presente. E' noto per esempio che per Jean Monnet il Consiglio europeo, nato dalla istituzionalizzazione dei vertici dei Capi di Stato e di governo nella metà degli anni Settanta, doveva essere un governo provvisorio, non permanente, dell'Europa. E' perciò stupefacente constatare come, in nome della salvaguardia del metodo comunitario, molti oggi sostengano, contro ogni logica, di voler al tempo stesso perseguire

l'unità fiscale, economica e politica dell'Eurozona, e coinvolgere nel processo decisionale sia per costruirla, sia per governarla – attraverso le attuali istituzioni comunitarie, di cui tra l'altro il metodo intergovernativo è parte integrante – i rappresentanti di paesi come la Gran Bretagna, che non intendono affatto perseguire questo obiettivo.

Come spiegare questa incoerenza che è ricorrente nella storia dell'integrazione europea e in cui sono caduti anche illustri europeisti? Basti pensare a Paul-Henri Spaak negli anni Sessanta, quando affermò che con la creazione del Mercato comune gli europei avevano ormai mostrato al mondo che non sarebbe stato necessario creare gli Stati Uniti d'Europa, scrivere una costituzione federale ecc. Questo atteggiamento psicologico, prima che politico, è stato ben analizzato e stigmatizzato più volte in passato da Mario Albertini sulle pagine di questa rivista: la causa va ricercata nella confusione in cui molti cadono tra ciò che serve ed è servito per compiere la marcia di avvicinamento all'obiettivo federale da parte dei governi, dei partiti, dell'opinione pubblica, con ciò che in un determinato momento storico è necessario fare per concluderla (si veda in proposito la nota di Mario Albertini su Spaak nell'articolo "La défense de l'Europe et la signification des armes nucléaires", Le Fédéraliste, 6, n. 2, 1964).

Il fatto è che il metodo comunitario ha mostrato dei limiti gravissimi anche nell'ambito dello sviluppo di una dinamica politica democratica, nonostante l'esistenza pluridecennale del Parlamento europeo. Infatti le decisioni prese a livello europeo restano la risultante dei compromessi tra volontà che continuano a formarsi o possono formarsi solo a livello nazionale; compromessi, quindi, che rappresentano interessi nazionali per loro natura diversi e sono destinati a rimanere soltanto accordi diplomatici che, in quanto tali, non hanno nulla di democratico. Di conseguenza, nella misura in cui le divergenti volontà tendono spontaneamente a solidificarsi attraverso i canali del dibattito e dei voti parlamentari nazionali, i rappresentanti degli interessi nazionali restano legati, nelle sedi decisionali, da una sorta di mandato imperativo, che impedisce loro di sacrificare l'interesse nazionale a breve termine in nome dell'interesse europeo a lungo termine anche nei casi in cui questo sarebbe possibile con le procedure discrete della diplomazia. Un esempio concreto della natura diabolica di questo meccanismo si è avuto anche recentemente, in occasione del processo di ratifica delle decisioni prese dai Capi di Stato e di governo nel luglio 2011 sull'aumento delle competenze del Fondo salva Stati, quando il Bundestag si

è arrogato il ruolo di controllore democratico in ultima istanza (pur rappresentando esclusivamente il popolo tedesco) autorizzando solo in extremis il cancelliere Merkel a sottoscrivere le decisioni prese dai governi dell'Eurozona.

3. Quali che siano i requisiti minimi che dovranno avere le istituzioni europee per far fronte alle sfide della crisi, è diffusa ovunque la consapevolezza che la loro realizzazione non potrà coinvolgere nella stessa misura tutti gli Stati membri e che, all'interno dell'Unione europea, dovrà emergere un "nucleo duro", cioè un gruppo di Stati ai quali spetterà il compito di fare da battistrada. Questa prospettiva, largamente condivisa sul terreno della logica, evoca invece perplessità quando si pensa di perseguirla concretamente. Questo perché i due quadri applicativi di riferimento restano da un lato quello intergovernativo, che si basa sull'equazione antidemocratica e fallimentare che accomuna l'idea di nucleo duro a quella di direttorio; e dall'altro quello comunitario, in base al quale il nucleo duro dovrebbe rinascere come l'araba fenice, ogni volta sotto forme diverse, attraverso l'attuazione delle cooperazioni rafforzate in campi diversi. Viceversa, il giudizio su questa prospettiva può cambiare radicalmente in un'ottica federale, nella misura in cui si pensa al ruolo che un eventuale nucleo duro potrebbe svolgere nella fase iniziale della realizzazione della federazione, grazie all'azione di avanguardia da parte di un gruppo di paesi, lasciando, ovviamente, la possibilità, a chiunque lo voglia, di unirsi al progetto.

Nella situazione concreta che stiamo vivendo, questa prospettiva assume una connotazione ben precisa e circoscritta. E' impensabile infatti che, oggi, istituzioni davvero federali possano essere create in un quadro più vasto di quello dell'Unione monetaria, giacché, se così fosse, gli Stati che non vogliono partecipare a quest'ultima manterrebbero comunque il potere di vanificare o sabotare qualsiasi decisione in materia di politica economica, fiscale o di bilancio presa dal governo federale dell'euro. Per questo, senza che si manifesti la volontà di andare avanti da parte di un "nucleo duro", il dilemma della sopravvivenza dell'euro semplicemente non può essere né affrontato, né risolto. E, anche se questa soluzione sembra creare il problema della relazione che dovrebbe essere instaurata tra il quadro federale in formazione e quello confederale già esistente, la realtà è che essa offre la possibilità di affrontare il dualismo che è già presente nell'Unione e potrebbe, anzi, stimolare ad affrontarlo e a

risolverlo, a partire dagli aspetti che riguardano la legittimità democratica.

Il dibattito su questo tema è del resto già avviato e registra sia spunti interessanti sia utili provocazioni, a partire da quelli formulati da Ulrike Guerot e Joschka Fischer a proposito di una condivisione delle responsabilità legislative di parlamentari europei e nazionali della zona euro in campo fiscale e di bilancio; oppure dalla proposta avanzata dal ministro francese per gli Affari europei, Jean Leonetti, secondo cui « s'il y a une Europe qui va plus vite, il faudra bien qu'il y ait un contrôle démocratique ». In questa ottica, secondo Leonetti, bisognerebbe creare « un parlement de la zone euro qui pourrait être alimenté par les parlements nationaux ». Il ministro francese non può ignorare che questo implicherebbe un ritorno al sistema assembleare europeo pre-elezioni dirette a suffragio universale del 1979 e che ben difficilmente i partiti politici ed i cittadini sarebbero disposti ad accettare questa involuzione. Ma, allora, la questione diventa: quali sono le controproposte ed i progetti dei parlamentari europei e nazionali in proposito? Un accenno a queste problematiche, per quanto lacunoso, ma che mostra la consapevolezza dell'esistenza del problema da parte dei governi, è stato per esempio fatto anche in uno degli articoli nelle bozze del nuovo Trattato intergovernativo in discussione, laddove si prevedono momenti di incontro, anche se solo a livello di informazione e dibattito, tra gruppi di rappresentanti del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali delle rispettive commissioni delle finanze e del bilancio.

In ogni caso non basta, come molti parlamentari europei e nazionali e leaders politici continuano a proporre in modo semplicistico e rituale, sperare di rispondere a questi problemi limitandosi a ribadire la necessità di ricondurre la legittimità democratica europea, anche in materia di decisioni in campo fiscale e di bilancio, al Parlamento europeo, senza specificare in quale quadro. Questa rivendicazione si scontra infatti palesemente con il dato di fatto che l'applicazione su scala sovranazionale del principio no taxation without representation può evidentemente valere solo per i rappresentanti dei cittadini dei paesi disposti a cessioni sostanziali di sovranità in campo fiscale e di bilancio. Il fatto che più di un terzo dei parlamentari europei provenga da paesi che non hanno ancora adottato l'euro non può essere sottovalutato.

Alla luce di queste considerazioni, proprio perché è del tutto irrealistico che vengano duplicate le attuali istituzioni europee,

appare sempre più evidente la necessità di attuare forme di funzionamento a geometria variabile – sulla base delle diverse esigenze di governo dell'Unione e dell'Eurozona – delle istituzioni esistenti.

4. Al momento non c'è la volontà politica di realizzare la Federazione europea. Ma la portata e la natura della crisi che stiamo vivendo possono contribuire a farla rapidamente maturare, facendo emergere l'obiettivo strategico da perseguire – la realizzazione della federazione nella confederazione –, e la direzione di marcia da prendere – l'istituzionalizzazione dell'Europa a due velocità con il coinvolgimento dei cittadini in una nuova fase costituente.

Anche a questo proposito vale la pena ribadire che la strategia e la direzione di marcia da seguire per fare l'Europa politica non possono prescindere da quanto accaduto nel Vertice di Bruxelles del dicembre 2011. Innanzitutto, perché a seguito delle decisioni prese in quell'occasione, i governi, le istituzioni e i partiti non possono più nascondersi dietro l'alibi dei veti della Gran Bretagna per giustificare ulteriori difficoltà nel procedere sulla strada della Federazione europea. In secondo luogo, perché anche una volta che il nuovo Trattato (il fiscal compact), sarà stato sottoscritto e ratificato da almeno un gruppo di Stati, resterà ancora irrisolto il problema di come orientare lo sviluppo in senso federale di questa embrionale unione fiscale e di bilancio, che sarà ancora sottoposta ad un governo non democratico dell'Eurozona.

Per questo è del tutto ragionevole prevedere fin d'ora che i governi, i parlamenti, i partiti politici e le opinioni pubbliche si ritroveranno in tempi brevissimi di fronte all'esigenza di rilanciare politicamente l'Europa. E, a questo punto, potranno imboccare due strade: o proseguire lungo quella già intrapresa a dicembre a Bruxelles, muovendosi quindi nel quadro dei paesi che hanno adottato o avranno comunque espresso l'intenzione di adottare l'euro – questa volta, però, ponendosi il problema di dar vita ad un Trattato di natura costituente che avrebbe come scopo quello di realizzare la federazione; oppure quella di tentare di inserire il progetto di fare la federazione nei Trattati comunitari già esistenti cercando di riformarli con il consenso di tutti (Gran Bretagna compresa).

In questa ottica, sarebbe bene che tutti i soggetti da cui dipende il futuro dell'Europa incominciassero a prendere consapevolezza delle implicazioni che percorrere queste strade implicherebbe. E per farlo

dovrebbero innanzitutto rendersi conto che, mentre nella fase d'avvio i due approcci sono alternativi, nella fase di rinegoziazione dei Trattati tra i paesi che faranno parte della federazione e quelli che inizialmente non ne faranno parte, i due approcci possono diventare compatibili. Solo dopo aver compiuto questo primo passo per riconoscere la natura del problema di fronte al quale si trovano, la volontà politica potrà tradursi in un'azione efficace. I requisiti su cui avviare questa azione devono prevedere: a) il fatto di presentare la federazione come parte di un accordo più ampio, che regoli fin dall'inizio i rapporti tra le sue istituzioni e quelle dell'Unione, e la ripartizione delle competenze tra i due ambiti, in modo da garantire agli Stati che non ne fanno parte la continuità del godimento dei diritti loro derivanti dall'appartenenza all'Unione; b) il fatto di rendere chiaro che i paesi della federazione dovrebbero impegnarsi ad aiutare concretamente quelli tra i paesi esclusi che avessero la volontà di entrarvi a realizzare le politiche necessarie per far convergere i principali indicatori delle loro economie con quelli delle economie dei paesi del nucleo federale; c) il fatto di fissare un calendario di riunioni sia intergovernative sia interistituzionali nelle quali la posizione dei paesi inizialmente esclusi sarebbe riesaminata periodicamente in vista di una loro futura adesione; d) il fatto di definire una struttura di governo federale tra i paesi che hanno adottato l'euro o che hanno intenzione di adottarlo, attraverso un uso a geometria variabile delle istituzioni esistenti, a partire dal Parlamento europeo; e) il cercare di inquadrare questo processo nell'ambito di una procedura costituente che coinvolga istituzioni e rappresentanti dei cittadini, possibilmente attraverso la convocazione di due convenzioni a cascata, una avente un compito costituente federale per l'Eurozona e l'altra un compito riformatore dei Trattati dell'Unione per realizzare la coesistenza e la convergenza dei due sistemi istituzionali.

* * *

Tutto fa ritenere che l'Europa stia vivendo una delle ultime occasioni in questo ciclo storico per reimmettersi nella corrente principale del corso della storia mondiale. Per coglierla e sfruttarla essa deve però creare al più presto nuove istituzioni e superare le sovranità nazionali. Dipende solo dagli europei compiere dei passi in questa direzione o assumersi la responsabilità di far naufragare, con l'euro, l'intero viaggio europeo. Per scongiurare questo pericolo, lo slogan

dei federalisti europei, “Federazione europea subito!”, deve al più presto tradursi in un programma d’azione dei governi, delle istituzioni, dei partiti politici e dei movimenti della società civile.

Il Federalista

Mario Albertini.

La politica tra scienza e filosofia

LUCIO LEVI

1. *La nuova era del federalismo.*

Mentre la figura di Mario Albertini si ritrae lentamente nell'orizzonte della storia, la pubblicazione di *Tutti gli scritti*¹ consente di trasmettere alle generazioni future il corpo di un pensiero straordinariamente innovativo sia sul piano delle scienze storico-sociali – e in particolare della scienza politica – sia sul piano della filosofia politica e della filosofia della storia. Ma ciò che è molto raro nella storia è il successo che Albertini ha conseguito nel difficile compito di accoppiare una teoria innovativa con un progetto politico riuscito.

L'opera di Albertini è un monumento dedicato al federalismo, inteso come nuova teoria dello Stato e delle relazioni internazionali e come progetto politico per unificare l'Europa e il mondo. L'affermazione del federalismo risale a oltre 200 anni fa, quando la Convenzione di Filadelfia elaborò la Costituzione degli Stati Uniti d'America, nella stessa epoca in cui nacque il movimento liberal-democratico, di cui a lungo il federalismo è stato considerato una variante. Dopo la seconda guerra mondiale, si è aperta una nuova fase della storia del federalismo, di cui Spinelli e Albertini sono protagonisti. In questa epoca, il federalismo non si presenta soltanto come nuova formula per organizzare lo Stato, ma anche come nuova forma di organizzazione internazionale, la cui finalità è la costruzione della pace, innanzi tutto in Europa, ma anche nelle altre grandi regioni del mondo e a livello mondiale.

Abbiamo ora la distanza giusta per valutare la portata delle innovazioni culturali che Albertini ci ha trasmesso e dei risultati politici che ha conseguito.

2. *La pubblicazione delle opere complete.*

Le opere complete di Albertini escono in un'epoca di tumultuosi cambiamenti determinati dalla rivoluzione scientifica, che sta mutando le forme di accesso alla conoscenza e le modalità di elaborazione e di trasmissione del sapere. Le nuove tecnologie stanno spodestando il libro e la carta stampata dal ruolo dominante e incontrastato di deposito e di veicolo del sapere. La rivoluzione in corso ha la stessa importanza delle due che l'hanno preceduta: l'invenzione della scrittura e della stampa. Le vie per la diffusione della cultura si moltiplicano con internet e con le biblioteche digitali *online*. La rete permette di ridurre i costi e di facilitare l'accesso ai testi, consentendo di condensare in uno spazio minimo migliaia di testi. In altre parole, è in corso un cambiamento che investe abitudini culturali radicate da secoli: il progressivo abbandono della carta stampata e di quel rassicurante potere di prendere in mano e sfogliare voluminosi libri dal profilo monumentale.

Si è deciso di affidare la trasmissione alle generazioni future delle opere dei due maggiori leader federalisti italiani del secolo scorso – Spinelli e Albertini – a due mezzi diversi: la rete per il primo, la carta stampata per il secondo.

La pubblicazione di *Tutti gli scritti* di Albertini è stata portata a conclusione per il concorso di due fattori irripetibili, che non si sono presentati nel caso di Spinelli. Da una parte, la dedizione totale della curatrice, Nicoletta Mosconi, la quale in soli quattro anni – è doloroso ricordare che sono stati gli ultimi della sua vita – è stata capace, anche grazie alla costante collaborazione di Giovanni Vigo, di dare alle stampe nove volumi di circa mille pagine ciascuno. D'altra parte, il costo dell'opera si è mostrato abbordabile grazie al sostegno finanziario del Centro studi sul federalismo e della Fondazione europea Luciano Bolis. Non lo sarebbe per le opere di Spinelli. La discussione sulla loro pubblicazione si è conclusa con una rinuncia, a causa della loro dimensione (circa 40.000 pagine), ripiegando sulla digitalizzazione e sulla pubblicazione a stampa di alcuni volumi di scritti scelti. Il corpo delle opere del fondatore del Movimento federalista europeo sarà quindi affidato alla rete. Entrambi erano consapevoli del carattere innovativo del patrimonio culturale da loro elaborato. Grazie al lavoro dei più stretti collaboratori – in particolare, è da segnalare quello trentennale di Giovanni Vigo per quanto riguarda gli scritti di Albertini – abbiamo ricevuto la raccolta ben ordinata dei loro scritti.

Tuttavia, essi avevano una concezione diversa sul modo di documentare la loro opera a beneficio delle generazioni future. Spinelli ha scritto una autobiografia, rimasta incompiuta, e un diario di dimensioni sterminate. Nulla di simile si trova tra gli scritti di Albertini, il quale, pur apprezzando la qualità letteraria della autobiografia e l'utilità dei giudizi politici contenuti nel diario, considerava la propensione memorialistica di Spinelli come una divagazione rispetto all'imperativo di dare in ogni momento la priorità alla prassi politica e, in ultima analisi, come un cedimento al narcisismo.

3. *L'apporto di Albertini al pensiero federalista.*

Mario Albertini ha rappresentato il punto di riferimento politico e intellettuale per la generazione di federalisti alla quale appartengo. E lo è stato in un modo speciale e differente rispetto a Spinelli, il fondatore del Movimento federalista europeo, colui che ha introdotto il comportamento federalista nella vita politica. L'apporto fondamentale di Spinelli consiste nell'aver portato il federalismo sul terreno dell'azione. Con Spinelli, per la prima volta nella storia, il federalismo diventa una priorità politica, l'obiettivo di un movimento politico indipendente dalle altre correnti politiche, che persegue la Federazione europea come alternativa all'organizzazione del continente in Stati nazionali, intesa come tappa sulla via della Federazione mondiale. È una trasformazione politica ben più profonda delle alternative di governo o di regime perseguite dalle altre correnti politiche (dal liberalismo al comunismo). È un'alternativa di Stato o di comunità politica.

Anche se talvolta avvertì l'esigenza di approfondire la teoria federalistica, Spinelli si è sempre comportato come se questa si trovasse già pienamente elaborata nelle opere dei classici. Albertini invece ha dato un grande contributo intellettuale alla definizione e al rinnovamento della teoria federalista. In questa direzione egli ha colmato una lacuna del federalismo di Spinelli. Il suo lavoro teorico si è fondato su grandi premesse: il pensiero e l'azione di Spinelli. In altre parole, egli è un continuatore di Spinelli. Ciò che lo accomuna a Spinelli è la volontà di condizionare l'intera vita a un solo progetto. È questo un carattere specifico degli uomini di azione impegnati in imprese politiche di portata storica. Va sottolineato che Albertini non ha mai concepito l'approfondimento teorico come un obiettivo fine a se stesso, ma come un mezzo per migliorare le capacità di azione del Movimento federalista. Tutto ciò che Albertini ha scritto è scaturito

dalla pressione degli avvenimenti e delle esigenze politiche del suo tempo.

4. *L'intellettuale e la politica.*

Albertini non è stato solo uno scienziato e un filosofo della politica. Egli ritenne necessario abbandonare il terreno sicuro e confortevole della pura speculazione teorica per percorrere il cammino incerto dell'azione politica, accettando il rischio di un impegno diretto a governare gli eventi del nostro tempo, che esige risultati concreti e conferme qui e ora. È diventato anche un uomo di azione. E lo è stato nel senso più pieno della parola, perché il suo impegno teorico è servito a compiere progressi sulla via del più difficile cambiamento che si possa progettare nella sfera della politica: l'unificazione di più Stati. Lo aveva osservato Machiavelli nel sesto capitolo del *Principe*.

Per Spinelli la scoperta e la revisione del federalismo sono stati il risultato del suo talento eccezionale di uomo storico e di fondatore del Movimento federalista. Egli è stato innanzitutto un uomo di azione. C'è una osservazione di Hegel, particolarmente adatta a descrivere la personalità di Spinelli: "I grandi uomini nella storia [...] non avevano nei loro scopi la coscienza dell'idea in generale, bensì erano uomini pratici e politici"².

Invece Albertini ha concentrato i propri sforzi nell'ampliamento della portata della teoria federalista nella direzione della globalità, convinto com'era che un grande disegno politico esigeva una cultura nuova, un nuovo pensiero politico. Il suo approccio al federalismo è stato il frutto di studi severi e di una dura conquista intellettuale. Il tono di verità con il quale parlava e scriveva rifletteva la serietà del suo impegno. Egli non aveva una vocazione per la politica. Era un grande intellettuale, più un teorico che un politico. È una ragione etica che l'ha spinto a dedicare tutte le sue energie alla politica. In una lettera del 1976 egli motiva le ragioni della sua scelta di vita: "Fare politica per preparare il giorno nel quale gli uomini non siano più costretti a fare politica". Quel giorno sorgerà quando il mondo sarà governato dalla ragione, vale a dire quando le istituzioni federali governeranno il mondo, facendo così cessare la violenza sociale dello sfruttamento dell'uomo sull'uomo e la violenza politica dello scontro di potenza tra gli Stati. "Per questo", spiega Albertini, "il mio federalismo è passato dal rigore, ma anche dalla limitatezza, del punto di vista istituzionale di Hamilton a quello globale di Kant e di Proudhon". E conclude con questa confessione, che rivela la sostanza

più intima della sua umanità: “Forse lei capirà perché io dica sempre che vorrei smettere, che non vedo l’ora di smettere”³.

Quando si evoca il progetto federalista, anche nella sua accezione limitata della Federazione europea, occorre sempre ricordare che è tuttora una costruzione incompiuta. La sua realizzazione è destinata a durare ben più a lungo dell’arco della vita dei suoi protagonisti, perché non è affidata all’azione rapida e violenta della guerra, che in passato è stata il veicolo delle unificazioni di Stati. La Federazione europea non può essere fatta in questo modo. In Europa non c’è uno Stato che possa svolgere il ruolo del Piemonte o della Prussia rispettivamente nell’unificazione italiana o tedesca. La costruzione dell’unità europea deve necessariamente passare attraverso la lenta e difficoltosa costruzione del consenso tra i governi e tra i cittadini.

Albertini ha ispirato due cambiamenti fondamentali sulla via della costruzione della Federazione europea: l’elezione diretta del Parlamento europeo e la creazione della moneta unica e della Banca centrale europea. Ma si tratta pur sempre di due tappe di un lungo cammino.

Una polemica con Norberto Bobbio del 1955⁴ ha offerto ad Albertini l’occasione per chiarire la sua posizione sul ruolo dell’intellettuale in politica. Certo, egli condivideva l’atteggiamento di Bobbio il quale sosteneva che per l’intellettuale è possibile occuparsi di politica senza abbandonare, per perseguire finalità politiche, i criteri dell’analisi scientifica. Di per sé, l’esigenza di conoscere la realtà non è un fattore che divida l’intellettuale dal politico.

Ciò che per Albertini era inaccettabile era la linea scelta da Bobbio di stare “e di qua e di là”, per difendere ciò che di vero e di giusto c’è nelle diverse posizioni politiche. Non c’è dubbio che verità parziali e valori positivi esistano da una parte e dall’altra degli schieramenti politici. Ma se si sceglie di svolgere un ruolo politico, non si può stare nello stesso tempo con tutte le parti in conflitto. Le leggi della politica esigono che si agisca sugli equilibri politici e si persegua l’obiettivo di conservare oppure di modificare la bilancia del potere. La politica è governata da una priorità assoluta: la legge bronzea della conservazione e dell’estensione del potere, cui ogni altro obiettivo deve essere subordinato. Anche la formazione delle idee è condizionata dall’esigenza degli attori politici – i partiti e gli Stati in lotta tra loro – di incrementare il rispettivo potere. Poiché le idee sono strumenti della lotta politica, esse sono veicoli di verità parziali e spesso distorte.

L’unico mezzo a disposizione dell’intellettuale per sottrarsi alla logica degli equilibri politici in atto è quello proprio delle avan-

guardie, che contestano i poteri costituiti e si collocano nella prospettiva della costruzione di nuovi poteri. In questo modo, è possibile giungere sia a una migliore conoscenza della realtà politica sia alla trasformazione delle strutture politiche nel cui ambito si sviluppa l'azione politica normale. Dunque la verità può influire sugli equilibri politici attraverso gli intellettuali, a patto che questi ultimi si adeguino alle regole del gioco politico. Per esempio, attraverso la funzione critica che essi esercitano nei confronti dei poteri costituiti e/o attraverso la proposta di creare nuovi equilibri politici e nuove forme di organizzazione politica – come fanno i federalisti. Solo in questo caso gli intellettuali svolgono un ruolo politico attivo. Altrimenti finiscono con l'essere subalterni ora a questa ora a quella posizione politica.

Si arriva al nocciolo del problema se si considera la questione del dialogo tra le diverse posizioni politiche, che Bobbio difende incondizionatamente. È una posizione giusta sul piano culturale, ma sbagliata sul piano politico, dove è necessario stare o di qua o di là. Si vota un partito, non un po' tutti. Praticare le virtù del dialogo con un interlocutore come Hitler equivarrebbe a parlare a orecchie sorde e in definitiva a incoraggiarne l'aggressività e le aspirazioni imperialistiche.

C'è una bella pagina di Albertini che illustra la durezza senza pietà della politica, che è una sgradevole necessità alla quale non ci si può assolutamente sottrarre: “Una cosa è dire: ci deve essere un lecito e un illecito, un'altra dire ‘questo è illecito’ e colpire [...]. In politica è necessario, con la forza del diritto nel contesto della politica normale, con il rigore della morale della responsabilità nel contesto delle avanguardie, se non sono un gioco. Questa è la durezza della politica. Ma se non si accetta la durezza non si accetta la politica; se non si giunge mai a scelte dure e amare non ci si trova dentro la politica. La politica non è la sede della pietà. Per me è stata una lezione dell'antifascismo. Mi ha insegnato che bisogna colpire, che non colpire era una colpa, non confessarlo a sé stessi una ipocrisia; che la politica non coincide con la morale cristiana o kantiana, ma con la morale della responsabilità (che trovai poi in Weber) secondo la quale, purché il fine sia buono, e non personale, vale la massima machiavellica del fine che giustifica i mezzi. Siccome non volevo, e non voglio, essere corresponsabile del fascismo (nel senso più generale, sempre presente), ho accettato questa massima”⁵.

Albertini era polemico con il mondo accademico, al quale pure

apparteneva, ma si considerava estraneo ad esso, perché gli accademici – come i filosofi idealisti che Marx criticava – si limitano perlopiù a contemplare la realtà, ma lasciano ai politici la responsabilità di cambiarla. Per questo, essi finiscono con l'essere subalterni ai poteri dominanti.

La scelta di Albertini è quella dell'intellettuale che ha un atteggiamento attivo verso la politica, che vuole conoscere la realtà per cambiarla. Il suo impegno politico si colloca sulla scia della filosofia della prassi del giovane Marx, del quale si ricorderà la undicesima *Tesi su Feuerbach*, dove si legge che i filosofi si erano sempre limitati a contemplare il mondo, ma che era giunto il momento di cambiarlo. Il criterio di verità del pensiero risiede nella pratica, nella sua capacità di cambiare il mondo. La prova decisiva della validità di una teoria è la conversione nella prassi, il successo nella trasformazione della realtà.

Le osservazioni che seguono vogliono mostrare la profonda coerenza tra il pensiero e l'azione di Albertini, tra la sua teoria e la sua prassi. Lo svolgimento di questo argomento sarà suddiviso in tre parti: lo scienziato, il filosofo e l'uomo di azione. Ho sviluppato le prime due parti in un saggio intitolato "Il federalismo dalla comunità al mondo"⁶, pubblicato su questa rivista. Qui mi limiterò a rapidi cenni.

5. *Lo scienziato.*

Bacone, il fondatore della scienza empirica moderna, pensava che la conoscenza è potere. In sintonia con questa concezione, Albertini ha inteso la scienza come strumento di controllo tecnico della realtà. In effetti, le scienze hanno finalità eminentemente pratiche. Come lo scopo della medicina è la salute, così quello della scienza politica è il buongoverno. In ultima analisi, è la società che decide il significato e il valore dei criteri di conoscenza e di azione.

L'orizzonte nel quale opera la scienza è quello dell'esperienza sensibile. Il metodo scientifico consente di mettere a disposizione di tutti una conoscenza empiricamente controllata, perché fondata sulla osservazione dei fatti. Le scienze sociali permettono di acquisire una conoscenza controllata di singole porzioni della realtà (politica, diritto, economia, psicologia, ecc.), che sono sistemi specifici regolati da leggi proprie. Benché non possano essere separati nettamente dal funzionamento del sistema globale, questi settori della realtà sociale possono essere studiati in modo indipendente.

Albertini era pienamente consapevole che gli uomini politici sono

costretti quasi sempre a decidere prima di possedere una conoscenza adeguata della situazione sulla quale intendono agire. Però l'intervento politico volto a ottenere il profondo cambiamento istituzionale implicito nel progetto federalistico esige una conoscenza molto più ampia e precisa della realtà di qualsiasi altra azione politica. Coerentemente con questa premessa, Albertini ha praticato in modo intransigente il metodo scientifico che prescrive di interrogare pacatamente il reale e di accettare senza esitazioni le sgradevoli smentite che le ipotesi scientifiche possono subire dai fatti.

Naturalmente, Albertini sapeva che esistono aspetti della realtà che non sono accessibili alla conoscenza scientifica: la sfera dei valori. La scelta di metodo che sta alla base delle scienze si fonda infatti sul postulato dell'eterogeneità logica dei fatti rispetto ai valori. Di conseguenza, il piano dell'osservazione dei fatti (quello della scienza) deve essere separato da quello della affermazione dei valori (che appartiene alle sfere della politica, della morale, della religione e della filosofia).

Poiché le scienze sociali non possono fare esperimenti in laboratorio, come le scienze naturali, ci sono settori della realtà sociale che sfuggono alla sperimentazione, perché non hanno precedenti nella storia. Tipica è la grande innovazione spinelliana: il progetto di un'azione democratica per unificare un gruppo di Stati, un obiettivo che in passato è stato perseguito attraverso la guerra. La definizione della strategia federalista è il grande capolavoro politico di Spinelli. In casi come questo, la sperimentazione di nuovi schemi di azione non è possibile se non attraverso un'attiva partecipazione alla vita politica.

Il punto di partenza della riflessione albertiniana sulla politica sono le scienze sociali, le quali studiano le grandi strutture impersonali della produzione e del potere che costituiscono le condizioni oggettive nell'ambito delle quali operano gli attori sociali. L'uso che l'umanità fa della libertà può influire sul corso della storia solo se si colloca entro i vincoli del reale. Per plasmare il futuro, dobbiamo pensare e volere ciò che è nei confini delle possibilità del reale. L'ambizioso obiettivo di Albertini è quello di elaborare un modello per l'analisi della politica che contribuisca a comprendere meglio il nostro tempo e serva da fondamento per progettare il profondo cambiamento politico perseguito dall'azione federalista. L'obiettivo è l'elaborazione di una teoria molto ampia e astratta, proiettata verso l'identificazione delle forze motrici della storia, in modo da definire le condizioni oggettive entro le quali si sarebbe sviluppata l'azione per la Federazione

europea. La lente con cui Albertini studia il corso oggettivo della storia è quella della politica, perché solo con gli strumenti della politica è possibile realizzare un grande progetto politico come quello federalistico.

Il modello rappresenta la riformulazione e la sintesi di tre grandi teorie elaborate da diverse scuole di pensiero: il materialismo storico, la teoria della ragion di Stato e la teoria dell'ideologia⁷.

In primo luogo, Albertini utilizza il materialismo storico, perché questa teoria permette di identificare le dinamiche profonde che determinano il corso della storia e interessano tutta la società, l'economia e la politica. Con questo schema concettuale è possibile dimostrare che l'evoluzione del modo di produrre è il fattore sociale che indebolisce progressivamente gli Stati nazionali e apre la via alla formazione di nuovi poteri di tipo federale sul piano internazionale. La seconda fase del modo di produzione industriale (linea di montaggio e aeronautica) determina la perdita del potere di decisione degli Stati nazionali e pone all'ordine del giorno della storia la formazione di Federazioni in Europa e nelle altre grandi regioni del mondo. Il modo di produzione scientifico (automazione e informatica) erode la sovranità degli Stati di dimensioni macro-regionali e fa emergere l'esigenza di un governo mondiale. Alla luce di questa interpretazione della storia, il superamento della divisione dell'Europa e del mondo in Stati sovrani si presenta come una necessità ineludibile, imposta dall'evoluzione economica, sociale e tecnologica. Quando la storia cambia il suo corso, fa crollare le certezze dei vecchi punti di riferimento e determina il declino dell'ordine costituito, si aprono spazi per l'intervento rivoluzionario che non esistono in tempi normali. Ma il cambio istituzionale diventa possibile solo se emergono gruppi politici che lo scelgono.

In secondo luogo, la teoria della ragion di Stato, che analizza la politica sotto il profilo dell'evoluzione della bilancia mondiale del potere, mette in luce che l'attuale assetto del potere non è in grado di governare né l'integrazione europea né la globalizzazione; che la semplice cooperazione internazionale non è più sufficiente; che riforme di stampo federale si impongono sia a livello europeo (dove una parte del disegno federalista è già realizzata, come mostrano l'elezione europea e la moneta unica), sia a livello mondiale (dove il Tribunale penale internazionale rappresenta un primo passo sulla via dell'affermazione di un diritto cosmopolitico).

In terzo luogo, il concetto di ideologia consente di mettere in

rilievo che le idee in politica sono strumenti della lotta per il potere e spesso mascherano o distorcono la rappresentazione della realtà. L'obiettivo del federalismo è demolire l'ideologia nazionale, che dipinge l'umanità come se fosse composta da entità naturali, divise dall'odio nazionale; dimostrare che la nazione è un'entità illusoria, che serve a rafforzare la coesione del gruppo nazionale, la cui esistenza è minacciata in permanenza dalla pressione politico-militare che esso subisce ai suoi confini da parte delle altre nazioni; rompere il vincolo di fedeltà che si forma tra i cittadini e la propria nazione per il solo fatto che si nasce in un determinato territorio e ridare legittimità ai vincoli di appartenenza che legano gli individui alle comunità più piccole e più grandi della nazione.

Anche se Albertini non è riuscito nel compito di elaborare in modo sistematico quel modello in un'opera di sintesi, tutti i suoi lavori rappresentano un'applicazione di quel modello. La qualità delle analisi politiche di Albertini, che tengono allacciati i fili dell'attualità e della storia, sono la prova della validità e dell'originalità di quella scelta di metodo. Ha scritto Hegel, riferendosi a Machiavelli, che coloro che hanno affrontato il problema pratico della costruzione di un nuovo Stato si sono spinti più in profondità nella comprensione delle leggi della politica⁸. Questa osservazione si applica sia a Spinelli sia ad Albertini.

La rilevanza del lavoro teorico di Albertini consiste nell'aver mostrato che un cambiamento così profondo come quello promosso dal progetto federalista esige un'analisi scientifica della realtà sociale e che il punto di vista federalista rappresenta la prospettiva migliore per comprendere il mondo contemporaneo.

6. *Il filosofo.*

L'approccio empirico della scienza politica non consente di giungere a un'analisi completa della politica. Infatti, i principali concetti del dizionario della politica (Stato, potere, legittimità, libertà, uguaglianza, pace, ecc.) indicano nello stesso tempo fatti e valori. Più precisamente, designano una situazione di fatto, che si presenta come qualcosa di limitato, di provvisorio e di incompiuto, e rinviano a una situazione nella quale il valore che essi includono sia pienamente realizzato. Questo duplice aspetto delle categorie della politica è espressione di una contraddizione che caratterizza la condizione umana, la tensione tra essere e dover essere, vale a dire la tendenza ad andare al di là delle realizzazioni concrete finora conseguite, per

procedere verso traguardi sempre più avanzati nella direzione del compimento dell'idea di valore contenuta in quei concetti.

Albertini pensava che il metodo scientifico offrisse un importante, ma non l'unico, criterio di validità del pensiero. Come aveva osservato Max Weber, dalla scienza non può venire nessuna risposta alle domande cruciali sollevate da Tolstoj: che cosa dobbiamo fare? come dobbiamo dirigere la nostra vita?⁹ Non c'è dubbio infatti che i criteri cui gli individui ispirano la loro condotta non sono suscettibili di essere sottoposti a qualche forma di verifica empirica e quindi a essere oggetto di conoscenza scientifica, perché appartengono alla sfera dei valori.

Tuttavia, se si accoglie la concezione del mondo dei valori di Max Weber, che è largamente condivisa tra gli studiosi contemporanei, si finisce con il confinare le scelte di valore nella sfera della soggettività, dell'arbitrio individuale e in definitiva dell'irrazionale. Contro il relativismo dei valori, che nella cultura contemporanea ha permeato il senso comune, Albertini invita a tornare all'insegnamento della filosofia kantiana, che suggerisce di sottoporre il mondo dei valori all'esame della ragione, vale a dire a un criterio di controllo diverso dalla verifica empirica proprio della scienza: quello della coerenza logica. In realtà, se non si possono trarre dall'esperienza i principi della morale, non ne consegue che questi siano mutevoli a seconda delle epoche e delle circostanze.

Gli uomini subiscono il processo storico come un processo naturale in cui si scontrano le forze sociali all'interno degli Stati e gli Stati sul piano internazionale. La direzione del corso storico è il risultato del parallelogramma delle forze. Ma questo stato di cose non può considerarsi definitivo. La storia è anche il terreno dei tentativi di sottoporre il processo storico al controllo della volontà umana. In altri termini, la storia è il terreno nel quale i valori morali si manifestano e si affermano progressivamente.

Secondo Kant, l'uomo ha una duplice natura: è istinto e ragione. In quanto essere naturale, l'uomo agisce in base allo stimolo dei propri bisogni e nel fare ciò entra in conflitto con gli altri individui. Sotto questo profilo, i comportamenti umani possono essere spiegati in modo deterministico. In quanto essere razionale, l'uomo introduce una finalità nella storia: la costruzione di una società nella quale il diritto permetta di comporre pacificamente tutti i conflitti e di espellere la violenza da tutte le relazioni sociali, anche quelle internazionali. L'istituzione che può assicurare il perseguimento di questo obiettivo è

la Federazione mondiale.

Nella storia coesistono dunque necessità e libertà. La storia naturale dell'umanità (dominata dalla violenza sociale e politica) prepara una situazione nella quale gli uomini traggono dall'esperienza della distruttività dei conflitti (in primo luogo della guerra) la spinta a costruire la pace, la quale è la condizione per realizzare la libertà e l'uguaglianza di tutti gli uomini. Kant precisa che nessuna Costituzione può essere perfetta finché il genere umano non sarà governato da una Costituzione mondiale¹⁰. Prima che sia raggiunto quel traguardo, i singoli governi saranno costretti dalla ragion di Stato a esercitare rapporti di forza con i governi degli altri Stati e ciò li spingerà a privilegiare la sicurezza a spese della libertà.

La politica nel senso più alto della parola è l'attività che ha lo scopo di migliorare le sorti della condizione umana. È, in altri termini, il veicolo del processo di civilizzazione, la cui essenza consiste nella pacificazione di gruppi umani sempre più ampi attraverso l'affermazione di meccanismi costituzionali per regolare i conflitti con il diritto ed eliminare l'uso della violenza dalle relazioni sociali. L'uomo diventa più civile nella misura in cui la ragione, con l'ausilio dei meccanismi automatici delle istituzioni politiche, governa gli istinti, facendo prevalere la sua seconda natura razionale.

I valori sono i punti di riferimento che illuminano la storia nel suo divenire e la filosofia della storia è il campo del sapere nel quale il cammino dell'umanità nella storia assume un senso. Questa ipotesi postula che la ragione sia un elemento ordinatore e di indirizzo nella storia, la quale ha una direzione e un fine. La ragione, ha affermato Kant, prescrive "di agire sulla discendenza così da renderla sempre migliore"¹¹. In altre parole, esiste una comunicazione e un dialogo ininterrotti tra le generazioni passate, le presenti e quelle future, che ha per oggetto il progresso verso il meglio. Kant ha elevato questo principio al rango di vero e proprio postulato della ragion pratica. L'ipotesi che ci sia progresso nella storia non esclude tuttavia che la storia conosca fasi di regressione. Il progresso non è unilineare, ma dialettico.

La creazione del governo mondiale rappresenta l'evento decisivo che segna il passaggio a una situazione nella quale il processo storico può essere assoggettato al controllo della volontà umana. Quella istituzione consentirà al genere umano di esprimere la propria volontà politica a livello mondiale e quindi di governare il mondo. La storia cesserà di essere un processo di carattere naturale e deterministico e

sarà guidato dalla libertà.

La Federazione mondiale è dunque per Kant il punto di arrivo della storia del mondo. Che un grandissimo pensatore, forse il più grande filosofo della modernità, abbia elaborato un'interpretazione della storia in chiave federalista rappresenta per i federalisti contemporanei una legittimazione di straordinaria importanza del loro impegno politico. Lo ha sottolineato spesso Albertini, il quale ha anche sostenuto, ben prima di autori come Höffe, Habermas e Held¹², l'attualità del grande disegno kantiano¹³.

Albertini non è un filosofo platonico. A decidere quale sia la migliore forma di governo non sono i filosofi, sono piuttosto i cittadini con il loro comportamento politico. Il federalismo non è il modello di una società perfetta, il quale, una volta scoperto, si impone da sé per la pura forza delle idee. Diceva Marx che il comunismo non è una teoria astratta, ma la coscienza del processo storico: "non è uno *stato di cose* che debba essere instaurato, un *ideale* al quale la realtà dovrà conformarsi", ma "il movimento *reale* che abolisce lo stato di cose presente"¹⁴. Oggi, a 150 anni di distanza, possiamo dire la stessa cosa del federalismo, come lo intendeva Albertini. Il federalismo si caratterizza per l'impegno costante a ricercare nel processo storico, e nelle sue contraddizioni, gli elementi per affermare il proprio progetto.

Una implicazione di questa concezione del federalismo è che si tratta di un sistema incompiuto. Non è una teoria bell'e fatta che si possa applicare alle circostanze sempre nuove che la storia e la politica presentano. La storia è il terreno della continua creazione del nuovo, il quale non può essere previsto in anticipo da nessuna teoria se non in termini molto generali. Le determinazioni storiche del federalismo sono destinate a precisarsi in relazione alle circostanze sempre nuove che la storia presenta. Un movimento che non sappia riconoscere queste circostanze finisce con l'essere travolto o emarginato.

Albertini era ostile a ogni forma di cristallizzazione del pensiero federalista. In questo senso non era "albertiniano", proprio come Marx affermò di non essere marxista. Il compito attuale dei federalisti è di procedere sulla via tracciata da Spinelli e Albertini e individuare in ogni fase della storia le occasioni per progredire verso l'obiettivo.

Nel suo insieme, la realizzazione del federalismo è un processo di lungo periodo, che tende a trasferire potere dagli Stati sovrani verso l'alto e verso il basso e a ridistribuirlo tra una pluralità di livelli di governo, dalla comunità locale alle Nazioni Unite. È il potere

preponderante degli Stati sugli altri livelli di governo l'ostacolo che impedisce all'umanità di prendere in mano il proprio destino. Per questa ragione, la Federazione europea, che sarà il primo esempio di unificazione federale di nazioni storicamente consolidate, resta l'avvenimento cruciale della nostra epoca e l'elemento propulsore che promuoverà l'affermazione del federalismo negli altri livelli di governo e nel resto del mondo.

7. *L'uomo di azione.*

Tutta la vita di Albertini è un esempio impareggiabile dell'unità dialettica di pensiero e azione. Le proposte che egli avanzava erano sempre la conseguenza delle teorie elaborate e delle conoscenze accumulate. Ciò significa che la conoscenza della società non era fine a se stessa, ma era sempre orientata verso l'azione politica. Come Lenin praticava "l'analisi concreta della situazione concreta". E questo è il momento cruciale nel quale la teoria può dare prova della sua capacità di trasformare la realtà. In altre parole, questo è il terreno della conversione della teoria in prassi.

Nella ricerca costante della linea di fondo del corso della storia, il cui carattere essenziale consiste nella dimensione sovranazionale, va rintracciata la radice della superiorità teorica delle analisi di Albertini. Solo facendo un'analisi di questo genere le forze politiche possono entrare in rapporto con la realtà del mondo contemporaneo.

Il declino dei partiti deve essere messo in relazione con la scelta del terreno di azione nazionale, che impedisce di giungere a una conoscenza adeguata dei processi di integrazione regionale e di globalizzazione e di governarli in modo efficace.

È noto che Spinelli aveva individuato nell'Assemblea costituente europea l'obiettivo della strategia federalista. L'ipotesi sulla quale si fondava questa scelta era che l'Assemblea costituente sarebbe stato il veicolo del salto di qualità del trasferimento della sovranità dagli Stati all'Europa e che la Costituzione federale avrebbe consentito di unificare quegli aspetti della politica, del diritto e dell'economia necessari a realizzare l'unità europea senza per altro cancellare gli Stati nazionali. L'Assemblea *ad hoc*, convocata nel 1953 per elaborare lo Statuto della Comunità politica europea che avrebbe dovuto rispondere all'esigenza di governare il progettato esercito europeo, ha rappresentato non solo una conferma di quella ipotesi, ma il risultato di un'iniziativa politica di Spinelli.

Fino all'abbandono, all'inizio degli anni Sessanta, dell'azione del

Congresso del popolo europeo, il cui obiettivo era di creare una forza politica sovranazionale capace di imporre ai governi la convocazione della Assemblea costituente europea, la Federazione europea era intesa come il risultato di un'azione diretta guidata dal Movimento federalista. Fino a quel momento, Albertini aveva dato un contributo subordinato all'azione progettata da Spinelli.

Il ruolo di Albertini come leader politico del Movimento federalista emerge nell'epoca della costruzione del Mercato comune e del suo successo dopo la caduta della Comunità europea di difesa e il fallimento del tentativo di creare una Comunità politica europea. I federalisti avevano pronosticato il fallimento del Mercato comune. Nel 1957 Spinelli aveva scritto un articolo, intitolato "La beffa del Mercato comune"¹⁵, nel quale, sulla base della teoria di Lionel Robbins¹⁶ sulle relazioni tra Stato e mercato, sosteneva che l'integrazione economica non avrebbe portato spontaneamente all'unità politica, perché il mercato non può funzionare senza l'ordine giuridico e politico assicurato dallo Stato. Invece, il Mercato comune registrò un grande successo.

Già nel 1960 Albertini elaborò alcuni concetti per spiegarne le ragioni: l'eclissi di fatto delle sovranità nazionali in Europa e l'egemonia americana determinarono una convergenza delle ragioni di Stato tra gli Stati membri della Comunità europea, che consentì al mercato europeo di funzionare, sia pure in modo precario e provvisorio, senza Stato¹⁷. Sono concetti precorritori di una nuova disciplina accademica e di un nuovo settore di studi – l'*International Political Economy* – che si svilupperà a partire dagli anni Settanta sulla base dei contributi di Charles Kindleberger e di Robert Gilpin¹⁸.

Anche Spinelli prese atto del successo del Mercato comune e si convinse che la Federazione europea sarebbe nata come uno sviluppo delle istituzioni della Comunità europea. Alla ricerca di alternative immediate alla contestazione del Mercato comune, egli perseguì alleanze politiche con il governo degli Stati Uniti durante l'amministrazione di Kennedy e con il primo governo di centro-sinistra in Italia, assumendo il ruolo di consigliere di Pietro Nenni. Ma non ottenne apprezzabili risultati sul terreno dell'avanzamento della unificazione europea.

Invece la lezione che Albertini trasse dal nuovo ciclo politico che si aprì con il Mercato comune fu quella di preparare il Movimento federalista per un impegno di lungo periodo, perché l'alternativa federalista alla sovranità degli Stati nazionali non si sarebbe

ripresentata, dopo l'occasione perduta della CED, per molto tempo. All'inizio degli anni Sessanta le strade di Spinelli e Albertini si separano e Albertini concentra ogni energia nello sviluppo del Movimento federalista e nella costruzione di una struttura autonoma sotto il profilo culturale, politico, organizzativo, e finanziario. Nello stesso tempo, sviluppò un'azione popolare (il Censimento volontario del popolo federale europeo), che proseguiva con nuove modalità lo schema del Congresso del popolo europeo con il proposito di dimostrare che i cittadini erano favorevoli alla Federazione europea. La raccolta di adesioni per quell'obiettivo rappresentava il surrogato del voto nelle elezioni politiche nazionali.

La fine del periodo transitorio del Mercato comune aprì nuove prospettive all'intervento dei federalisti. Spinelli cercò nelle istituzioni europee il punto di appoggio per proseguire la propria azione. Più specificamente egli formulò l'ipotesi che la Comunità economica europea sarebbe diventata la sede nella quale si sarebbe formato un governo europeo. Di conseguenza, nel 1970 riuscì farsi nominare dal governo italiano membro della Commissione europea. Egli pensava che questa istituzione era l'embrione di un governo europeo. L'intuizione era giusta, ma la storia dimostrerà che non era quello il primo passo da compiere nella direzione della costruzione dell'unità politica europea.

Albertini comprese che il primo passo da compiere era l'elezione diretta del Parlamento europeo. L'obiettivo poteva essere perseguito sfruttando la contraddizione derivante dal fatto che nelle istituzioni europee esisteva un Parlamento, ma che questo, a differenza dai Parlamenti nazionali, non era eletto dai cittadini europei. Per aggirare il veto della Francia all'elezione europea, il MFE avviò una campagna per l'elezione unilaterale diretta dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo. La crisi monetaria internazionale, che spinse nel 1971 il governo degli Stati Uniti a sospendere la convertibilità del dollaro in oro, e la conseguente fluttuazione dei cambi, che determinò la crisi del mercato europeo, rappresentò l'occasione per giungere alla decisione (1975) di eleggere a suffragio universale il Parlamento europeo (1979). Giscard d'Estaing aveva fatto cadere il veto francese alla elezione europea e la questione della democratizzazione e del rafforzamento della Comunità europea entrò nell'agenda politica europea. Spinelli divenne membro del Parlamento europeo e qui guidò un nuovo tentativo di avvicinarsi alla Federazione europea con il progetto di Trattato di Unione europea, approvato dal Parlamento

europeo nel 1984. Questo ambizioso progetto fu preso in esame da una Conferenza intergovernativa e poi accantonato a causa dell'opposizione del governo britannico. Tuttavia, negli anni successivi una parte di quel progetto è diventata realtà.

Mentre era ancora in corso la campagna per l'elezione diretta del Parlamento europeo, Albertini, nel 1975, propose di aprire un nuovo fronte che creasse le condizioni per effettuare un sostanziale trasferimento di potere dagli Stati all'Europa: quello della moneta unica. L'indebolimento dell'egemonia americana sull'Europa, la fluttuazione dei cambi, la disgregazione strisciante del mercato europeo erano i fattori che portarono al centro della politica europea il tema dell'unificazione monetaria. Con il Trattato di Maastricht (1992) si avviò il lungo processo che porterà nel 1999 alla nascita dell'euro e alla sua circolazione nel 2002.

Anche se sostenne l'obiettivo della moneta europea soprattutto quando questo entrò nell'agenda politica, Spinelli era più sensibile a un altro obiettivo: l'emissione di prestiti europei per promuovere investimenti necessari a sostenere la crescita dell'economia europea. È un progetto, promosso ma non realizzato da Jacques Delors quando era Presidente della Commissione europea, e che oggi, dopo l'acquisizione della moneta unica, è all'ordine del giorno della politica europea. Esso indica qual è la prossima tappa nel processo di costruzione dell'unità europea.

La scelta strategica di cercare di avvicinarsi all'obiettivo della Federazione europea attraverso acquisizioni parziali fu condivisa da Spinelli e da Albertini. Però Albertini le diede un nome – “gradualismo costituzionale”¹⁹ – e identificò, come abbiamo visto, nell'elezione diretta del Parlamento europeo e nella moneta unica gli obiettivi intermedi sulla via della Federazione europea, che il Movimento federalista riuscì conseguire con successo.

Alla base di questo nuovo approccio c'era il successo del Mercato comune, che aveva dimostrato che gli Stati erano capaci di guidare il processo di integrazione europea senza che per un intero ciclo politico si ponesse il problema di trasferire potere dagli Stati alla Comunità europea. Naturalmente i progressi dell'integrazione europea rendevano sempre più inseparabili le sorti degli Stati membri della Comunità e questi ultimi dipendenti in misura crescente dalla società europea e dall'economia europea. Che l'integrazione europea fosse un processo che erode le sovranità nazionali rappresentava una conferma dell'ipotesi federalista secondo la quale gli Stati nazionali non erano

in grado di governare, separatamente gli uni dagli altri, l'integrazione europea e che l'alternativa della Federazione europea si sarebbe inevitabilmente ripresentata. Più precisamente, l'integrazione economica non avrebbe portato automaticamente all'unità politica e anzi la stessa integrazione economica non sarebbe giunta a compimento senza un governo federale.

La strategia federalista nell'epoca delle Comunità europee e dell'integrazione economica consisteva nel tentativo di sfruttare le contraddizioni che il processo di integrazione avrebbe incontrato sul suo cammino nella prospettiva della trasformazione in senso federale delle Comunità europee. La linea strategica del gradualismo costituzionale tende a introdurre istituzioni di natura federale nel tessuto delle Comunità europee. L'elezione diretta del Parlamento europeo e la moneta unica si configurano come realizzazioni parziali del progetto federalista e come tappe di avvicinamento al traguardo della Federazione europea, ma non rappresentano ancora un rovesciamento della condizione di subordinazione delle Comunità europee (e oggi dell'Unione europea) rispetto agli Stati membri.

La lezione che i federalisti trassero dall'avvio dell'integrazione europea fu la rinuncia a perseguire l'Assemblea costituente europea come obiettivo di un'iniziativa diretta di mobilitazione popolare guidata dal Movimento federalista. Quest'ultimo, nel nuovo ciclo politico, accettò di considerare se stesso come l'avanguardia di un vasto schieramento di forze politiche e sociali europeistiche, che si sarebbe formato in un momento di crisi del processo di integrazione europea e avrebbe promosso il trasferimento del potere a livello europeo.

Così l'organo costituente non sarebbe stata un'assemblea espressamente convocata per redigere la Costituzione europea – questa era la concezione di Spinelli prima che si formassero le Comunità europee –, ma l'Assemblea parlamentare allargata della CECA, che redasse lo Statuto della Comunità politica europea (1953) e il Parlamento della Comunità economica europea, che approvò il Progetto di Trattato di Unione europea (1984). Più recentemente, il ruolo costituente è stato svolto da Convenzioni – composte da rappresentanti del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali, della Commissione europea e dei governi nazionali –, che configurano una formula di co-decisione costituente fondata sulla partecipazione degli organi legislativi ed esecutivi degli Stati membri e dell'Unione europea. Questa procedura è stata adottata per elaborare la Carta

europea dei diritti fondamentali e il progetto di Costituzione europea, il quale, dopo essere stato emendato, ha assunto il nome di Trattato di Lisbona. Qui c'è un'innovazione tra le più significative della nuova architettura delle istituzioni europee: il metodo della Convenzione è stato istituzionalizzato come procedura ordinaria per la revisione dei Trattati. Si tratta di un avanzamento sulla via della trasformazione in senso federale dell'UE, perché rompe il monopolio della Conferenze intergovernative in materia di revisione dei Trattati, anche se non rimuove il potere di queste ultime di prendere la decisione finale.

8. *Uno sguardo sul futuro.*

Con la globalizzazione il mondo ha subito una grande metamorfosi che ha scosso i paradigmi dominanti in modo molto più vistoso di quanto non abbia fatto l'unificazione europea. L'obiettivo teorico del federalismo è la demolizione del paradigma stato-centrico, riflesso di una cultura arcaica, superata dai processi di integrazione, in corso nelle grandi regioni del mondo, e di globalizzazione e dalla tendenza all'autogoverno regionale e locale.

Gli studiosi del federalismo internazionale, da sempre consapevoli di esplorare una specie di terra di nessuno tra politica interna e politica internazionale, hanno imparato a convivere tra diversi approcci allo studio della politica. Per essi, il venir meno dei confini tra la sfera della politica interna e quella della politica internazionale a causa della globalizzazione, dell'erosione della sovranità degli Stati e della tendenza alla costituzionalizzazione delle relazioni internazionali, rappresenta una conferma del fatto che l'organizzazione del potere politico nel mondo sta evolvendo verso una formula di tipo federale, sia pure con i tempi lunghi della storia e in forme diverse da quelle tradizionali. Più precisamente, la frattura tra la prima forma di federalismo, quella ideata allo scopo di organizzare una nuova forma di Stato, e la nuova forma di federalismo, quella internazionale, per organizzare secondo lo schema federale le grandi regioni del mondo e il mondo intero (riforma federale dell'ONU) è in via di superamento. In altri termini, è in corso una riorganizzazione del potere che erode la sovranità degli Stati, ma non fino al punto di sopprimerli, e che costituisce nuovi livelli di governo indipendenti e coordinati al di sopra e al di sotto dei governi degli Stati.

Il mondo cambia con un ritmo così veloce che la realtà che noi intendiamo trasformare secondo i lineamenti del progetto federalista non è più quello che stava di fronte agli occhi di Albertini. Nel secolo

scorso, o almeno nella maggior parte di esso, non esistevano nemmeno alcune parole chiave per designare i caratteri del nuovo mondo e per dare un senso alla nuova realtà che si sta configurando davanti a noi. Per esempio, nelle opere di Albertini non troviamo la parola “globalizzazione”, che designa un processo che caratterizza la linea evolutiva di fondo della storia contemporanea e un argomento sul quale sono stati scritti migliaia di libri. Non intendo sostenere che gli sia sfuggita la rilevanza del problema nei suoi termini generali. Solo che egli usa una parola affine, ma di portata più ampia – “interdipendenza” – che può essere applicata indifferentemente sia all’integrazione dell’Europa sia a quella del mondo.

In realtà, i processi di integrazione europea e di globalizzazione appartengono a due differenti epoche storiche e a due differenti stadi dell’evoluzione del modo di produrre: rispettivamente la seconda fase del modo di produzione industriale e il modo di produzione scientifico. Come gli Stati nazionali dell’Europa dopo la seconda guerra mondiale sono stati condannati al declino e ridotti al rango di satelliti delle due superpotenze, così oggi Stati, le cui dimensioni erano un tempo considerate gigantesche, come gli Stati Uniti e la Russia, stanno declinando sotto la spinta del processo di globalizzazione, che erode la loro sovranità. In particolare, è da segnalare la formazione di attori non statali globali, la cui azione sfugge al controllo degli Stati. Le banche, le borse, le agenzie di rating, le imprese multinazionali sottraggono agli Stati il controllo del mercato mondiale. Organizzazioni religiose, centri di ricerca, fondazioni, università elaborano e diffondono modelli culturali sul piano mondiale. Le reti televisive globali (CNN, Al Jazeera, ecc.) formano l’opinione pubblica globale. I movimenti della società civile attivano le prime forme di mobilitazione dei cittadini a livello mondiale. Le organizzazioni criminali e terroristiche minacciano il monopolio della violenza detenuto dagli Stati. In definitiva, la globalizzazione scava un fossato sempre più profondo tra gli Stati, che sono rimasti nazionali, e il mercato e la società civile, che hanno assunto dimensioni globali. Così gli Stati rivelano la loro inadeguatezza a governare la globalizzazione, perché hanno perduto il potere di decidere le questioni determinanti per il futuro dell’umanità. Il fatto politico nuovo che si sta affermando, e non era ancora chiaramente percepibile nel secolo scorso, è l’erosione della sovranità degli Stati di dimensioni macro-regionali, che pone il problema del governo del mondo, cioè del rafforzamento e della democratizzazione dell’ONU e delle altre

organizzazioni internazionali.

L'elaborazione teorica di Albertini offre una prospettiva che consente di interpretare in chiave federalista i problemi del XXI secolo e di indicarci una direzione di marcia. Egli si è identificato a tal punto con i problemi del suo tempo e li ha interpretati in modo così esemplare che le sue indicazioni strategiche conservano ancora attualità nelle mutate circostanze di oggi.

Soprattutto il metodo del gradualismo costituzionale, che ha permesso di identificare le tappe intermedie sulla via della Federazione europea (l'elezione diretta del Parlamento europeo e la moneta unica) e di realizzare effettivi avanzamenti verso quell'obiettivo, rappresenta un'indicazione duratura. E non solo sul terreno del federalismo europeo, ma anche di quello mondiale.

Forse, alla fine del secolo scorso, era impossibile capire (cosa che invece è diventata evidente oggi) che un bilancio federale fondato su risorse proprie avrebbe rappresentato, dopo la moneta unica, il nuovo avanzamento verso un governo dell'economia dell'Unione europea. Il potere impositivo è un aspetto cruciale della sovranità degli Stati, cui questi ultimi devono rinunciare in parte a favore dell'UE se si vuole ridare alla politica il potere di governare i mercati. I federalisti sono dunque impegnati nel perseguimento di una nuova cessione di potere dagli Stati all'UE sul terreno del gradualismo costituzionale.

Questo approccio e questa indicazione strategica si è rivelata di importanza decisiva anche per quanto riguarda i primi passi verso la Federazione mondiale. A proposito di questo obiettivo è sufficiente evocare i contorni più generali del nuovo paradigma che suggerisce di studiare insieme il processo di globalizzazione e il federalismo, inteso come teoria che permette di governare la globalizzazione. Più precisamente, la Federazione mondiale si presenta come la forma di organizzazione del potere che permette di eliminare la guerra come mezzo per la soluzione dei conflitti internazionali, di superare la ragion di Stato come forza motrice della politica internazionale, di costituzionalizzare le relazioni internazionali e di governare queste ultime con la democrazia internazionale. E' quanto è necessario per sanare la lacerazione della politica tra la sfera governata dal diritto e la sfera governata dalla violenza.

Per chi ha occhi per vedere, un processo che si muove nella direzione di questi obiettivi è già cominciato. Albertini aveva visto chiaramente che l'unificazione europea può rappresentare il modello e il motore dell'unificazione delle altre grandi regioni del mondo

(America latina, Sud-Est asiatico, Africa, ecc.) e del mondo intero (rafforzamento e democratizzazione dell'ONU). A differenza delle unificazioni federali del passato, che hanno accettato la divisione del mondo in Stati sovrani come un fatto ineluttabile, e ne hanno subito le conseguenze in termini di degenerazione centralistica, l'unificazione europea, proprio perché oggi si sta sviluppando nel contesto del processo di globalizzazione, si presenta come una tappa della storia, come l'avvio dell'unificazione del mondo. Per questa ragione, essa produrrà una nuova forma di federalismo.

D'altra parte, il sistema delle Nazioni Unite ha sviluppato una rete di istituzioni che anticipano, anche se non realizzano un governo mondiale, allo stesso modo in cui la Comunità europea deve essere intesa come un'istituzione precorritrice della Federazione europea. Nel 1998, appena un anno dopo la morte di Albertini, è stato istituito il Tribunale penale internazionale per punire crimini contro l'umanità, crimini di guerra e genocidio, una istituzione nata come reazione agli orrori e alle atrocità delle guerre civili in Jugoslavia, in Ruanda, nel Caucaso, i frutti avvelenati dei processi di disgregazione politica avvenuti alla fine della guerra fredda. L'obiettivo del Tribunale è quello di applicare il diritto internazionale agli individui e non più soltanto agli Stati. Esso riproduce indiscutibilmente a livello globale un carattere della statualità e, in quanto tale, si presenta come un primo passo sulla via della Federazione mondiale.

All'orizzonte si intravede un altro grandioso avanzamento verso questo obiettivo. La crisi finanziaria ed economica globale pone in termini imperativi il problema del governo dell'economia mondiale e in particolare quello della riforma del sistema monetario internazionale nella prospettiva della formazione di una moneta di riserva mondiale. La dimensione colossale del debito pubblico degli Stati Uniti e il rischio della insolvibilità del bilancio americano suggeriscono di sostituire il dollaro come moneta di riserva internazionale con un paniere composto dalle principali monete del mondo. È significativo il parallelismo con l'unificazione monetaria europea come risposta transitoria al problema del governo dell'economia europea, un problema sul quale i federalisti europei hanno impegnato le loro energie per un quarto di secolo. La lezione che si può trarre dalla storia dell'unificazione europea è che l'unione monetaria non può reggere senza un'unione fiscale, un governo europeo dell'economia e, in ultima istanza, senza un'unione federale.

In definitiva, il paradigma federalistico permette di vedere in una

nuova prospettiva la realtà del mondo contemporaneo, perché favorisce una spiegazione semplice e diretta dei cambiamenti avvenuti e dà loro un nome. Attraverso la rivoluzione federalista, la fedeltà esclusiva alla propria nazione, che è già morta nel cuore dell'uomo contemporaneo, e soprattutto dei giovani europei per i quali ha perduto ogni significato, sarà sostituita dalla coscienza, resa evidente dal processo di globalizzazione, di appartenere all'umanità e, nello stesso tempo, alla propria comunità locale.

NOTE

¹ M. Albertini, *Tutti gli scritti*, a cura di N. Mosconi, Bologna, Il Mulino, 2006-2010, 9 voll.

² G.W.F. Hegel, *Lezioni sulla storia della filosofia*, Bari, Laterza, 2003, p. 28.

³ M. Albertini, "A Giuseppe Usai", 19 marzo 1976, in *Tutti gli scritti*, Bologna, Il Mulino, 2009, vol. VII, pp. 193-194.

⁴ M. Albertini, "Politica e cultura nei saggi di Norberto Bobbio" (1955), in *Tutti gli Scritti*, Bologna, Il Mulino, 2006, vol. I, pp. 813-820.

⁵ M. Albertini, "A Giuseppe Usai", *op. cit.*, p. 193.

⁶ *Il Federalista*, XLIV, 2002, n. 3.

⁷ Si veda il saggio "Il federalismo dalla comunità al mondo" sopra citato.

⁸ G.W.F. Hegel, "La Costituzione della Germania", in *Scritti politici (1798-1831)*, a cura di C. Cesa, Torino, Einaudi, 1972, pp. 102-118.

⁹ M. Weber, *La scienza come professione. La politica come professione*, Torino, Einaudi, 2004, p. 39.

¹⁰ I. Kant, "Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico", in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. Bobbio, L. Firpo, V. Mathieu, Torino, UTET, 1965, p. 131.

¹¹ I. Kant, "Sopra il detto comune: 'Questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica'", in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto op. cit.*, p. 265.

¹² J. Habermas, "L'idea kantiana della pace perpetua, due secoli dopo", in *L'inclusione dell'altro*, Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 177-215, D. Held, *Democrazia e ordine globale*, Trieste, Asterios, 1999, pp. 223-39, O. Höffe, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2007.

¹³ M. Albertini, "Cultura della pace e cultura della guerra" (1982), in *Tutti gli Scritti, op. cit.*, vol. VIII, p. 597. Si veda anche "Verso un governo mondiale" (1984), *ibid.*, 793-799.

¹⁴ K. Marx, *L'ideologia tedesca*, Roma, Editori Riuniti, 1969, p. 25.

¹⁵ A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 282-287.

¹⁶ L. Robbins, *Pianificazione economica e ordine internazionale*, Milano, Rizzoli, 1948.

¹⁷ M. Albertini, "La 'force de dissuasion' francese" (1960), in *Tutte le opere, op. cit.*, vol. III, pp. 575-582.

¹⁸ C. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-39*, Berkeley, CA, University of California Press, 1973; R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1987.

¹⁹ M. Albertini, "Elezioni europea, governo europeo e Stato europeo" (1976), in *Tutte le opere, op. cit.*, vol. VII, pp. 159-171.

Il *bailout* degli Stati nelle unioni federali e nell'Unione pre-federale europea

DOMENICO MORO

Negli ultimi anni, in alcuni paesi europei è stato avviato un processo che è volto a ridefinire i rapporti finanziari tra il centro e la periferia e che sta interessando Stati sia a struttura federale sia a struttura centralizzata. Ad esempio, la Germania ha rivisto in profondità la politica d'indebitamento dei diversi livelli di governo e, come la Svizzera, ha abbandonato, perché dimostratosi nei fatti inefficace, la *golden rule*, cioè la regola secondo la quale l'indebitamento netto annuo di un governo deve essere pari al livello degli investimenti pubblici annui. L'Italia, da parte sua, si è avviata verso l'introduzione del federalismo fiscale, in quanto la finanza derivata risulta incompatibile con gli obiettivi d'indipendenza dei governi regionali e con un'offerta di servizi pubblici locali coerente con la struttura delle preferenze dei residenti. Però, contrariamente a quanto potrebbe far ritenere il dibattito a sostegno dell'introduzione del federalismo fiscale, in particolare in Italia, da parte delle forze politiche più sensibili a questa riforma, i rapporti finanziari nel senso di una maggior indipendenza dei governi regionali rispetto a quello centrale, e quindi i rapporti di potere tra gli stessi, non sono definiti una volta per tutte. La situazione, del resto, è ancora fluida anche in Europa che, almeno per quanto riguarda i paesi dell'Eurozona, si trova in uno stadio pre-federale. In seguito alla crisi finanziaria che è esplosa negli Stati Uniti nel 2008 e che ha coinvolto il continente europeo, mettendo in discussione la sopravvivenza dell'euro, la reazione dei paesi membri dell'Eurozona nei confronti di quelli con i maggiori problemi finanziari, come la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna e l'Italia, è stata quella di procedere al loro commissariamento di fatto da parte delle istituzioni europee¹. Inoltre,

per quanto riguarda la Spagna, il Consiglio europeo non si è limitato a prendere atto, con soddisfazione, che il parlamento spagnolo ha approvato una norma costituzionale che prevede il pareggio di bilancio, ma ha auspicato che tale regola venga fatta propria anche dai governi regionali². Lo stato delle finanze pubbliche pone quindi già in discussione i rapporti di potere tra l'Unione europea, gli Stati membri e i livelli di governo regionali, anche se l'Unione non è ancora una federazione compiuta.

Proprio nella prospettiva del completamento del processo di creazione, almeno nell'Eurozona, di una federazione pienamente compiuta, e quindi per contribuire alla riflessione sulle questioni più rilevanti che tale federazione dovrà affrontare relativamente al problema delle finanze pubbliche e della ripartizione dei poteri e delle responsabilità tra i vari livelli di governo, questo lavoro si propone, attraverso l'analisi delle politiche seguite dai governi federali quando si trovano di fronte a problemi di crisi fiscali che coinvolgono gli Stati federati, di mettere in evidenza che la difesa di un ordine istituzionale federale richiede una politica finanziaria virtuosa da parte dei governi statali e regionali. La tesi che si vorrebbe dimostrare è, infatti, che: a) l'indipendenza dei livelli inferiori di governo non è acquisita in modo definitivo, e che il valore dell'indipendenza deve accompagnarsi all'adozione di vincoli costituzionali alla gestione di una finanza federale ed in particolare all'adozione di vincoli alla gestione del debito pubblico da parte dei livelli inferiori di governo; b) l'integrazione del mercato dei capitali è un potente fattore di spinta alla centralizzazione del potere al livello al quale questa integrazione è massima. Nel caso europeo, la spinta è verso una maggior unificazione su scala europea. Questo significa che, a termine, l'unico livello di governo cui potrebbe far capo la competenza dell'indebitamento sul mercato dei capitali dovrebbe essere quello europeo; c) l'introduzione del federalismo fiscale a livello nazionale può assicurare una maggior autonomia ai livelli inferiori di governo, rispetto al potere centrale nazionale, solo se, a sua volta, lo Stato nazionale è membro di una federazione europea che ne controbilanci i poteri; d) il fatto che le difficoltà finanziarie di alcuni Stati membri dell'Eurozona pongano il dilemma tra un intervento volto a sostenere tali Stati per salvare l'euro, oppure un non-intervento, rischiando così di mettere in discussione la sopravvivenza dell'Unione monetaria europea, è dovuto alla condizione pre-federale dell'area dell'euro. L'esperienza delle unioni federali ci dice, invece, che in una federazione la politica ha l'ultima parola in merito

all'intervento o meno a sostegno delle finanze di uno Stato membro in difficoltà, senza che questo metta in discussione il quadro statutale unitario. Nelle unioni federali, la politica può dunque scegliere se lasciare unicamente al mercato la stimolo all'adozione di misure di risanamento delle finanze pubbliche dello Stato interessato, oppure intervenire con strumenti discrezionali in aggiunta o in sostituzione a quelli del mercato.

Con questa nota si vuole, in sostanza, contribuire ad una riflessione su quali sono le condizioni economiche ed istituzionali che consentono di soddisfare la definizione di governo federale data a suo tempo da K.C. Wheare, secondo la quale tale governo è "un insieme di governi indipendenti e coordinati"³. Se nel contesto intergovernativo europeo il problema sembra unicamente quello dell'assenza di legittimità democratica che presiede alle decisioni europee volte a ridurre l'eccessivo indebitamento pubblico, l'esperienza delle unioni federali ci dice che, se si vuole evitare che, nel tempo, si alterino i rapporti di potere a favore del livello centrale, mettendo quindi in discussione la caratteristica fondamentale dei sistemi federali come descritta da Wheare, è necessario perseguire una politica finanziaria sana a tutti i livelli di governo.

1. La gestione dei problemi di insolvenza degli Stati membri in un'unione federale.

La presente nota prende quindi in considerazione l'esperienza di alcuni Stati a struttura federale – Australia, Brasile, Germania e Stati Uniti – che appartengono a quattro diversi continenti, per vedere come si sono affrontati i casi di dissesto finanziario degli Stati membri e per valutare il ruolo che ha l'integrazione del mercato dei capitali nel confermare l'importanza del governo federale per quanto riguarda il fatto di assicurare la stabilità finanziaria dell'unione federale⁴. Per ognuna delle federazioni qui prese in considerazione, si ricordano prima, in maniera sintetica, la natura delle relazioni finanziarie tra il governo federale ed i governi degli Stati federati e, successivamente, i casi di *bailout* che la federazione ha dovuto gestire, con l'indicazione dei livelli di indebitamento raggiunto dagli Stati nel momento in cui si è reso necessario, o è stato sollecitato, l'intervento federale.

a) L'Australia

L'Australia è l'unica unione federale, tra quelle di più antica industrializzazione, che presenta un'incidenza del debito pubblico lordo

sul PIL molto bassa: il 22,3% nel 2010 (era il 17,6% nel 2009). Questa contenuta rilevanza del debito pubblico è forse un indice della forte attenzione alla gestione del debito da parte di questa federazione e dell'influenza che le relazioni tra il governo federale ed i governi degli Stati membri esercitano in questo campo. In effetti, le relazioni finanziarie tra il governo del *Commonwealth* e gli Stati sono, in parte, condizionate dalla limitata capacità degli Stati di accrescere il gettito fiscale di competenza: essi sostengono quasi il 50% della spesa pubblica complessiva della federazione australiana, ma raccolgono solo un quarto dell'intero gettito fiscale. Questa struttura finanziaria dà quindi oggi luogo a consistenti trasferimenti di fondi dal livello federale a quello degli Stati, trasferimenti che arrivano così a finanziare circa il 50% della spesa pubblica statale.

Per quanto riguarda la gestione del debito, fino all'introduzione su basi volontarie del *Loan Council* (1922), il governo federale ed i governi degli Stati federati non rispondevano a particolari vincoli di indebitamento e si presentavano sul mercato dei capitali, in concorrenza, per collocare i prestiti di cui necessitavano⁵. Gli Stati spuntavano tassi d'interesse sui prestiti in funzione dei rispettivi meriti di credito: pertanto, a parte le condizioni migliori di cui godevano i prestiti del governo federale australiano, gli Stati solidi spuntavano i tassi più bassi e quelli meno virtuosi i tassi più elevati.

Il *Loan Council* venne quindi istituito per limitare una concorrenza che, con il tempo, si era progressivamente rivelata dannosa per tutti. Poiché l'accordo volontario si rivelò insufficiente come strumento di coordinamento delle emissioni di titoli pubblici, esso venne formalizzato, nel 1927, con l'approvazione del *Financial Agreement*, in base al quale il governo australiano decideva di farsi carico dei debiti fino ad allora contratti dagli Stati, mentre le nuove emissioni di cui necessitavano venivano promosse dal *Loan Council* e, con decisione unanime, si provvedeva alla ripartizione degli introiti tra la federazione e gli Stati federati⁶. Al momento della firma del *Financial Agreement*, gli Stati approvarono anche la costituzione di un fondo di ammortamento dei debiti contratti dal *Loan Council*, cui partecipava, con una quota, lo stesso governo federale. Un primo significativo rafforzamento dei poteri del *Loan Council* e, per il suo tramite, del governo federale, si verificò all'inizio degli anni Trenta, in seguito al rifiuto da parte dello Stato del New South Wales, nel 1931 e nel 1932, di pagare gli interessi sul debito contratto sul mercato estero. Nella circostanza del secondo rifiuto si verificò una fuga di capitali verso gli altri Stati della fede-

razione ed un crollo degli investimenti nel New South Wales. In entrambi i casi, gli interessi furono pagati dal governo federale, che realizzò il suo primo *bailout* a favore di uno Stato. Dopo il secondo intervento, però, il governo federale approvò una legge in base alla quale, da un lato, garantiva i debiti contratti dagli Stati federati, ma dall'altro, come controgaranzia, richiedeva che gli venisse riconosciuta la facoltà di avvalersi delle entrate fiscali degli Stati che non avessero onorato il servizio del debito. A nulla valse il ricorso del New South Wales, sostenuto nell'occasione anche dalla Tasmania e da Victoria, alla Corte costituzionale australiana contro questo provvedimento.

Negli anni Cinquanta e Sessanta, caratterizzati da un forte sviluppo economico, il *Loan Council* accettò che gli Stati si indebitassero attraverso agenzie e imprese statali che operavano in settori ritenuti strategici per lo sviluppo (trasporti, energia, telecomunicazioni). Poiché si trattava di debiti contratti da entità pubbliche che non rientravano nelle competenze del *Loan Council*, ne seguì una perdita d'influenza di quest'ultimo sulla politica di indebitamento degli Stati. Nel tentativo di recuperarla, si decise di eliminare la distinzione tra debiti contratti dai governi e debiti contratti dalle agenzie e dalle imprese pubbliche, e di adottare una definizione di indebitamento che includesse tutte e due le fattispecie, introducendo dei limiti globali di indebitamento pubblico che ogni Stato si impegnava a rispettare. Gli anni Ottanta e Novanta, nel corso dei quali si è progressivamente avviata la liberalizzazione dei movimenti dei capitali su scala mondiale, sono anche gli anni in cui si assiste alla progressiva perdita d'influenza del *Loan Council* nella determinazione dei livelli di indebitamento dei diversi livelli di governo e ai tentativi di ripristinarla. Ad esempio, quando lo Stato del Queensland, nel 1988, si oppose al rispetto di questi limiti e li superò, il rientro nei termini concordati fu possibile solo in seguito alla minaccia, da parte del governo federale, di ridurre i trasferimenti pubblici allo Stato in questione. La situazione si ripeté quando le difficoltà di importanti istituzioni finanziarie pubbliche e di società private dello Stato del Victoria, provocate dalla crisi finanziaria del 1987, si ripercossero sul bilancio pubblico di quest'ultimo, determinando un aumento dell'indebitamento ben oltre i limiti imposti dal *Loan Council*. Il maggior indebitamento in cui lo Stato era incorso fu accettato dal *Loan Council* nel 1992, attivando di fatto un *bailout* indiretto, e solo dopo un cambio del governo che si era reso responsabile del peggioramento dei conti pubblici. Nel 1992-1993 il *Loan Council* decise però di porre fine alla pratica di disciplinare la politica di indebita-

mento degli Stati, lasciando che questi ultimi si rivolgessero direttamente al mercato, sia pure nel quadro di limiti massimi di indebitamento concordati all'interno del *Loan Council*. Si è trattato di una decisione che ha retto solamente per un certo periodo di tempo: il sovrappiungere della crisi americana dei *subprime* nel 2008 si è ripercossa anche sul merito di credito degli Stati federati dell'Australia, facendo loro perdere i vantaggi e il grado di indipendenza nell'accesso al mercato dei capitali di cui avevano goduto fino a quel momento⁷. Attualmente essi hanno nuovamente bisogno della garanzia federale per i prestiti che ricevono, in assenza della quale è per loro impossibile rivolgersi al mercato dei capitali, oppure vi possono ricorrere solo a fronte del riconoscimento di tassi di interesse tali da risultare alla lunga insostenibili per le finanze locali⁸.

b) Il Brasile

Il Brasile è un'importante economia emergente che dal 1988, con la fine della dittatura militare, si è data una struttura statale federale basata su tre livelli di governo: il governo federale, i governi degli Stati membri (27, comprendendo il distretto federale) e le municipalità⁹. Il sistema fiscale brasiliano prevede che al governo federale facciano capo le imposte sul commercio estero e sulle transazioni finanziarie, le imposte sulle proprietà rurali, le imposte sui redditi delle imprese e l'imposta sul valore aggiunto dei prodotti industriali. Il gettito di queste ultime due imposte è ripartito con gli Stati federati e le municipalità attraverso due fondi di compartecipazione, uno per gli Stati ed uno per le municipalità. Il gettito delle imposte sulle proprietà rurali è condiviso solo con le municipalità. Vi sono poi imposte che fanno unicamente capo ai governi statali, come le imposte sulle successioni e donazioni, l'imposta sul valore aggiunto con un'ampia base imponibile e la tassa di proprietà dei veicoli. Il gettito di queste due ultime imposte è ripartito tra gli Stati e le municipalità. Infine, a queste ultime sono assegnate le imposte sui servizi, sulle proprietà immobiliari e sui trasferimenti di proprietà. Va ricordato che, nel caso brasiliano, una parte consistente delle entrate (mediamente il 25%) è costituito da trasferimenti del governo federale e che gli Stati membri non hanno il potere di modificare la base imponibile, né le aliquote fiscali. Una caratteristica del sistema federale brasiliano che occorre ricordare è che il Senato, in cui sono rappresentati gli Stati membri della federazione, in ragione di tre rappresentanti ciascuno, ha il potere di stabilire il livello di indebitamento del governo federale, degli Stati membri e

delle municipalità¹⁰. Infine, va ricordato che l'importanza economica degli Stati federati è molto squilibrata: infatti, i quattro stati del sud-est del Brasile (San Paolo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo), riuniscono il 43% della popolazione e rappresentano oltre il 59% del PIL del Brasile.

Nell'arco dei dieci anni successivi all'adozione della nuova costituzione, il governo brasiliano ha messo in atto politiche di *bailout* per ben tre volte: nel 1989, nel 1993 e nel 1997. I ripetuti interventi in un arco temporale tutto sommato breve hanno contribuito a incentivare la pratica del *moral hazard*, vale a dire una politica della spesa pubblica imprudente e basata sulla convinzione che, comunque, in caso di difficoltà, il governo federale sarebbe intervenuto per evitare il fallimento di uno Stato insolvente. In effetti, già subito dopo l'entrata in vigore della nuova costituzione, nel 1989, il governo federale ha dovuto farsi carico del debito estero contratto dagli Stati negli anni precedenti (per un importo pari all'1,38% del PIL degli Stati), ponendo loro alcuni limiti all'indebitamento annuo, ma senza chiedere la riduzione del debito contratto fino allora. Negli anni successivi al 1989 e fino al 1993, l'indebitamento netto degli Stati e delle municipalità è quindi aumentato, passando dal 7,5% del PIL al 9,3%. L'aumento del debito pubblico ha portato ad una revisione della costituzione che ha introdotto limiti all'indebitamento validi per un certo periodo di tempo, ma senza estenderli al rinnovo dei debiti in scadenza. L'espansione del debito nel frattempo intervenuta aveva preso la forma dell'indebitamento degli Stati con le banche da loro controllate, provocando una crisi di liquidità di queste ultime, nel cui portafoglio avevano assunto un forte peso titoli statali che non avevano mercato. Il governo federale, per impedire il fallimento delle banche statali, intervenne autorizzando la banca centrale a scambiare titoli da lei emessi con quelli degli Stati. Il Senato federale intervenne ancora una volta a sostegno della manovra, ivi compresa la capitalizzazione degli interessi. Queste misure non furono però sufficienti a salvare dal fallimento le due più importanti banche pubbliche degli Stati del sud-est, la Banca di San Paolo (Banespa) e la Banca di Rio de Janeiro (Banerj). Questa volta, il valore dell'intervento del governo federale fu pari al 7,24% del PIL degli Stati. Nel periodo che va dal 1993 al 1997, anno dell'ultimo *bailout* qui preso in considerazione, l'indebitamento netto degli Stati e delle municipalità salì dal 9,3% del PIL all'11,9%, dovuto in larga parte all'aumento dell'emissione di bond statali (passati, negli stessi anni, rispettivamente al 5,2% ed al 6,6% del PIL). Il *bailout* del

1997 fu preceduto da interventi del governo federale a favore degli Stati del sud maggiormente indebitati. Nel dicembre del 1995, ridusse il debito dello Stato di San Paolo nei confronti della banca di Stato trasferendogli titoli federali da cedere a quest'ultima. Un'ulteriore riduzione del debito dello Stato fu raggiunta con la cessione al governo federale della proprietà di aeroporti e linee ferroviarie statali. Siccome queste misure si rivelarono ben presto insufficienti, il governo federale dovette farsi carico dei debiti dello Stato nei confronti di Banespa subentrando allo Stato nel controllo di quest'ultima¹¹. Nel 1997, gli interventi a favore dello stato di San Paolo e di Minas Gerais aprirono la strada, anche su pressione del Senato federale, all'intervento a favore di tutti gli altri Stati per la rinegoziazione di parte dei debiti pubblici (per il 10,5% del PIL), per il rinnovo di un'altra quota (per il 9,5% del PIL) e per il loro parziale condono (per l'1,5% del PIL). Il governo federale si dichiarò però disponibile a questo salvataggio solo nei confronti di quegli Stati che avessero provveduto a privatizzare le loro banche pubbliche ed avessero ridotto l'ammontare dei debiti al di sotto del gettito fiscale annuo. La gestione della rinegoziazione e del rinnovo dei debiti si accompagnò all'adozione di misure aggiuntive quali l'imposizione di un limite massimo all'incidenza delle spese per il personale sul totale della spesa pubblica statale, l'assenza di garanzie federali al debito degli Stati, la richiesta di tassi di interesse più elevati sui debiti degli Stati nei confronti del governo federale e la deduzione del servizio del debito dai trasferimenti federali agli Stati. Venne, inoltre, proibito alla Banca centrale, quale supervisore del sistema bancario federale, di concedere prestiti a quegli Stati che avessero violato i limiti d'indebitamento. Il *bailout* del 1997 ha però segnato una svolta nell'atteggiamento del Senato di fronte al problema dell'indebitamento degli Stati ed ha aperto la strada all'approvazione, avvenuta nel 2000, della "legge sulla responsabilità fiscale"¹². Questa legge ha aggiunto, alle misure prima ricordate, anche quella della armonizzazione della politica di bilancio degli Stati con quella del bilancio federale. Pertanto, gli Stati che hanno bisogno di rivolgersi al mercato dei capitali devono chiedere prima l'autorizzazione al Ministero delle finanze federale, il quale dovrà verificare se rispettano i vincoli d'indebitamento. La legge ha introdotto anche un sistema di multe e la responsabilità penale in capo sia ai governatori degli Stati che s'indebitano oltre i limiti loro concessi, sia in capo alle banche che li finanziano¹³. Al momento dell'approvazione della legge sulla responsabilità fiscale, il debito pubblico *netto* del Brasile era pari al

47,7% del PIL (circa il 32% in capo al governo federale ed il 15% in capo agli Stati); dopo aver toccato una punta massima del 60,6% del PIL nel 2002, è progressivamente sceso al 40,2% del PIL nel 2010 (circa il 29% del governo federale e l'11% degli Stati)¹⁴.

c) *La Germania*

Il caso più interessante è quello del governo federale tedesco, il quale se, da un lato, ha voluto inserire nel Trattato di Maastricht la clausola di *no-bailout* degli Stati membri dell'Unione europea, dall'altro, nel corso della sua storia recente, si è trovato di fronte alla necessità di intervenire o meno a favore di alcuni *Länder* tedeschi, in due diversi contesti politico-economico europei. Si tratta delle difficoltà finanziarie in cui si sono trovati la città-Stato di Brema e il Saarland alla fine degli anni Ottanta e quindi prima della nascita dell'euro¹⁵ e della crisi finanziaria della città-Stato di Berlino all'inizio di questo secolo e quindi nel quadro dell'Unione monetaria¹⁶.

Per meglio valutare la politica del governo nei confronti dei tre *Länder* è opportuno ricordare un'importante caratteristica del sistema federale tedesco data dal fatto che i *Länder* condividono il gettito fiscale delle maggiori imposte con il governo federale e tra di loro attraverso il sistema della perequazione finanziaria (*Finanzausgleich*). Infatti, la legge fondamentale tedesca prevede, a fianco delle imposte di esclusiva competenza statale e locale, le cosiddette "imposte comuni" ai diversi livelli di governo. La ripartizione del gettito di due imposte comuni, quella sul reddito delle persone fisiche e quella sul reddito delle imprese, è definita dalla Costituzione¹⁷. La ripartizione del gettito della terza imposta comune, quella sul valore aggiunto, è invece definita da una legge ordinaria, alla cui approvazione partecipa il *Bundesrat*, dove sono rappresentati i *Länder*¹⁸. Le imposte comuni concorrono al finanziamento del meccanismo della perequazione, in modo che i *Länder* con minor capacità fiscale raggiungano un gettito grosso modo pari a quello medio della federazione. Pertanto, vi saranno *Länder* strutturalmente contribuenti netti ed altri strutturalmente percettori netti. Per quanto riguarda, invece, la politica dell'indebitamento, il governo federale ed i *Länder* ricorrono al mercato dei capitali con il solo vincolo del rispetto della *golden rule* (almeno fino alla revisione costituzionale del 2009). Gli enti locali, per indebitarsi, devono invece ottenere il consenso del *Land* del quale fanno parte¹⁹.

La città-Stato di Brema e il Saarland, alla fine degli anni Ottanta, per ragioni legate alla crisi economica che aveva colpito, rispettiva-

mente, l'industria cantieristica e l'industria siderurgica, si trovarono a dover fronteggiare un livello elevato di debiti finanziari contratti per far fronte alla forte disoccupazione locale (l'incidenza del debito sul prodotto pro-capite era pari, rispettivamente, al 38% ed al 42%). Al fine di sollecitare un intervento straordinario del governo federale tedesco per ripianare il loro debito, i due *Länder*, nel 1988, fecero ricorso alla Corte costituzionale. La discussione tra i due livelli di governo si protrasse per circa quattro anni e nel 1992, quindi prima della nascita dell'euro, il governo tedesco, in seguito alla sentenza della Corte favorevole ai *Länder* ed in conformità a un contratto stipulato con loro, decise di concedere finanziamenti aggiuntivi, da versare nell'arco di una decina di anni, a fronte dell'impegno di contenere la crescita della spesa pubblica entro limiti inferiori a quelli riconosciuti agli altri *Länder*. L'esito della sentenza trae origine dal fatto che la costituzione tedesca prevede l'omogeneità fiscale e delle condizioni di vita tra i *Länder* e il fatto che questi obiettivi possono essere raggiunti solo come conseguenza del mutuo sostegno del governo federale nei confronti dei *Länder*, di questi ultimi nei confronti del governo federale e tra gli stessi *Länder*. Dato questo principio solidaristico, se i *Länder* (o il governo federale) sono sottoposti a "gravi difficoltà di bilancio", essi hanno diritto all'intervento di sostegno da parte degli altri membri della federazione. Come, però, è stato notato, la sentenza della Corte costituzionale ha dato il segnale al mercato che nell'unione federale tedesca vi è un'alta probabilità di salvataggio dei *Länder* da parte del governo federale (e viceversa) ed in effetti il *rating* del debito emesso dai *Länder* è praticamente lo stesso di quello del governo federale²⁰.

Nel caso del ricorso della città-Stato di Berlino, la sentenza del 2006 è stata di segno opposto, nel senso che la Corte costituzionale si è dichiarata contraria a un intervento straordinario del governo federale per far fronte alla crisi fiscale in cui il *Land* si è venuto a trovare in seguito alla riunificazione. Con quella sentenza, Berlino si è trovata dunque nella necessità di adottare misure autonome per far fronte al deficit di bilancio (nel momento in cui la città fece ricorso alla Corte, l'incidenza del debito sul prodotto lordo era pari al 60%, ma salì ulteriormente negli anni successivi).

d) *Gli Stati Uniti*

Gli Stati Uniti sono una federazione in cui il 67% del gettito fiscale va al governo federale, il 20% ai governi statali e il residuo 13% ai

governi municipali. Inoltre, i governi degli Stati membri ricevono dal governo federale fondi pubblici in una misura che va dal 9% al 31% del loro PIL, evidenziando così una significativa politica di trasferimenti dal centro alla periferia²¹. Essi sono il paese con la più lunga tradizione federale e quello in cui si sono posti sia problemi di *bailout* di Stati che di città di diversa rilevanza. Quando negli Stati Uniti uno Stato membro della federazione si trova in difficoltà finanziarie, il dibattito che ne segue fa sempre riferimento alla crisi che, nel 1840, coinvolse 8 Stati americani (Arkansas, Illinois, Indiana, Louisiana, Maryland, Michigan, Mississippi e Pennsylvania) ed il Territorio della Florida²². Il governo federale, allora, non intervenne a sostegno degli Stati, seguendo una direzione opposta a quella che seguì quando, dopo la guerra d'indipendenza, si fece carico dei debiti degli Stati che avevano partecipato al conflitto contro l'Inghilterra. Data da questi anni e dalle difficoltà finanziarie che si ripeterono nel decennio del 1870, la scelta da parte degli Stati americani di introdurre nelle rispettive costituzioni limiti all'indebitamento statale e locale e, nel caso di alcuni di essi, di prevedere esplicitamente la clausola del *no-bailout* delle municipalità. Una parziale revisione di questa politica del governo federale e del governo degli Stati, nei confronti delle municipalità in difficoltà finanziarie, si ebbe durante la Grande depressione degli anni Trenta, quando entrambi intervennero con la concessione di aiuti in grado di ripagare, sia pure parzialmente, i loro debiti.

Gli esempi di crisi finanziaria di città o Stati americani che vengono qui ricordati sono quelli della città di New York nel 1975 e dello Stato della California²³. Nel caso di New York la linea inizialmente tenuta dal governo federale americano fu quella del non intervento²⁴. Quando quest'ultimo, anche su pressione europea, decise di mutare atteggiamento, il Congresso approvò la concessione di anticipi annui pari a 2,3 miliardi di dollari per tre anni consecutivi, e subordinati al rispetto di alcune condizioni: gli anticipi dovevano essere restituiti entro l'anno in cui erano concessi e con il pagamento di un tasso di interesse pari ad un punto percentuale superiore a quello dei *Treasury bonds*; in secondo luogo, la città doveva adottare misure sufficienti a riportare in pari, in breve tempo, il bilancio. Queste misure dovevano prevedere l'aumento delle imposte sui redditi dei residenti e delle società; l'aumento delle tariffe dei principali servizi pubblici; il blocco dell'aumento degli stipendi pubblici (nonostante la forte inflazione che caratterizzava gli anni Settanta); il ridimensionamento di molti servizi pubblici e quindi dell'occupazione. I sindacati dei dipendenti

pubblici, inoltre, s'impegnarono a investire i proventi dei fondi pensione degli associati in titoli pubblici emessi dalla città attraverso la *Municipal Assistance Corporation*, un'agenzia *ad hoc* costituita per raccogliere il risparmio dei residenti e destinata a sostenere il bilancio della città²⁵.

Per quanto riguarda la California, si tratta dello Stato che ha attirato la maggior attenzione, anche con riferimento ai recenti eventi che hanno coinvolto i bilanci pubblici di alcuni Stati membri dell'Eurozona, ma è bene ricordare che l'incidenza del debito pubblico sul PIL californiano è stato pari, nel 2010, al 20%, e che attualmente ci sono dieci stati americani che presentano un'incidenza del debito pubblico – statale e locale –, sul PIL statale, superiore a quello della California²⁶.

Quest'ultimo, malgrado sia uno degli Stati con vincoli stringenti ai fini del rispetto del pareggio di bilancio²⁷, è da tempo sotto osservazione da parte della letteratura specializzata che si occupa del rapporto tra le istituzioni fiscali ed il costo del ricorso all'indebitamento come mezzo per finanziare la spesa pubblica. Nel caso specifico, viene ricordata una legge (la *Proposition 13*), adottata nel 1978 che, richiedendo una maggioranza qualificata dei due terzi in entrambi i rami dell'assemblea legislativa per introdurre nuove imposte, indebolisce la possibilità per lo Stato di far fronte, con sufficiente flessibilità, ad improvvisi problemi di solvibilità. Le difficoltà finanziarie in cui versa lo Stato californiano hanno indotto il governo locale ad avviare una drastica politica di risanamento delle finanze pubbliche e ad adottare misure che hanno di fatto formalizzato il quasi default dello Stato. Il bilancio relativo all'esercizio 2009–2010 ha introdotto tagli alla spesa pubblica per circa 15 miliardi di dollari e l'aumento di imposte per altri 12,8 miliardi, vale a dire misure complessive pari all'1,5% del PIL della California, con l'obiettivo di tornare in pareggio²⁸. Nel frattempo, il governo, in mancanza di fondi, ha dovuto prendere la decisione di emettere dei "buoni" da cedere ai fornitori di servizi ed ai dipendenti pubblici. Inoltre, sollecitando la concessione di fondi pubblici federali per 6,9 miliardi di dollari, in aggiunta ai trasferimenti federali che, al pari degli altri Stati, riceve annualmente²⁹, lo Stato californiano ha riaperto il dibattito sulla necessità di un intervento federale a sostegno degli Stati con difficoltà di bilancio, ma senza che, fino ad ora, siano state adottate misure federali aggiuntive³⁰.

2. *Il ruolo del mercato nelle unioni federali e nell'Unione europea: i differenziali (spreads) nei tassi di interesse sui titoli pubblici.*

La dottrina della disciplina di mercato sostiene che i mercati finanziari ampliano i premi di rischio sul tasso d'interesse dei titoli pubblici con l'aumentare del debito e del deficit pubblico, penalizzando i governi per l'assenza di disciplina fiscale e costringendoli per questa via a un maggiore rigore finanziario. All'interno di un'unione federale, dal canto loro, i premi di rischio che il mercato fa pagare ai governi locali sono normalmente più elevati, rispetto ai tassi che spunta il governo centrale, per tre ragioni. In primo luogo, per il fatto che la capacità fiscale dei governi degli Stati membri è tipicamente più ridotta di quella del governo federale, in quanto a quest'ultimo affluiscono i proventi delle imposte a maggior gettito, come l'imposta sui redditi o l'imposta sul valore aggiunto; in secondo luogo, con l'eccezione delle imposte sui beni immobili, i governi locali devono far fronte ad una maggior mobilità della base imponibile, il che riduce la loro capacità di conseguire un gettito fiscale aggiuntivo in caso di crisi fiscale; in terzo luogo, il governo federale può, in linea di principio, utilizzare la politica monetaria per ridurre, attraverso l'inflazione monetaria, l'eccessivo debito pubblico in valuta nazionale, una politica preclusa ai governi locali.

Pertanto, anche se i casi di crisi finanziaria esaminati nel paragrafo precedente evidenziano che all'interno di una federazione il dibattito pubblico sull'eventualità di un default di uno Stato membro si manifesta ben prima che l'incidenza sul PIL del debito pubblico e del deficit raggiunga i livelli dei paesi dell'Unione europea, la disciplina esercitata dal mercato, nell'indurre i governi a perseguire una politica delle finanze sane, dovrebbe avere anch'essa un ruolo significativo. L'indicatore generalmente utilizzato per valutare se ed in che misura il mercato esercita questo ruolo è il valore che assumono i differenziali (*spreads*) tra i tassi di interesse dei titoli pubblici emessi dai governi locali ed i tassi di interesse sui titoli pubblici di durata analoga emessi dal governo federale cui essi fanno capo³¹. Alla luce della recente e drammatica situazione finanziaria che sta attraversando l'Eurozona, può dunque essere utile far riferimento, sia pure brevemente, ai valori raggiunti da tali differenziali in Australia, Germania e Stati Uniti e nell'arco temporale in cui si sono verificate le crisi finanziarie. Per quanto riguarda il primo di questi paesi, l'Australia, la rilevazione dei differenziali nei tassi di interesse sui *bonds* emessi dai diversi livelli di

governo è relativa al periodo in cui il *Loan Council* ha visto ridursi il suo ruolo a favore di una politica di autonomo indebitamento sul mercato dei capitali da parte degli Stati federati, ed è anche quello in cui si sono manifestate tensioni nei rapporti tra i diversi livelli di governo della federazione australiana. Si tratta del periodo che va dal 1989 al 1997. In questo arco di tempo il differenziale nei tassi sui *bonds* emessi dagli Stati rispetto ai tassi su titoli emessi dal governo del *Commonwealth*, non ha mai superato la punta massima di 129 punti base, toccata dai titoli emessi dal governo della Tasmania nel 1991 e non, come sarebbe stato logico attendersi, date le difficoltà finanziarie in cui si trovava, dai titoli emessi dallo Stato del Victoria³². I tassi dei *bonds* di quest'ultimo hanno raggiunto, sempre nel 1991, i 105 punti base in più rispetto ai *bonds* federali.

Nel caso della Germania, l'evoluzione dei differenziali nei tassi di interesse sui titoli pubblici emessi dai *Länder* di Brema, della Saar e di Berlino, rispetto ai tassi dei titoli pubblici del governo federale, nel momento in cui si sono trovati in difficoltà finanziarie ed hanno sollecitato un intervento federale a loro sostegno con un ricorso alla Corte costituzionale, è stato analizzato dalla *Bundesbank* e dalla Banca centrale europea³³. Secondo uno studio di quest'ultima, che ha preso in considerazione un arco temporale che va dal 1991 al 2005, abbracciando quindi solo parte degli anni in cui i *Länder* di Brema e della Saar si sono trovati in difficoltà finanziaria, il differenziale del tasso di interesse dei *bonds* da loro emessi, rispetto al tasso di interesse dei *bonds* federali, è stato mediamente pari a 23 punti base e non ha mai superato i 92 punti base. Nel caso di Berlino, in cui la Corte costituzionale, nel 2006, si è pronunciata contro un intervento federale straordinario a favore della città-Stato, nel periodo precedente la sentenza il differenziale dei tassi sui titoli locali rispetto a quelli dei titoli federali non ha superato i 22 punti base. Riguardo quest'ultima sentenza, secondo lo studio della *Bundesbank*, la Corte, non avendo escluso la possibilità di un futuro *bailout*, non ha sostanzialmente modificato le aspettative del mercato per quanto riguarda la possibilità che, in caso di difficoltà finanziarie, il governo federale intervenga a favore di un *Land*³⁴. Come è stato fatto notare, questo non esclude, però, che la sentenza abbia modificato o modifichi il premio di rischio degli *altri* Stati tedeschi³⁵.

Infine, con riferimento al *bailout* che ha interessato la città di New York ed alla crisi finanziaria in cui versa attualmente lo Stato della California, si può ricordare che quando la città americana si è trovata

all'apice della crisi finanziaria, il tasso d'interesse dei *municipal bonds* quotava 100 punti base in più del tasso d'interesse dei *bonds* del Tesoro americano³⁶. Per quanto riguarda, invece, la California, per analizzare come il mercato reagisce nel caso di difficoltà finanziarie di uno stato, si fa qui ricorso ai dati relativi al costo dei contratti *credit default swaps* (CDS) a copertura del rischio di insolvenza dello Stato³⁷. Pertanto, all'inizio del 2008, quando sono iniziate le difficoltà finanziarie della California, il costo dei CDS valeva lo 0,42%, ossia 42 punti base, mentre alla fine dello stesso anno avevano raggiunto i 500 punti base (5%). Nel giugno del 2011, il costo dei CDS è sceso a circa 160 punti base ed è risalito a 230 nel mese di agosto, evidenziando una volatilità che, pur essendosi sensibilmente ridotta rispetto ai valori raggiunti nel momento più acuto della crisi, è un indice del fatto che la California non è ancora uscita dalle difficoltà finanziarie in cui si trova. Più in generale, un lavoro pubblicato nel 1995 e relativo ai differenziali nei tassi di interesse dei titoli emessi dagli stati americani, rispetto ai titoli pubblici di riferimento – in questo caso emessi dallo stato del New Jersey –, nel periodo 1981-1990 e che comprende quindi gli anni di recessione seguiti al 1982, mette in evidenza che il differenziale massimo ha raggiunto i 146 punti base³⁸.

Questi valori possono essere utilmente confrontati con quelli raggiunti dagli stessi indici nei paesi dell'Eurozona, per vedere come il mercato reagisce a fronte di crisi finanziarie statali in un altro contesto istituzionale, quello europeo, dove sono assenti sia un governo federale che la solidarietà fiscale tra gli Stati membri. In questo caso, lo studio della BCE prima ricordato ha preso in considerazione i differenziali nei tassi d'interesse di titoli di durata decennale emessi dai governi dell'Eurozona, rispetto ai tassi sui titoli tedeschi di durata analoga, nel periodo 1991-2005, quindi prima dell'attuale crisi. Le conclusioni sono che gli *spreads* dei diversi paesi europei, erano dell'ordine dei 20-30 punti base all'inizio dell'unione monetaria – un differenziale simile a quello che mediamente vige all'interno dell'unione federale tedesca tra i *bond* federali e quelli dei *Länder* – e riflettevano la sostanziale fiducia dei mercati riguardo alla solvibilità di tutti i governi dell'Eurozona. Essi hanno cominciato a lievitare con la crisi finanziaria del 2008. Ad esempio, all'inizio del mese di novembre 2011, i differenziali dei tassi dei *bonds* greci, portoghesi, irlandesi, spagnoli e italiani, rispetto ai tassi dei *bonds* tedeschi, hanno raggiunto, rispettivamente, i 2.500, 1.000, 638 (dopo aver toccato il massimo di quasi 1.200 punti base nel luglio 2011), 375 e 458 punti base³⁹. Si tratta,

quindi, di valori che i titoli pubblici degli Stati membri delle unioni federali visti prima non hanno mai raggiunto e che si configurano come un vero e proprio costo della non-Europa.

3. Il ruolo delle istituzioni nella gestione dei problemi d'insolvenza: le unioni federali.

Gli studi della Banca centrale europea cui si è fatto sopra riferimento, e che mettono a confronto quanto accade all'interno dell'Unione europea e all'interno dell'unione federale tedesca sono stati in seguito estesi fino al 2009, comprendendo la fase della crisi finanziaria successiva al fallimento della Lehman Brothers⁴⁰. Essi, partendo dalla constatazione che vi sono dei differenziali nei tassi d'interesse sui titoli pubblici emessi dai diversi livelli di governo, si chiedono quali possano essere le variabili *economiche* che meglio spiegano tali differenziali in assoluto e la loro evoluzione nel tempo. Gli studi prendono in considerazione tre tipi di premio di rischio: a) il rischio del fallimento del governo emittente, generalmente connesso all'andamento del deficit e del debito pubblico; b) il grado di liquidità dei *bonds* emessi da un governo e generalmente legato alla dimensione del mercato dei titoli emessi dall'emittente; c) l'avversione al rischio sul mercato internazionale dei *bonds*. La conclusione cui arrivano i due studi conferma che i differenziali nei tassi d'interesse sono sensibili alla dimensione del deficit e del debito pubblico e che questo vale soprattutto per quanto riguarda i differenziali dei tassi d'interesse dei titoli emessi dai governi nazionali europei, ma solo in minor misura per i governi locali dell'unione federale tedesca. Infatti, se la sensibilità del mercato nei confronti del deficit e del debito pubblico, per quanto riguarda gli indicatori fiscali dei governi nazionali, si è moltiplicata, rispettivamente, di 3-4 e 7-8 volte dopo il fallimento della banca americana, essa si è modificata di poco all'interno dell'unione federale tedesca. Una delle ragioni di questa difformità viene individuata nel ruolo svolto da scelte *politico-istituzionali*, come possono essere, da un lato, la politica della perequazione finanziaria tra i *Länder* e, dall'altro, le sentenze della Corte costituzionale tedesca, soprattutto quella del 1992 a favore di Brema e della Saar.

In base ai casi di difficoltà finanziarie in cui si sono trovati gli Stati membri delle unioni federali esaminate, si può dunque dire che vi sono, sostanzialmente, due modelli di politiche d'intervento che sono all'origine di differenziali nei tassi d'interesse di diversa ampiezza: quello americano, dove i differenziali nei tassi hanno raggiunto i livel-

li più elevati e pari a 146 punti base e il costo dei CDS ha raggiunto i 500 punti base e quello tedesco, dove i differenziali non hanno mai superato i 92 punti base. Nel primo caso, fin dalla crisi finanziaria che ha coinvolto alcuni Stati della federazione americana nel 1840, il governo americano si astiene dall'intervenire, così come i governi degli Stati si astengono dall'intervenire quando a trovarsi in difficoltà finanziaria sono le città americane⁴¹. In quest'ultimo caso, l'esempio più noto, e spesso citato dalla letteratura sull'argomento per l'ammontare dei debiti accumulati, è quello della Orange County, contea della California con circa tre milioni di abitanti e fallita nel 1994, mentre quello più recente, in quanto risale al novembre 2011, è quello della Jefferson County, contea dell'Alabama con oltre seicentomila abitanti e che, per l'ammontare dei debiti accumulati, pari a 4 miliardi di dollari, è ora il più importante fallimento riguardante un ente locale americano⁴². Nei due casi, i rispettivi governi statali non sono intervenuti. Dal canto loro, gli Stati americani, in seguito all'esperienza della prima metà del XIX secolo, hanno progressivamente introdotto vincoli legislativi o costituzionali volti a perseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio e del contenimento dell'indebitamento statale. E' per questa ragione che, come si è visto, deficit e debito pubblico degli Stati americani non arrivano ad eguagliare le dimensioni che raggiungono negli Stati europei. Infatti, non appena le finanze di uno Stato violano l'obiettivo del pareggio, il coinvolgimento dell'opinione pubblica e della classe politica statale americana, nella discussione sulle misure da intraprendere per superare la crisi, è immediato. La situazione di difficoltà può anche assumere dimensioni drammatiche, come nel caso della California, il cui governo, per far fronte alla crisi di liquidità e quindi in una situazione di quasi-default, ha dovuto far ricorso all'emissione di "voucher" per pagare fornitori e dipendenti pubblici. Questo non ha comunque comportato alcun intervento federale straordinario, né ha messo in discussione l'unione monetaria americana, né provocato la secessione della California dall'unione monetaria.

Il secondo modello è quello tedesco. Come si è visto, in un caso la Corte costituzionale tedesca ha sancito il principio della solidarietà del governo federale nei confronti degli Stati federati in difficoltà finanziarie. Nell'altro, pur respingendo la richiesta di aiuti della città-Stato di Berlino, ha comunque confermato la legittimità di aiuti federali supplementari di ultima ratio a favore di *Länder* che si trovino in difficoltà finanziarie irreversibili⁴³. Va però aggiunto che negli anni successivi a questa sentenza contraria all'intervento federale a favore di

Berlino, la Germania ha modificato la propria costituzione e questo, implicitamente, sembra costituire la conferma che le regole del mercato, in una situazione in cui coesistono solidarietà tra i vari livelli di governo e autonomia nella politica di indebitamento, svolgono un ruolo perverso, nel senso che incentivano la politica del *moral hazard* e quindi eccessivi livelli di indebitamento. La riforma del 2009 prevede pertanto che a partire dal 2020 i *Länder*, in condizioni economiche normali, non possano più chiudere il bilancio in deficit ed a partire dal 2016 il governo federale tedesco potrà incorrere in un deficit annuale massimo strutturale (al netto, cioè, degli effetti, negativi o positivi, che il ciclo economico può avere sul bilancio) pari allo 0,35% del PIL, vale a dire un livello decisamente inferiore a quello dell'analogo parametro previsto dal Trattato di Maastricht. Pertanto, da quella data, l'unico livello della federazione tedesca che, in linea di principio, avrà accesso al mercato dei capitali sarà il governo federale. Ciò significa che, a giudizio dell'unione federale tedesca, la difesa del modello dell'economia sociale di mercato e del meccanismo della perequazione finanziaria tra i *Länder* può realizzarsi solo nel contesto di finanze pubbliche equilibrate a tutti i livelli di governo e che, tendenzialmente, vi debba essere un unico livello che ricorre alla politica di indebitamento, ossia quello federale.

Il meccanismo della disciplina di mercato, rafforzato da quanto previsto dal Patto di stabilità e crescita in merito ai limiti massimi di deficit e indebitamento pubblico e dalla clausola di *no-bailout* di cui all'art. 125.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, avvicinando il modello dell'UE a quello degli USA, dovrebbe valere anche per l'Eurozona, dove i governi nazionali non hanno più la possibilità di monetizzare o ridurre il debito attraverso l'inflazione. Pertanto, in caso di deficit o debito pubblico eccessivi, ci si sarebbe potuto aspettare differenziali, nei tassi d'interesse sui titoli emessi dai governi europei meno virtuosi, di ampiezza paragonabile a quelli riscontrabili nell'esperienza americana, unitamente all'adozione di tempestive misure di risanamento. Così non è stato, poiché già nel 2003 Francia e Germania, chiedendo ed ottenendo la possibilità di superare il tetto del 3% del deficit pubblico e l'allungamento dei tempi di rientro, avevano messo in discussione la credibilità del Patto di stabilità e crescita. Il livello esorbitante raggiunto dagli *spreads* dei titoli pubblici dei paesi europei con gravi problemi finanziari fa quindi ritenere che nel caso europeo, oltre ai tre tipi di rischio che la letteratura sull'argomento prende in considerazione, esiste anche un altro tipo di

premio di rischio che il mercato fa pagare ai titoli pubblici da loro emessi: *il fallimento dell'unione monetaria*.

4. *Un'istituzione per la politica del rigore ed una per lo sviluppo sostenibile dei paesi dell'Eurozona: idee per una discussione.*

Il modello americano e quello tedesco hanno, però, una caratteristica in comune e che li differenzia dall'UE: il quadro federale, che ha consentito al diritto ed alla politica, e non al mercato, di avere l'ultima parola in merito alla gestione delle crisi finanziarie in cui si possono venire a trovare gli Stati membri dell'unione. Si è trattato di situazioni che hanno certamente visto momenti di tensione anche forti tra i diversi livelli di governo e che, in alcuni casi, sono stati all'origine della sostituzione dei governi responsabili delle difficoltà finanziarie in cui gli Stati si sono trovati. Ma il tutto si è svolto nel rispetto del diritto e senza che si siano verificati casi di secessione dall'unione federale di appartenenza, o il fallimento dell'unione monetaria. Il comportamento del mercato è dunque fortemente influenzato dal quadro istituzionale in cui si trova ad operare, e l'attuale quadro europeo è inadeguato a gestire, con costi accettabili, i casi di crisi fiscali in cui si trovano gli Stati europei.

In seguito alla crisi finanziaria che ha travolto la Grecia, un recente studio si è interrogato sulle ragioni per cui l'euro si trovi più in difficoltà del dollaro sui mercati finanziari, nonostante l'economia americana presenti indicatori del suo stato di salute certamente peggiori di quelli dell'Unione europea. Infatti, l'incidenza del deficit pubblico e dell'indebitamento pubblico *lordo* sul PIL nel 2010 è pari, rispettivamente, al 6,6% ed all'84,7% per l'UE e al 10,0% ed al 116,0% per gli Stati Uniti⁴⁴. Malgrado una situazione finanziaria più solida, da quando la crisi finanziaria ha coinvolto l'Unione europea, non passa però giorno senza che venga messa in dubbio la capacità di sopravvivenza dell'euro, mentre la stessa domanda non viene mai posta con riferimento al dollaro. Anzi, il debito sovrano di uno Stato federale, come nel caso degli Stati Uniti, può raggiungere una dimensione prossima al default, mettendo in discussione la solvibilità dell'emittente, ma non l'unione monetaria.

Il fatto è che gli USA sono un'unione fiscale cui, da parte degli Stati membri della federazione, corrispondono vincoli, di carattere costituzionale o legislativo, che funzionano rispetto al perseguimento di politiche di bilancio lassiste. Infatti, solo il 17% del debito complessivo fa capo agli Stati membri, mentre il rimanente 83% fa capo al

governo federale. L'Unione europea, invece, non è un'unione fiscale e quindi non esiste un vincolo europeo di solidarietà strutturale e gli Stati dell'Eurozona mancano di vincoli costituzionali efficaci alla conduzione di politiche di bilancio virtuose, anche se la recente crisi ha indotto alcuni governi europei, come quello spagnolo, francese ed italiano, a procedere in questa direzione.

Il caso europeo è diverso da quello americano anche per un'altra ragione. L'Europa è un'unione monetaria in cui il livello di governo intermedio tra quello federale e quello regionale, cioè il livello nazionale, si caratterizza per un'incidenza del debito pubblico sul PIL più elevato che non nel caso degli altri livelli di governo. Il bilancio dell'Unione europea ha una dimensione pari all'1,14% del PIL e deve chiudere in pareggio ed è difficile che, almeno per un lungo periodo di tempo e forse mai, l'incidenza del bilancio europeo sul PIL dell'Unione superi la cifra indicata a suo tempo dal Rapporto McDougall che, per il periodo pre-federale, parlava di un'incidenza pari al 2-2,5% del PIL e nel periodo federale poteva arrivare al 5-7% del PIL (7-10% nel caso in cui fosse compresa la difesa)⁴⁵. L'Unione europea, in risposta alla crisi attuale, invece di aumentare il bilancio europeo, introducendo un'imposta europea, ha attivato misure e promosso istituzioni comunitarie *ad hoc*, come la *Greek Loan Facility*, in base alla quale la Commissione europea si limita a coordinare l'erogazione alla Grecia di finanziamenti bilaterali e l'intervento dello *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), istituito nel maggio 2010 dal Consiglio europeo. Sono stati creati anche nuovi strumenti inter-governativi, come lo *European Financial Stability Facility* (EFSF), promosso solo dai paesi membri dell'Eurozona e che verrà trasformato in un'istituzione permanente, lo *European Stability Mechanism* (ESM), a partire dal luglio 2012⁴⁶, con un trattato a parte. Queste misure non sono però servite a rassicurare i mercati, mentre comportano sicuramente significativi esborsi finanziari per gli Stati membri dell'Eurozona. Complessivamente sono stati stanziati 172 miliardi di euro di prestiti europei e che saranno erogati nell'arco di tre anni, con un esborso medio di circa 57 miliardi di euro l'anno. Si potrebbe quindi far notare che le risorse finanziarie che, a vario titolo, l'Unione europea mobilita per il finanziamento delle sue politiche, vale a dire le risorse che vengono devolute al bilancio europeo, quelle che vengono raccolte annualmente dalla BEI e quelle che nel periodo 2010-2013 verranno attivate a favore di Grecia, Irlanda e Portogallo a seguito della crisi, ammontano globalmente a circa il 2,1% del PIL della

Unione europea, cioè una quota prossima a quella indicata dal Rapporto McDougall⁴⁷. A seguito della crisi finanziaria in corso, i paesi dell'Eurozona sono dunque sostanzialmente entrati nella fase pre-federale. Ma le misure che fino ad ora sono state adottate dalle istituzioni europee, come dimostra quotidianamente l'evoluzione dei differenziali nei tassi di interesse, sono state bocciate dal mercato, perché invece di essere state proposte come misure di transizione verso un quadro federale, si preoccupano di non mettere in discussione il quadro intergovernativo.

Da questo punto di vista, non sembra convincente neppure l'idea di istituire un'agenzia europea del debito che si faccia carico del debito pubblico dei paesi dell'Eurozona nella misura del 60 o del 40%, a seconda delle proposte, del PIL europeo⁴⁸. Il tasso al quale l'agenzia raccoglierebbe i capitali sul mercato, come molti sostengono, sarebbe verosimilmente dato dalla media ponderata del costo del debito dei paesi partecipanti. Quindi, chi oggi ha un elevato merito di credito, la Germania, pagherebbe tassi d'interesse più alti e chi ha un basso merito di credito (tutti gli altri paesi, sia pure in misura diversa) beneficerebbe di tassi più bassi, dando il via ad una redistribuzione di ricchezza che la Germania difficilmente potrebbe accettare. Ma soprattutto la parziale "comunitarizzazione" del debito avrebbe l'effetto di mettere al sicuro la parte di debito "comunitarizzata", senza che vengano date le necessarie garanzie che la parte eccedente venga ridimensionata.

È quindi necessario che i paesi dell'Eurozona riflettano su istituzioni specifiche e compatibili con il quadro dell'Unione europea e con il fatto che la maggior parte delle entrate fiscali e della spesa pubblica continuerà a far capo agli Stati nazionali; istituzioni che però, innanzitutto, vadano nella direzione di una maggior integrazione europea. Ad esempio, come nell'esperienza australiana, si potrebbe pensare ad un'Agenzia del debito che agisca come il *Loan Council* e abbia la competenza *esclusiva* di contrarre prestiti per conto degli Stati membri dell'Eurozona e distribuisca i fondi raccolti agli Stati in funzione del loro fabbisogno e, per quelli il cui debito eccede il 60%, in funzione della presentazione di un credibile piano di rientro nel tempo. La politica d'indebitamento sarebbe decisa nel quadro di una procedura di bilancio che coinvolgerebbe il livello europeo e quello nazionale e sarebbe adottata con un voto in seduta congiunta dei parlamenti nazionali dell'Eurozona e dei loro membri del parlamento europeo. La proposta di ricorrere al debito dovrebbe, però, prevedere anche il voto del Consiglio dei Capi di Stato e di governo dell'Eurozona, il quale

delibererebbe con la doppia maggioranza degli Stati e della popolazione rappresentata. La garanzia del debito contratto si dovrebbe fondare sul bilancio degli Stati dell'eurozona e l'istituzione cui potrebbe venire affidata questa responsabilità potrebbe essere l'ESM, al quale competerebbe, di fatto, la responsabilità dell'attuazione della *politica del rigore* e che, dato il ruolo che gli viene assegnato, potrebbe evolvere nel Tesoro europeo.

A fine 2011 sono intervenuti alcuni fatti nuovi. La Commissione europea ha pubblicato un libro verde con il quale viene proposta l'emissione di debito europeo, gli *stability bonds* e, soprattutto, l'8 e 9 dicembre il Consiglio europeo che si è riunito a Bruxelles ha dovuto adottare severe misure di risanamento delle finanze pubbliche, per far fronte alla crisi del debito sovrano di alcuni paesi dell'Eurozona. La Commissione prevede l'emissione di debito europeo in base a tre opzioni: la sostituzione *totale* del debito nazionale con gli *stability bonds*, con garanzia solidale dei paesi partecipanti; la sostituzione *parziale* del debito nazionale con gli *stability bonds*, con garanzia solidale; la sostituzione *parziale* del debito nazionale, con garanzia disgiunta⁴⁹. A Bruxelles, i Capi di Stato e di governo hanno invece convenuto di prevedere un deficit strutturale annuo (al netto degli effetti del ciclo economico sul bilancio pubblico) pari allo 0,5% del PIL, sanzioni automatiche per chi supera il 3% del deficit e, per quanto riguarda i paesi con un debito superiore al 60% del PIL, la sua riduzione nella misura di 1/20 l'anno, fino al rispetto del limite massimo previsto dal Trattato di Maastricht⁵⁰. Queste misure dovranno essere recepite dai singoli Stati con norme costituzionali o atti legislativi aventi un rilievo equivalente.

Come si possono dunque eventualmente combinare le proposte della Commissione europea sugli *stability bonds*, le decisioni del Consiglio europeo e la proposta contenuta in questo lavoro, che prevede l'emissione di debito pubblico unicamente in capo ad un'istituzione europea? Intanto si può osservare che la prima delle opzioni proposte dalla Commissione è simile a quella contenuta nel presente lavoro, anche se vanno fatte alcune precisazioni. Assumendo come punto di riferimento le decisioni di Bruxelles, il (nuovo) debito comune annuo sarà pari, al massimo, allo 0,5% del PIL. Se uno Stato, per effetto del ciclo economico sfavorevole, dovesse incorrere nell'emissione di debito in eccesso rispetto a questa percentuale, per la parte eccedente esso dovrà provvedere, similmente a quanto previsto dalla Germania con la revisione costituzionale del 2009, all'istituzione di un fondo di

ammortamento del debito: a livello europeo non vi potrà quindi essere compensazione tra surplus e deficit di bilancio nazionali. Rimane il problema del debito esistente, che continuerà a restare in circolazione con la garanzia dei soli Stati nazionali e che ha scadenze distinte per ciascun paese e il cui volume di rifinanziamento può variare da un anno all'altro. A questo proposito bisogna distinguere tra gli Stati che hanno un debito inferiore o pari al 60% del PIL e gli Stati che hanno un debito superiore al 60% del PIL. Nel primo caso l'emissione di *stability bonds* sostituirà progressivamente il debito in scadenza fino a quando tutto il debito esistente sarà stato convertito in *stability bonds*. Nel caso degli Stati che hanno un debito superiore al 60% del PIL, si tratterà di concordare un piano di rientro graduale entro questo limite e nella misura decisa dal Consiglio europeo di dicembre. Nel contesto di questo piano, poiché il volume del debito che, di volta in volta, giungerà a scadenza potrà essere sensibilmente superiore alla quota di debito che dovrà essere annualmente rimborsata, la parte eccedente potrà essere rinnovata sotto forma di *stability bonds*. Il fatto che l'emissione di *stability bonds* e la loro successiva allocazione tra gli Stati avvenga da parte di un'unica istituzione europea che decide a maggioranza qualificata (o superqualificata), dovrebbe dare le necessarie garanzie agli stati partecipanti che il piano di rientro del debito sia strettamente sotto controllo.

L'Eurozona non può però fondarsi solo sulla politica del rigore che, se perseguita con la necessaria determinazione, avrebbe un effetto negativo sullo sviluppo, rendendo difficile la riduzione del livello d'indebitamento. Occorre anche prevedere un'istituzione preposta alla *politica dello sviluppo sostenibile* dell'Eurozona e compatibile con il quadro dell'Unione europea. Il dibattito che si è svolto negli anni scorsi sulle istituzioni fiscali che potrebbero consentire agli Stati di perseguire politiche finanziarie virtuose e quindi sottratte alle inevitabili pressioni corporative e alle logiche di breve periodo legate alle scadenze elettorali, ha portato all'attenzione della riflessione pubblica la possibilità di introdurre delle "Agenzie fiscali indipendenti"⁵¹. Nel caso dell'Eurozona, ad un'Agenzia che tenga conto dei limiti appena visti potrebbe far capo un'unica imposta, avente un unico obiettivo di lungo termine, e diverso dai tradizionali obiettivi di stabilizzazione, redistribuzione e allocazione affidati alla politica di bilancio. L'imposta potrebbe essere la *carbon tax* europea e l'obiettivo, come appena detto, quello dello sviluppo sostenibile, non contemplato dalla teoria classica del federalismo fiscale.

Le due proposte appena viste pongono però il problema della loro legittimazione democratica e della loro gestione in una fase di transizione verso un vero e proprio governo federale europeo e il raccordo con il bilancio dell'Unione europea. In linea di massima, si potrebbe inizialmente prevedere che il bilancio dell'ESM e dell'Agazia fiscale siano inseriti capitoli *ad hoc* del bilancio europeo, fino a quando non verrà deciso di fonderli nel bilancio dell'UE⁵². In particolare, l'aliquota fiscale da applicare da parte dell'Agazia e l'impiego delle risorse da essa raccolte – finalizzati al finanziamento di selezionati investimenti d'interesse europeo nel settore delle infrastrutture, della ricerca e sviluppo e delle energie rinnovabili – e quelle raccolte con l'emissione di debito europeo, sarebbero votati dai parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo. L'ESM e l'Agazia riferiranno ogni anno al Parlamento europeo e il voto riguarderà il rispetto del PSC e del piano d'investimenti.

NOTE

¹ La lettera che il presidente della Banca centrale europea, Jean-Claude Trichet, ed il governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, hanno inviato al governo italiano è un vero e proprio programma di misure di risanamento economico che lascia pochi margini di autonomia alle autorità nazionali.

² Cfr. la *Dichiarazione del Vertice euro* del 26 ottobre 2011.

³ K.C. Wheare, *Il governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1987.

⁴ T. Ter-Minassian, *Fiscal federalism in theory and practice*, IMF, Washington, 1997; J. Von Hagen, M. Bordignon, M. Dahlberg, B.S. Grewal, P. Petterson, H. Seitz, *Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies*, Research Network Working Paper R-399, Inter-American Development Bank, (November 2000).

⁵ B. Grewal, *Australian Loan Council: Arrangements and Experience with Bailouts*, Research Network Working Paper R-397, Inter-American Development Bank (November 2000).

⁶ La procedura decisionale per la distribuzione dei fondi nel caso in cui non si fosse raggiunta l'unanimità avveniva in base ad una formula molto discutibile, in quanto premiava gli Stati meno virtuosi. Essa prevedeva, infatti, che la ripartizione dei fondi raccolti avvenisse riconoscendo al governo federale il 20% delle risorse, mentre il resto veniva ripartito tra gli Stati membri in funzione dei livelli di indebitamento da loro raggiunti nei cinque anni precedenti (Cfr. J.A. Maxwell, "The recent history of the Australian Loan Council", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 6, n. 1 (February 1940), pp. 22-38).

⁷ G. Anderson, A. Senna, "Australian Federalism and the Global Economic Crisis of 2008-09", *L'Europe en formation*, n. 358 (Winter 2010).

⁸ W. Swann, *Temporary Guarantee of State borrowings*, Media release, March 25, 2009.

⁹ A.S. Bevilaqua, *State Government Bailouts in Brazil*, Research Network Working paper R-441, Inter-American Development Bank, Marzo 2002. Gli Stati membri della federazione brasiliana erano inizialmente dotati di larga autonomia, soprattutto per quanto riguardava i limiti di indebitamento in cui potevano incorrere. Questo potere è stato successivamente limitato con l'introduzione della "Legge sulla responsabilità fiscale", la cui approvazione si è resa necessaria dopo il susseguirsi di interventi di salvataggio degli Stati incorsi in problemi di solvibilità.

¹⁰ Con riferimento all'esperienza brasiliana, va ricordato che l'istituzione che più ha favorito, o ha tollerato, l'eccessivo indebitamento a livello statale è il Senato, dove sono presenti gli ex-governatori o i senatori che sono destinati a divenire i futuri governatori degli Stati.

¹¹ Alla fine del 2000, Banespa è stata acquistata da una banca spagnola, mentre Banerj era già stata acquistata, nel 1997, da un'altra banca privata brasiliana.

¹² Si può ricordare che nel 1998, su un debito pubblico complessivo in capo agli Stati pari al 14,3% del loro PIL, il 9,5% era rappresentato da debito statale contratto nei confronti del governo federale (A.S. Bevilaqua, *State Government Bailouts in Brazil*, *op. cit.*).

¹³ L. Liu, S.B. Webb, *Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline (International Experience)*, World Bank, Policy Research Working Paper 5587 (March 2011); S.B. Webb, *Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience*, World Bank Policy Research Working Paper 3309 (May 2004).

¹⁴ La fonte dei dati sono il FMI. e L. Liu, S.B. Webb, *Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline*, *op.cit.*...

¹⁵ H. Seitz, *Subnational Government Bailouts in Germany*, Center for European Integration Studies, 1999.

¹⁶ A. Schulz, G.B. Wolff, "The German Sub-National Government Bond Market: Structure, Determinants of Yield Spreads and Berlin's Forgone Bailout", *Journal of Economics and Statistics*, 1/229 (2009).

¹⁷ I proventi delle imposte sul reddito delle persone fisiche sono devoluti al governo federale (42,5% del gettito), ai *Länder* (42,5%) e ai Comuni (il residuo 15%). L'imposta sul reddito delle imprese è destinata in misura paritetica al governo federale e a quelli dei *Länder*.

¹⁸ Attualmente il gettito dell'IVA è devoluto per il 52,5% al governo federale, per il 46,7% ai *Länder* e per il residuo 2,1% ai Comuni. Infine, il 4,6% del gettito dell'imposta sulle attività locali è devoluto al governo federale, il 16,1% ai *Länder* e il 79,3% ai Comuni (Cfr. A. De Petris, *Il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*, 2009, <http://www.astrid-online.it>).

¹⁹ Va, inoltre, ricordato che il governo del *Land* ha un forte potere sull'organizzazione dei Comuni che ne fanno parte: nel corso degli anni Sessanta e Settanta, ad esempio, la riforma organizzativa dei poteri locali ha portato alla riduzione del numero dei Comuni da circa 20.000 a circa 10.000.

²⁰ H. Seitz, *Subnational Government Bailouts in Germany*, *op. cit.*..

²¹ Z. Darvas, *Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US*, Bruegel Policy Contribution, n. 7/2010.

²² Nella decisione di non procedere al salvataggio degli Stati in difficoltà finanziaria, un peso non indifferente lo ebbe la constatazione che circa il 70% del loro debito era nelle mani di investitori esteri. Cfr. R.P. Inman, "Transfers and Bailouts: Enforcing

Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism”, in: J. Rodden, G.S. Eskeland, and J. Litvack (a cura di), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 2003.

²³ Nel momento in cui si scrive la presente nota, in forte difficoltà finanziaria non è solo la California, ma anche l’Alabama, lo Stato di New York e l’Illinois. A proposito del termine “forte” qui utilizzato, occorre precisare che il significato deve essere visto con riferimento agli standard americani, per i quali un’incidenza del debito pubblico statale pari, nel caso della California, al 20% del PIL dello Stato è qualificato dall’opinione pubblica americana come “a monstrous debt”, quando invece in Europa, l’incidenza del debito pubblico sul PIL dell’Italia pari al 120%, fa dire che “il paese è economicamente e finanziariamente solido” (dal discorso pronunciato alla Camera dei deputati ed al Senato dal presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, il 3 agosto 2011). Occorre aggiungere che se nel caso della città di New York ha dovuto intervenire il governo federale, nel caso di altre città con gravi problemi di deficit di bilancio è intervenuto il governo dello Stato cui appartenevano.

²⁴ Il governo americano non era favorevole ad un intervento a favore della città. Ne costituisce la prova un’espressione attribuita all’allora presidente Gerald Ford dopo un intervento del 29 ottobre 1975 in cui si pronunciò contro un aiuto federale a favore della città di New York (Cfr. S. Roberts, “Infamous ‘Drop Dead’ Was Never Said by Ford”, *The New York Times*, 28 dicembre 2006).

²⁵ Cfr., ad esempio, “New York: Last-Minute Bailout of a City on the Brink”, *Time*, 8 dicembre 1975; e G. Morgenson, “Lessons from Bailout of New York”, *The New York Times*, 11 maggio 2008. Secondo l’articolo del *New York Times*, il presidente Ford si convinse della necessità di un intervento a favore di New York in seguito alle pressioni che esercitarono su di lui Valéry Giscard d’Estaing ed Helmut Schmidt, allora, rispettivamente, presidente della Repubblica Francese e cancelliere della Repubblica Federale Tedesca, nell’autunno del 1975 a Rambouillet, nei pressi di Parigi, nel corso del vertice dei paesi più industrializzati che sancì la nascita del G7.

²⁶ Si tratta di: Alaska, California, Colorado, Kentucky, Massachusetts, Michigan, New York, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina. In particolare, gli Stati che presentano l’incidenza maggiore del debito pubblico sul PIL sono il Kentucky con il 26,2%, seguito dal Massachusetts e da New York con il 25,8% ciascuno. I dati sull’indebitamento pubblico degli Stati americani sono stati tratti da U.S. Census Bureau, *State and Local Government Finance*, <http://www.census.gov/govs/estimate>, mentre i dati sul prodotto interno lordo sono stati tratti da U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, *National Economic Accounts Data*, <http://www.bea.gov>.

²⁷ Gli Stati che compongono la federazione americana non adottano una definizione univoca di *balanced budget* e neppure una procedura uniforme per raggiungere questo obiettivo. Generalmente, quando si parla di *balanced budget* ci si riferisce al bilancio delle spese correnti, in quanto il bilancio delle spese in conto capitale è una sezione spesso distinta del bilancio complessivo che non concorre al saldo di bilancio dello Stato. Inoltre, nella maggior parte degli Stati il bilancio viene distinto in “General fund” e “No-general fund” (o “Special fund”, oppure ancora “Capital fund”). Il primo è finanziato da imposte e tasse riscosse localmente, mentre il secondo è finanziato, oltre che da tasse e imposte locali, dai cosiddetti *grants-in-aid* federali e da rimborsi federali. Grosso modo, il “General fund” riceve, mediamente, il 50-60 % del gettito fiscale complessivo

dello Stato. Le tasse sui combustibili, le tasse scolastiche e quelle sanitarie costituiscono il gettito più consistente che finanzia il “No-general fund”. Quest’ultimo fondo è quello che viene finanziato dai fondi federali che affluiscono verso lo Stato in questione e che finanziano tra il 60 ed il 75% del “No-general fund”. Nel caso della California, i fondi federali, in una misura pari all’85%, provengono da tre agenzie federali: il *Department of Health and Human Service*, il *Department of Education* e il *Department of Transportation*. Questa sezione del bilancio spende praticamente solo quello che riceve. Pertanto, siccome il governo statale non ha margini di manovra su questi capitoli di spesa, è quello che suscita meno interesse da parte dell’opinione pubblica e della classe politica locali (Cfr. NCSL, *Ncsf Fiscal Brief: State Balanced Budget Provisions*, October 2010).

²⁸ Le misure hanno comportato il licenziamento di 5.000 dipendenti dello Stato; la riduzione del 14% della retribuzione dei 200.000 dipendenti dello Stato ottenuta con sospensioni forzose dal lavoro; la riduzione dei contributi all’istruzione per 8,6 miliardi di dollari in due anni; la riduzione dei sussidi al sistema carcerario per 1,2 miliardi; la riduzione dei fondi alla sanità per 1,3 miliardi (Cfr. J. Lin, “California Hopes to End IOUs with Budget Agreement”, *The Examiner*, 21 luglio 2009).

²⁹ La California, nel 2009, ha ricevuto 60,5 miliardi di dollari dal governo federale, a titolo di trasferimenti federali (*intergovernmental grants*), confermandosi lo Stato che riceve la quota relativamente maggiore di fondi federali. I trasferimenti finanziano circa un quarto delle spese pubbliche dello Stato.

³⁰ S. Woo, J. Carlton, “California requests billions from US”, *The Wall Street Journal*, 9 gennaio 2010.

³¹ I differenziali sono misurati in punti base: 100 punti base corrispondono ad un punto percentuale.

³² J. Lemmen, *Managing Government Default Risk in Federal States*, London School of Economics, Special Paper n. 116 (August 1999).

³³ K.H. Hepke-Falk, G.B. Wolff, *Moral Hazard and Bailout in Fiscal Federations: Evidence for the German Länder*, Deutsche Bundesbank, Discussion Paper Series 1: Economic Studies, n. 07/2007; A. Schulz and G.B. Wolff, “The German Sub-National Government Bond Market: Structure, Determinants of Yield Spreads and Berlin’s Forgone Bailout”, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 229/1 (2009); L. Schuknecht, J. von Hagen, G. Wolswijk, *Government Risk Premiums in the Bond Market: EMU and Canada*, ECB Working Paper Series, n. 879 (March 2008).

³⁴ K.H. Hepke-Falk, G.B. Wolff, *Moral Hazard and Bailout...*, *op. cit.*

³⁵ A. Schulz and G.B. Wolff, “The German Sub-National Government Bond Market: Structure...”, *op. cit.*

³⁶ G. Bishop, D. Damrau, M. Miller, *A Market Discipline Can Work in the EC Monetary Union, 1992 and Beyond*, Salomon Brothers, (November 1989). La crisi finanziaria della città di New York è importante anche per un’altra ragione: a partire da quella data, i mercati hanno cominciato a prendere in considerazione le condizioni fiscali delle città e degli Stati delle federazioni come indicatori del grado di rischio di default dei governi locali.

³⁷ Un contratto CDS funziona sostanzialmente come un’assicurazione. Ad esempio, chi ha sottoscritto *bonds* californiani, per coprirsi dal rischio d’insolvenza del governo della California, può comprare da una banca un CDS di importo pari al valore nominale dei *bonds* californiani acquistati, pagando un premio annuo pari ad una certa percentua-

le del valore del CDS. Se il premio annuo è pari all'1%, si può anche dire che il costo del CDS è pari a 100 punti base.

³⁸ T.A. Bayoumi, M. Goldstein, G. Woglom, "Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from US States", *Journal of Money, Credit and Banking*, 27 (1995).

³⁹ Fonte: Bloomberg.

⁴⁰ L. Schuknecht, J. von Hagen, G. Wolswijk, *Government Risk Premiums in the Bond Market: EMU and Canada*, *op. cit.*; L. Schuknecht, J. von Hagen, G. Wolswijk, *Government Bond Risk Premiums in the EU Revisited: the Impact of the Financial Crisis*, ECB Working Paper Series, n. 1152 (February 2010).

⁴¹ Da questo punto di vista, il salvataggio della città di New York nel 1975 e del distretto federale di Washington nel 1997, sono da considerarsi una vera e propria eccezione.

⁴² Negli Stati Uniti, la gestione dei fallimenti degli enti locali avviene ricorrendo al "Chapter 9", introdotto nella legislazione americana negli anni 1934-37 della Grande Depressione.

⁴³ A. Schulz and G.B. Wolff, "The German Sub-National Government Bond Market: Structure...", *op. cit.*

⁴⁴ Z. Darvas, *Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US*, Bruegel policy contribution, 2010/7 (2010), <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/420-fiscal-federalism-in-crisis-lessons-for-europe-from-the-us/>.

⁴⁵ Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, 1, Bruxelles, aprile 1977.

⁴⁶ Decisione presa dal Consiglio europeo dell'8-9 dicembre 2011.

⁴⁷ Per la verità, sarebbe forse più logico aggiungere anche il volume dei contributi nazionali che alimentano il Fondo europeo di sviluppo che non fa parte del bilancio europeo, anche se la sua gestione è coordinata dalla Commissione europea. Siccome la sua dotazione annua è pari allo 0,28% del PIL dell'UE, le risorse finanziarie mobilitate per politiche europee ammonterebbero pertanto al 2,4% del PIL dell'UE.

⁴⁸ Cfr., ad esempio, J. von Weizsaecker, J. Delpla, *The Blue Bond Proposal*, Bruegel policy brief, May 2010; J.-C. Juncker, G. Tremonti, "E-Bonds Would End the Crisis", *Financial Times*, 5 dicembre 2010.

⁴⁹ European Commission, *Green Paper on the Feasibility of Introducing Stability Bonds*, COM(2011) 818 final.

⁵⁰ Consiglio europeo, *Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro*, Bruxelles, 9 dicembre 2011.

⁵¹ Cfr., ad esempio, X. Debrun, D Hauner, M.S. Kumar, "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys*, n. 1/23 (2009).

⁵² Questa è la soluzione che è stata adottata nel 1993 per il Fondo europeo di sviluppo che è fuori dal bilancio dell'UE, in quanto finanziato da contributi nazionali, ma la sua gestione è coordinata dalla Commissione europea.

Note

IL GIUDIZIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE TEDESCA SUL MECCANISMO DI STABILIZZAZIONE DELL'EURO

Il 7 settembre 2011 la Corte Costituzionale tedesca è tornata¹ a pronunciarsi sul processo di integrazione europea questa volta a proposito della legittimità del Fondo europeo di stabilità finanziaria, meglio conosciuto come Fondo salva Stati, creato dai paesi dell'Eurozona nel maggio 2010 per salvare la Grecia dal default economico e per impedire la conseguente dissoluzione dell'Unione monetaria.

Il *Bundestag* il 22 maggio 2010 aveva approvato la legge di ratifica del Fondo di stabilità finanziaria con cui oltre centoventi miliardi di euro venivano destinati a questo nuovo fondo europeo e veniva stabilito che ogni futuro incremento di tale fondo sarebbe stato possibile con la semplice autorizzazione della Commissione bilancio del parlamento. La legge di ratifica è stata quindi impugnata² davanti alla Corte di Karlsruhe da un gruppo di cittadini, i quali denunciavano l'incompatibilità della creazione del Fondo salva Stati con l'art. 38³ della Costituzione tedesca, il quale riconosce la sovranità del *Bundestag* in quanto assemblea dei rappresentanti del popolo tedesco.

Come è già avvenuto in passato nelle sentenze sul processo di integrazione europea, la Corte costituzionale ha affrontato la questione della legittimità delle nuove riforme istituzionali dell'Unione europea sulla base del principio della sovranità democratica dello Stato tedesco. Secondo i giudici di Karlsruhe la Costituzione esige che sia il *Bundestag* a prendere le decisioni fondamentali in materia di spesa pubblica, essendo questa una delle attribuzioni sovrane di cui è titolare il popolo. Tali competenze non possono essere cedute, anche solo parzialmente ad istituzioni intergovernative e non democratiche quali appunto il Consiglio europeo, in cui il popolo tedesco non è direttamente rappresentato. La Corte ha poi ribadito che tutti gli atti volti a creare una stabilità economica e finanziaria tra i paesi dell'euro devono essere adottati con il consenso del *Bundestag*, il quale resta libero

di revocarli ove lo ritenga necessario. Il parlamento non può secondo i giudici di Karlsruhe adottare una legge che consenta una cessione sostanziale di sovranità a favore di soggetti esterni che, privi di un vincolo di rappresentanza col popolo tedesco, dispongano delle risorse pubbliche dei cittadini senza l'autorizzazione del *Bundestag*, unico organo dove il popolo tramite i suoi rappresentanti esercita la sua sovranità.

In relazione alla legge di ratifica del Fondo di stabilità finanziaria (Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz) la Corte ha negato la sua incostituzionalità nella misura in cui questo, nella sua applicazione pratica, non pregiudica le competenze esclusive del *Bundestag* di prendere le decisioni in materia di bilancio. Nel caso concreto il parlamento tedesco, adottando la legge di ratifica, non ha alterato *a priori* e in modo incompatibile con la Costituzione il potere del *Bundestag* di adottare le leggi di bilancio e di controllarne l'implementazione da parte del governo. Il parlamento tedesco resta cioè sovrano in materia fiscale.

Secondo quanto disposto nella sentenza della Corte l'applicazione del Fondo salva Stati dovrà tuttavia rispettare una serie di limiti che i giudici di Karlsruhe riconoscono al fine di garantire il rispetto della Costituzione. Innanzitutto per ogni eventuale aggiornamento ed incremento del fondo non sarà sufficiente la sola autorizzazione della Commissione bilancio del parlamento, come previsto dalle legge di ratifica, ma sarà invece necessaria l'approvazione del *Bundestag*, che è l'unico organo competente in materia fiscale e di bilancio. In secondo luogo ogni eventuale sviluppo futuro del fondo non dovrà pregiudicare la competenza esclusiva del *Bundestag* relativa all'esercizio della sovranità in ambito fiscale.

Venendo ora all'analisi della sentenza è chiaro che la Corte costituzionale tedesca, pur risparmiando il Fondo di stabilità finanziaria da una disastrosa pronuncia di incostituzionalità, intende precisare ancora una volta i limiti che i principi dello Stato di diritto pongono allo sviluppo di una sovranità europea nel quadro attuale dei trattati. I giudici di Karlsruhe sono evidentemente consapevoli, in modo molto più lucido di molti altri colleghi europei, che il processo di integrazione è ormai arrivato ad un punto decisivo in cui ad essere in gioco è la sovranità democratica degli Stati membri. La Corte esercitando per dovere costituzionale una funzione di garanzia e di tutela dell'ordinamento democratico tedesco non può che essere critica sui modi in cui si sta sviluppando il processo di sovranizzazione delle istituzioni

comunitarie, che non garantiscono evidentemente gli stessi standard di democraticità degli ordinamenti nazionali. Così anche se la Costituzione afferma il principio dell'*Europafreundlichkeit*, la naturale predisposizione dell'ordinamento giuridico tedesco per lo sviluppo e il rafforzamento dell'integrazione europea, non può permettere lo svuotamento dei principi su cui si fonda lo Stato tedesco.

Secondo i giudici di Karlsruhe le istituzioni europee non possono esercitare competenze fiscali in modo autonomo e svincolato dal parlamento tedesco per due motivi fondamentali. Innanzitutto il principio "*no taxation without representation*", proprio di ogni Stato di diritto, sarebbe sostanzialmente violato se l'Unione europea, la cui natura è sicuramente intergovernativa, esercitasse un potere fiscale gestendo risorse proprie dei cittadini senza risponderne davanti ad essi. Già nella sentenza sul Trattato di Maastricht la Corte costituzionale tedesca aveva dichiarato la natura intergovernativa dell'Unione che non si fonda su un popolo europeo, bensì sugli Stati membri che restano signori dei trattati. Il deficit democratico era stato poi ribadito nella sentenza sul Trattato di Lisbona del giugno 2009 in cui venivano sottolineate la differenze tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo. Questo non solo non rappresenta efficacemente i cittadini, in quanto non tutti i popoli degli Stati membri sono rappresentati in modo uguale, ma soprattutto rimane un organo subordinato al Consiglio europeo nel cui quadro le decisioni vengono prese dai rappresentanti dei governi, per di più all'unanimità.

In secondo luogo la Corte di Karlsruhe, quale garante della Costituzione tedesca, non può accettare processi giuridici che svuotino di fatto l'ordinamento giuridico tedesco della sua sovranità nelle forme e nei modi che sono propri al metodo funzionalista e cioè attraverso la cessione progressiva e parziale di competenze dal livello nazionale a quello comunitario. Nell'attuale fase del processo di integrazione europea la necessità di creare un'unione fiscale tra i paesi dell'euro e quindi, in prospettiva, una sovranità europea, non può essere realizzata con un semplice trattato intergovernativo come è stato fatto invece per tutti i precedenti passi della costruzione europea. Questo è palese se si considera che i primi venti articoli della Costituzione tedesca, che riconoscono i caratteri fondamentali dell'ordinamento democratico e federale della Repubblica, sono considerati dalla stessa Costituzione essenzialmente eterni: non possono cioè essere oggetto di riforme costituzionali neanche secondo la procedura prevista all'art. 146 della Legge fondamentale. I giudici di Karlsruhe sanno evidentemente che

la creazione d una sovranità europea costituisce in qualche modo un atto rivoluzionario che rompe il quadro giuridico esistente e necessita qualcosa di più di un trattato o di una semplice modifica delle Costituzioni nazionali. Come affermato nel giudizio sul Trattato di Lisbona la cessione della sovranità sostanziale a favore di istituzioni sovranazionali e democratiche necessiterebbe l'esercizio di quel potere costituente che non detiene neanche il *Bundestag*, ma che spetta al popolo tedesco⁴. La Corte evidentemente non definisce una procedura chiara per permettere al popolo di esercitare le proprie competenze sovrane in vista della creazione di uno Stato federale europeo, né probabilmente auspica una rottura del quadro giuridico esistente, essendone essa il sommo guardiano. La Corte si limita giustamente a porre il problema fondamentale della sovranità del popolo e ad evidenziare i limiti del metodo funzionalista. Tra l'ordinamento costituzionale tedesco e quello intergovernativo europeo esiste evidentemente una differenza sostanziale che non può essere superata se non attraverso un atto costituente con cui il popolo tedesco venga consultato e nuove istituzioni democratiche e sovrane vengano fondate a livello europeo.

In una recente intervista al settimanale *Der Spiegel*⁵ il giudice uscente della Corte costituzionale tedesca, Udo Di Fabio, co-autore della sentenza sul Trattato di Lisbona, è stato interrogato sui futuri sviluppi del processo di integrazione europea e sul ruolo che la Corte di Karlsruhe giocherà. Pur non nascondendo il suo scetticismo circa la fondazione degli Stati Uniti d'Europa, Di Fabio ha ribadito ancora una volta l'ostacolo fondamentale che si pone tra questa Unione intergovernativa e la fondazione di uno Stato federale europeo e cioè un atto costituente in cui il popolo tedesco insieme a tutti gli altri popoli eserciti la sua sovranità: "Il popolo [tedesco] è ovviamente libero di abbandonare la [sua] legge fondamentale. Tutti i popoli sono liberi di decidere di non essere più indipendenti e cioè di voler diventare uno Stato membro dei sovrani Stati Uniti d'Europa".

Finché tutto questo non avverrà evidentemente, le future riforme adottate col metodo funzionalista, dal coordinamento dei bilanci alla creazione degli *eurobonds*, potranno sicuramente essere messe in discussione dalle Corti costituzionali degli Stati membri, che non possono accettare lo sviluppo di competenze europee senza la creazione di una democrazia europea che le amministri: una democrazia per cui è necessario un atto costituente.

NOTE

¹ In particolare si ricordino le sentenze *Solange I* del 1974, *Solange II* del 1986, *Maastricht Urteil* del 1993, la sentenza sul mandato di arresto europeo (*Europäische Haftbefehl*) del 2005, e *Lissabon Urteil* del 2009.

² I singoli cittadini sono legittimati a presentare ricorso costituzionale qualora ritengano lesi i propri diritti fondamentali da parte dei pubblici poteri.

³ “I deputati del *Bundestag* sono eletti con elezioni generali, dirette, libere, uguali e segrete. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati o da istruzioni e sono soggetti soltanto alla loro coscienza”.

⁴ Decisione sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona, 30 giugno 2009, SS 113: “La trasformazione dell’Unione europea in uno Stato federale va al di là dei compiti e dei poteri degli organi costituzionali della Repubblica federale tedesca. Il fondamento di una tale trasformazione potrebbe essere dato solo da un atto costituzionale del popolo tedesco sulla base dell’art. 146 del *Grundgesetz*”.

⁵ *Der Spiegel*, 28 dicembre 2011.

I documenti

EUROPA: FEDERAZIONE O CATASTROFE*

La crisi economico-finanziaria cominciata nel 2007 ha rilanciato il processo d'integrazione europea e il progetto federalista anche se in modo non lineare, ma attraverso spinte e contospinte.

In un primo periodo, a partire dal 2008, l'impatto della crisi sulle vicende europee ha riguardato soprattutto il mercato interno e la sua tenuta. Ci sono state minacce di misure protezionistiche a livello nazionale (ad esempio in Francia) e in alcuni settori manifatturieri (l'industria automobilistica) e finanziari (le banche).

In questa fase la Commissione europea ha svolto bene il suo ruolo di guardiano delle regole del gioco del mercato comune – che, non dimentichiamolo, rappresenta ancora oggi il nocciolo duro di tutta l'integrazione realmente esistente – respingendo le tentazioni protezionistiche.

Anche la Banca centrale europea ha svolto, sin dall'agosto del 2007, un ruolo largamente positivo collaborando strettamente con i suoi principali omologhi del mondo industrializzato, cominciando dalla *Federal reserve*, nel provvedere liquidità a un sistema finanziario e creditizio globale più volte sull'orlo della paralisi. Il mondo e l'Europa in una situazione d'emergenza hanno concretamente tratto profitto in termini di chiarezza d'idee e rapidità decisionale, dall'aver un solo attore in campo monetario, la BCE, invece di diversi e disparati.

A partire dalla fine del 2009 è invece cominciata un'altra fase, quella della crisi del debito sovrano, inaugurata dalla Grecia e poi estesi a Irlanda e Portogallo. Nel maggio del 2010 sono arrivate le prime risposte, con la creazione del cosiddetto fondo salva Stati finan-

*Intervento di Marco De Andreis al convegno del MFE "Europa: Federazione o Catastrofe", Milano, 30 Settembre 2011.

ziato dal bilancio comunitario e dagli Stati membri, più il sostegno del Fondo monetario internazionale.

In questa seconda fase l'euroscetticismo ha prevalso, in particolare nel mondo anglosassone, sulla stampa e tra gli intellettuali – economisti soprattutto – di Stati Uniti e Gran Bretagna. Senza, purtroppo, che dall'Europa continentale e dagli europeisti arrivassero convincenti contro-argomenti. Si leggeva – sul *New York Times* come sul *Wall Street Journal*, sul *Financial Times* come sull'*Economist* – che la crisi del debito sovrano dimostrava che l'euro non poteva reggere senza unione politica (tesi effettivamente giusta), e che, poiché l'unione politica non è possibile (affermazione invece infondata), l'euro era condannato a sparire.

Quei giornali si interrogavano sul perché un paese – come la Grecia, ma lo steso valeva anche per l'Italia o altri ancora – avrebbe dovuto continuare a privarsi dello strumento monetario, ossia della possibilità di riguadagnare competitività svalutando. E infatti il modello di risanamento che si indicava alla Grecia e ai paesi più deboli dell'Eurozona era l'Argentina del 2001-2: default del proprio debito pubblico, abbandono della parità col dollaro, svalutazione del peso. Che, ad esempio per la Grecia, significa uscita dall'euro e ritorno a una dracma svalutata.

Dietro questo atteggiamento c'erano probabilmente anche calcoli di convenienza: il debito pubblico è esploso negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, e più i risparmiatori mondiali si rivolgono ai loro titoli piuttosto che a quelli dell'Eurozona o di altri paesi, più bassi sono gli interessi da corrispondere. Fenomeno che vediamo in piena azione perché i rendimenti dei titoli americani e britannici in relazione ai fondamentali delle due economie sono realmente miserrimi e ai minimi storici.

A partire dal luglio del 2011, con l'aumento subitaneo e drammatico del differenziale di interessi tra i titoli italiani e spagnoli da una parte e quelli tedeschi dall'altra, si è entrati in una terza fase. Una fase in cui la crisi si è estesa a due economie molto grandi, come l'Italia e la Spagna, il cui fallimento non solo vorrebbe dire la fine dell'euro, ma anche un rischio serio di *meltdown* del sistema creditizio globale attraverso il fallimento a catena di banche e istituti finanziari in Europa e fuori che detengono grandi quantità di titoli pubblici dei due paesi.

Di fronte a un rischio di queste proporzioni, l'atteggiamento della stampa anglosassone, in particolare quella economica, è cambiato radicalmente. Il sillogismo cui ho accennato prima è diventato: l'euro

non può reggere senza unione politica, ma poiché è meglio per tutti se regge, gli Stati dell'Eurozona facciano pure l'unione politica.

Il mondo della finanza, in particolare quello anglosassone, sembra improvvisamente essere diventato l'alfiere più ardente degli Stati Uniti d'Europa. Un esempio è George Soros, il finanziere magiaro-americano che guadagnò una fortuna nel 1992 puntando sull'uscita di Gran Bretagna e Italia dal Sistema monetario europeo e che oggi si batte, con articoli e appelli pubblici, per l'emissione di *eurobonds* e per la creazione di un ministero del Tesoro europeo.

Ma non c'è solo Soros. Il 5 settembre scorso il *New York Times* ha pubblicato un articolo sulla situazione fiscale e finanziaria europea ("Europeans Talk of Sharp Change in Fiscal Affairs", di Louise Story e Matthew Saltmarsh) in cui si spiegava al lettore che "l'idea di creare una autorità finanziaria centrale... potrebbe alla fine mutare l'Eurozona in qualcosa che assomiglia agli Stati Uniti d'Europa". E' la prima volta che la stampa americana parla dell'Europa federale come di un qualcosa che appartiene al regno del possibile e addirittura dell'imminente.

Sempre sul *New York Times*, il 29 settembre, è intervenuto con un editoriale Gordon Brown, ex cancelliere dello scacchiere e primo ministro britannico, e ha fatto un paragone esplicito tra il governo economico di una federazione compiuta, gli Stati Uniti d'America, e l'Eurozona, suggerendo a quest'ultima di dotarsi degli strumenti a disposizione del governo americano, tra i quali la redistribuzione delle risorse tra gli Stati membri.

Queste idee di Gordon Brown, incidentalmente, vanno d'accordo con una proposta che Emma Bonino e io stiamo portando avanti da qualche tempo, quella della creazione di una Federazione europea leggera, ossia un'unione politica che comprende un Tesoro (e quindi un'Unione che tassa e spende), ma le cui dimensioni complessive in termini di spesa pubblica sarebbero contenute al 5% circa del PIL europeo.

Per dare dei termini di riferimento, oggi gli Stati nazionali spendono in media circa il 50% dei rispettivi PIL; mentre il bilancio comunitario assorbe circa l'1% del PIL europeo ed è fatto, dal lato delle entrate, di meri trasferimenti dagli Stati nazionali e, dal lato delle uscite, di sussidi, per la metà circa destinati all'agricoltura.

Ora, si può tassare e spendere – l'essenza, quindi, di Finanze e Tesoro – solo se in cambio vengono dati ai contribuenti beni pubblici, ossia funzioni di governo. Le funzioni di governo di una "Federazione leggera" dovrebbero essere, a nostro avviso: la difesa, con la creazione

di un esercito europeo; la politica estera (compresi gli aiuti allo sviluppo e gli aiuti umanitari); grandi programmi scientifici a livello federale (come lo spazio, ad esempio, in analogia con la NASA); le infrastrutture delle reti trans-europee, finanziate stavolta a livello federale e non più a livello di Stati membri ciascuno per il proprio pezzetto; il controllo delle frontiere (si tenga presente che già oggi l'unione doganale è una competenza esclusiva dell'Unione) e dell'immigrazione in analogia alla *Homeland Security* statunitense; e, da ultimo, gli aiuti alle regioni in ritardo di sviluppo, che peraltro già esistono e assorbono un terzo abbondante dell'attuale bilancio comunitario.

Emma Bonino e io rivendichiamo il fatto che la nostra *non* sia un'idea nuova. La visione spinelliana dell'Europa federale era limitata all'incirca alle funzioni di governo che abbiamo appena visto. L'elenco stilato da Eugenio Colomi nella sua prefazione del 1944 al Manifesto di Ventotene comprende: "esercito unico federale, unità monetaria, abolizione delle barriere doganali e delle limitazioni alla emigrazione tra gli Stati appartenenti alla Federazione, rappresentanza diretta dei cittadini ai consessi federali, politica estera unica".

Il rapporto del 1977 alla Commissione europea del gruppo di studio presieduto da Donald MacDougall sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea, aveva concluso raccomandando a uno stadio iniziale una federazione con un bilancio attorno al 5-7% del PIL.

Se l'idea non è nuova, è però importante ribadirla oggi per contrastare l'assordante e pluridecennale campagna montata dagli euroscettici che identifica la Federazione europea con lo spaventoso leviatano, ovvero il cosiddetto "superstato europeo".

In politica le parole contano tutto o quasi. Dalla Thatcher in poi la stampa britannica ha imposto i termini fondamentali della questione europea, "le parole per dirlo". Basta una puntatina a Bruxelles per rendersi conto che, di fatto, il quotidiano degli eurocrati e di tutti quelli che gravitano intorno alle istituzioni europee è il *Financial Times*. Bisogna dunque anche ingaggiare una sorta di battaglia lessicale per smontare certi pregiudizi anti-federalisti, il più grosso dei quali è proprio questa fandonia di origine britannica del superstato europeo.

Il 5% da noi proposto è ben poca cosa rispetto al 50% degli Stati nazionali esistenti – sono loro i veri superstati. Inoltre queste risorse sarebbero sostitutive e non aggiuntive, perché accompagnerebbero lo spostamento al centro federale delle relative funzioni di governo. E, infine, così facendo si sfrutterebbero economie di scala e quindi si finirebbe per diminuire la spesa pubblica complessiva in Europa.

Se, ad esempio, un esercito europeo potesse contare sull'1% del PIL dell'UE, con 130 miliardi di euro l'anno sarebbe immediatamente il secondo esercito al mondo in termini di risorse dopo quello degli Stati Uniti e verrebbero risparmiati circa 70 miliardi di euro l'anno. Finalmente, poi, avendo la possibilità di crearle da zero, potremmo avere forze armate adatte alle missioni che interessano davvero l'Europa, invece di mantenere uomini e mezzi presso gli Stati membri pensati per una guerra che per fortuna non c'è stata – quella tra NATO e Patto di Varsavia – e che non ci sarà mai più.

Risparmi di questo ordine di grandezza in termini di spesa pubblica, in una congiuntura come quella corrente, diventano particolarmente significativi. Per tutti questi motivi, congiunturali e non, insistiamo a presentare questa proposta nel modo più fiscalmente conservatore possibile. Ed è sempre per questo motivo che, pur sostenendo caldamente l'idea di emettere *eurobonds sostituivi* dei titoli pubblici nazionali dell'Eurozona, non vediamo con favore l'idea di emettere *eurobonds aggiuntivi* al debito sovrano esistente, anche se finalizzati al finanziamento di progetti degni e condivisibili – almeno fintantoché la situazione delle finanze pubbliche dell'Eurozona non sia stata sostanzialmente sanata.

Ho toccato finora quasi esclusivamente temi economici, finanziari e fiscali. E la politica? La decisione di fare o non fare gli Stati Uniti d'Europa resta una decisione politica – anche se ha un costo economico, come lasciava intendere il titolo del rapporto del gruppo di studio presieduto da Paolo Cecchini sul “Costo della non Europa”, che studiava i costi della mancanza di un mercato interno, un quarto di secolo fa. Adesso il costo della non Europa si è spostato sul piano finanziario: lo *spread* rispetto ai *Bund* tedeschi è il costo della non Europa per tutti i non tedeschi dell'Eurozona.

L'Eurozona nel suo complesso è in condizioni economiche molto migliori, ad esempio, di quelle degli Stati Uniti: migliori conti con l'estero, minore indebitamento pubblico e privato, migliore distribuzione della ricchezza. Persino gli squilibri interni, tra Stato e Stato, tra regione e regione, non sono più forti di quelli che caratterizzano gli USA – come ha spiegato Jean Claude Trichet in un breve *paper* risalente allo scorso luglio. Ma paghiamo – alcuni di noi stanno pagando a caro prezzo, letteralmente – il costo della mancanza di unità.

Tornando alla politica, c'è un'altra perla di saggezza popolare eu-roscettica simile al “superstato” che consiste nel dare per scontato che l'opinione pubblica dappertutto in Europa sia violentemente contraria all'unità politica – e in particolar modo in Germania. Eppure proprio

in Germania i partiti attualmente più tiepidi verso il processo d'integrazione, cioè democristiani e liberali, non fanno che perdere un'elezione locale e regionale dopo l'altra a favore di socialdemocratici e verdi che invece stanno prendendo posizioni più nettamente europeiste.

In Italia, invece succedono cose strane e persino sbalorditive. Il 16 settembre, il nostro ministro degli Esteri Franco Frattini ha dichiarato in Polonia che "l'Italia è pronta a rinunciare a qualunque sovranità occorra per creare un vero governo centrale europeo". Eppure questa posizione, a dir poco clamorosa, di un paese fondatore della Comunità non ha attirato l'attenzione di nessun giornale, né in Italia né all'estero e non è stata in alcun modo ripresa dallo stesso governo italiano dal quale proviene.

Per contro il 18 settembre, sul *Sole 24 Ore*, Giuliano Amato, vicepresidente della Convenzione europea e uomo molto informato di cose europee, ha scritto un articolo in cui attacca chi, a suo dire, si sta spingendo troppo in là sulla strada del federalismo, proponendo invece una strategia di "muddling through", di navigazione a vista, sulle questioni europee più pressanti all'ordine del giorno.

Questi due esempi solo per ribadire che, sia al governo, sia all'opposizione c'è da noi, non meno che altrove, grande confusione sulla strategia da seguire.

Tornando all'economia, che sembra assai più lucida nel valutare la reale portata per l'Europa della situazione in cui ci troviamo, vorrei ricordare una dichiarazione apparsa oggi sul *NYT* di Kenneth Rogoff, un economista di Harvard che ha scritto, insieme a Carmen Reinhart, il miglior libro degli ultimi anni sulla crisi finanziaria dal titolo *This Time is Different*. Rogoff sostiene: "Io non credo che la politica dei piccoli passi sia in alcun modo più credibile. Alla fine di questo percorso c'è bisogno degli Stati Uniti d'Europa. Gli europei pensavano di avere venti anni per arrivarci. E invece hanno venti settimane".

Migliore conclusione di questa di Rogoff non saprei trovare.

LA BANCA PER LO SVILUPPO DEL MEDITERRANEO*

**Uno strumento per la mobilitazione di risorse, per
l'assistenza a favore delle piccole e medie imprese e per la
realizzazione di infrastrutture**

Introduzione.

La realizzazione di un “Piano Marshall per il Mediterraneo” finalizzato e condizionato a sostenere il processo di transizione democratica dei paesi della sponda meridionale ed orientale del bacino rappresenta una sfida in cui l'Europa si deve sentire impegnata in prima linea, nell'interesse proprio e di tali paesi: questo in un contesto in cui emergono sulla scena nuovi attori dotati di risorse economiche rilevanti e capacità di intervento altrettanto efficienti (vedi la Cina, la Russia ed i paesi dell'area del Golfo), sempre più interessati a stabilire rapporti preferenziali con il mondo arabo, nonché paesi come la Turchia proiettati ad assumere progressivamente un ruolo di guida politica nei confronti dei paesi protagonisti delle rivolte della primavera araba e dei Territori palestinesi.

Una nuova architettura dei rapporti tra Unione europea e paesi arabi, con l'obiettivo di arrivare alla creazione di una vera e propria comunità euro-mediterranea, così come delineata nell'Appello lanciato dal CIME, presuppone tuttavia, oltre che un rafforzamento politico dell'Unione europea ed il perseguimento di un maggior grado di integrazione economica e politica a livello intra-regionale mediterraneo, un rinnovamento delle modalità di intervento in questi paesi e degli strumenti a disposizione.

La crisi finanziaria mondiale in atto e gli scontri sociali, spesso drammatici, registrati a livello locale sulla via della ricerca della libertà e della democrazia hanno determinato l'aggravamento di una situazione economica peraltro già molto precaria, con rallentamento del tasso di sviluppo, riduzione delle esportazioni e minor afflusso di rimesse dagli emigrati, ma soprattutto diminuzione accentuata degli investimenti diretti dall'estero.

Per avviare un processo virtuoso di sviluppo della regione sono in via prioritaria necessari interventi a sostegno dell'iniziativa privata ed

* Si tratta del testo della relazione svolta a Cagliari da Bruno Mazzola nell'ambito della riunione dell'Ufficio del Dibattito dell'8-9 ottobre 2011.

in particolare delle piccole e medie imprese, nonché la realizzazione di un massiccio piano di investimenti nei settori delle energie rinnovabili, dell'acqua, dello sviluppo urbano e delle reti infrastrutturali, in grado queste ultime di migliorare gli sbocchi con l'Europa, ma soprattutto di favorire l'integrazione tra i paesi della regione, oggi scarsamente sviluppata.

In questo quadro va tuttavia rilevata a livello locale la presenza di sistemi bancari carenti e di mercati finanziari scarsamente sviluppati, spesso poco efficienti per assicurare una allocazione di risorse ottimali verso i settori e le priorità indicate.

Si avverte quindi la necessità di disporre di uno strumento finanziario specifico, una Banca sul modello della Banca europea per gli investimenti o della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, che sia in grado di canalizzare verso l'area del Mediterraneo le risorse necessarie per avviare un processo di sviluppo durevole e sostenibile.

Tale istituzione dovrebbe essere portatrice, oltre che di mezzi finanziari in quantità e forme adeguate, di *expertise* da condividere con risorse manageriali individuate a livello locale, in modo da creare le condizioni per far crescere i sistemi bancari e finanziari dei vari paesi.

Si tratta di un'idea non nuova, più volte già avanzata in passato sotto varie forme, che tuttavia non ha finora trovato concreta realizzazione.

In proposito va rilevato come, guardando al passato, importanti cambiamenti epocali succedutisi sulla scena mondiale si siano accompagnati alla nascita di grandi banche di sviluppo internazionale che hanno avuto il ruolo di supportare la crescita, contribuendo spesso a colmare i guasti lasciati da guerre e scontri sociali oppure a rimediare situazioni pregresse di povertà ed arretratezza economica.

E' il caso della Banca mondiale, una delle creazioni della Conferenza di Bretton Woods, la cui attenzione si è inizialmente focalizzata sulla ricostruzione e lo sviluppo di Europa e Giappone usciti dalla seconda guerra mondiale, per concentrarsi poi esclusivamente sui paesi in via di sviluppo dell'Asia, dell'Africa e dell'America latina.

La stessa BEI è stata costituita nel 1958 dal Trattato di Roma per contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Comunità, investendo in progetti a favore delle regioni più svantaggiate, per rafforzare la competitività delle industrie e delle piccole e medie imprese, per la realizzazione di reti infrastrutturali, la tutela dell'ambiente naturale ed urbano, il miglioramento dei servizi sanitari, dell'istruzione e dell'innovazione tecnologica.

Particolarmente significativa infine è l'esperienza della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), nata nel 1991 con lo scopo di favorire nei paesi dell'Est la transizione verso la democrazia e promuovere negli stessi paesi l'iniziativa privata, il principio della democrazia multipartitica ed il pluralismo.

Il quadro macro-economico dell'area mediterranea e gli effetti della crisi in atto.

Il livello di sviluppo raggiunto dai singoli paesi della sponda meridionale del Mediterraneo è variegato ed anche gli effetti che la crisi potrà avere su tale sviluppo saranno diversi da paese a paese, a seconda ad esempio che si tratti di paesi esportatori o importatori di idrocarburi, più o meno aperti all'esterno, dotati di livelli di infrastrutture e di *governance* economica più o meno elevati.

Inoltre, in questo momento è particolarmente difficile prevedere quale potrà essere l'impatto sull'economia della guerra civile in Libia, o dei pesanti disordini politici e sociali in Tunisia, Egitto e Siria.

Focalizzando l'attenzione sui livelli di reddito pro-capite emerge un differenziale tuttora consistente tra i paesi della zona euro e quelli della sponda sud, che si è andato tra l'altro riducendo in misura molto marginale a partire dal 1990, contrariamente alla riduzione registrata nello stesso periodo tra i paesi della zona euro e quelli dell'Europa dell'Est o della Turchia.

Sulla base di dati al 2008, ad esempio, il reddito medio di un cittadino della zona euro calcolato a parità di potere d'acquisto è 7,9 volte quello di un cittadino del Marocco, 7,4 quello di un siriano, 6,1 quello di un egiziano. Tale rapporto scende a 4,2 per l'Algeria, a 2,0 per la Libia, a 1,2 per Israele; i dati dell'Algeria e della Libia risentono ovviamente dei redditi ricavati dall'esportazione di risorse naturali e possono essere meno significativi degli altri.

Un altro aspetto interessante riguarda le proiezioni demografiche: l'Unione europea a 27 si stima che avrà nel 2050 più o meno lo stesso numero di abitanti del 2009 (500 milioni), mentre la popolazione della riva sud del Mediterraneo sarà moltiplicata per 1,5 (320 milioni nel 2050). Il dinamismo demografico di questi paesi rappresenta un'opportunità per l'Europa, sia in termini di sviluppo della domanda dei propri prodotti, sia come valvola di compensazione alla diminuzione della popolazione attiva al proprio interno.

Infine, i paesi del Mediterraneo, nonostante la crisi abbia considerevolmente destabilizzato le loro economie, in una prospettiva di medio termine hanno un potenziale di crescita superiore a quello dell'Eu-

ropa: avendo come orizzonte temporale il 2030, i più importanti organismi internazionali prevedono per tali paesi un tasso di crescita tra il 3 ed il 4% annuo, a fronte di un tasso inferiore al 2% per l'Europa.

Anche guardando ad un orizzonte più breve, secondo stime recenti della Banca mondiale, nel 2011 Medio Oriente e Nord Africa dovrebbero crescere del 3,6%, ben al di sotto del 5% previsto ancora pochi mesi fa, ma comunque ad un tasso mediamente superiore o in linea rispetto a quello dei paesi europei.

Il fatto che questi paesi stiano reagendo abbastanza bene alla crisi, grazie anche ad una integrazione finanziaria limitata a livello sia regionale sia mondiale, non significa tuttavia che essi non abbiano subito choc rilevanti a seguito della crisi.

Il rallentamento del tasso di crescita ha avuto e sta avendo un impatto pesante sulla creazione di nuovi posti di lavoro e sul tasso di disoccupazione: non dimentichiamo al riguardo che, come rilevato dal FMI nel rapporto consegnato ai Capi di Stato e di governo del G8 riuniti a Deauville nel maggio 2011, occorrerà creare dai 50 ai 75 milioni di posti di lavoro nei prossimi dieci anni, per evitare nuove rivolte in paesi dove la disoccupazione giovanile raggiunge tassi del 30%.

Le misure di sostegno all'economia prese dagli Stati stanno poi avendo pesanti effetti sui bilanci pubblici.

Lo choc reale della crisi si è tra l'altro inserito in un contesto economico già reso particolarmente fragile dall'aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e dei prodotti petroliferi del 2007-2008, situazione ripetutasi nel 2010 per i prodotti alimentari di base. Deficit esterno e deficit di bilancio si sono dilatati con conseguenze molto forti sulle popolazioni e sul clima sociale.

Strutturalmente, guardando all'insieme dei soli paesi mediterranei che rientrano nell'area di attività della FEMIP (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*, vedi oltre), questi presentavano in passato una bilancia dei pagamenti in sostanziale pareggio, con peraltro un pesante disavanzo commerciale controbilanciato dalle entrate del turismo, dalle rimesse degli emigrati e dagli investimenti diretti esteri (IDE). Nell'ultimo decennio le entrate da IDE sono state mediamente all'incirca uguali alle entrate da turismo e rimesse degli emigrati.

La crisi ha tuttavia modificato sensibilmente le grandezze in questione. In particolare, ha originato un notevole peggioramento della bilancia commerciale, in merito alla quale i paesi dell'area corrono il rischio di rimanere intrappolati in una morsa costituita, da un lato, dall'aumento della domanda interna – si tenga presente che siamo in

presenza di un bacino di oltre 200 milioni di consumatori – e, dall'altro, dalla pesante diminuzione di quella esterna. Nel 2009, ad esempio, le esportazioni di beni sono diminuite del 30%, le importazioni soltanto del 18,6% ed il deficit commerciale ha raggiunto il livello di 22 miliardi di dollari. La situazione è relativamente migliorata nel 2010, quando le esportazioni hanno registrato un incremento del 18%, per ritornare sui livelli precedenti nel corso del 2011.

Relativamente contenuta è stata la diminuzione delle entrate dal turismo (-5%), le rimesse degli emigrati hanno registrato una contrazione di circa 2 miliardi di dollari, ma l'effetto più devastante si è verificato sugli IDE, diminuiti di oltre il 30% all'anno tanto nel 2009 quanto nel 2010, passando da 30 miliardi di dollari nel 2008 a circa 16 nel 2010. Tra i paesi con il flusso netto più elevato di IDE vanno segnalati Libano e Giordania, mentre Israele ha visto un deflusso netto di investimenti nel 2010 ed altrettanto si prevede nel 2011. Un dato interessante che merita di essere evidenziato è inoltre il peso degli investimenti provenienti dai paesi emergenti, in particolare la Cina, prossimo al 30%, pur continuando l'Europa ad essere il principale apportatore di progetti di investimento con una quota del 40%, mentre è di circa il 20% la quota dei paesi del Golfo.

Lo scoppio della “primavera araba” ha ovviamente contribuito ad aggravare la situazione economica in particolare di alcuni paesi; la Tunisia ad esempio, che aveva previsto per il 2011 una crescita del 5,5%, ora valuta che possa essere prossima allo zero. E proprio la Tunisia, insieme all'Egitto, ha avanzato consistenti richieste di aiuti agli organismi internazionali per far fronte alle esigenze più urgenti: 25 miliardi di dollari in cinque anni la prima; 10-12 miliardi di dollari entro la metà del 2012 il secondo.

Ed anche i primi interventi sono stati annunciati: dalla Banca mondiale (4,5 miliardi all'Egitto e 1,5 alla Tunisia in 2 anni); dagli Stati Uniti (due miliardi all'Egitto, uno dei quali di debito cancellato); dalla BEI (un miliardo supplementare nel prossimo biennio) e dalla BERS (2,5 miliardi all'anno nei prossimi anni).

La comunità internazionale quindi si sta muovendo; ma alle richieste che provengono dai paesi dell'altra sponda del Mediterraneo, pur tenuto conto delle difficoltà del momento, l'Europa dovrebbe guardare con un'ottica non soltanto di breve termine, ponendosi l'obiettivo di raggiungere un livello di integrazione economica sempre più elevato con questa regione, fondato sulla libera circolazione delle merci e dei servizi, condizionando ovviamente sempre il proprio intervento ad una piena affermazione dei principi di libertà e democrazia.

Già oggi, non dobbiamo dimenticare che oltre il 40% dell'interscambio commerciale di questi paesi avviene con l'Unione, sebbene siano da registrare differenze importanti tra il Maghreb – dove l'interscambio con l'UE raggiunge quasi i due terzi del totale – ed il Vicino Oriente dove Stati Uniti, paesi del Golfo e paesi asiatici hanno anch'essi un peso rilevante. Il dato assume un rilievo del tutto particolare se lo si raffronta al peso molto inferiore dell'interscambio intra-regionale, prossimo al 10%.

La vicinanza geografica con questi paesi, il loro ritmo di crescita economica, il progressivo aumento della domanda interna, la ricerca di forza lavoro a basso costo e l'esigenza di contenimento dei costi energetici e di trasporto sono tutti fattori che in prospettiva spingeranno in favore di una sempre maggiore integrazione euro-mediterranea.

Lo sviluppo dei paesi del Mediterraneo non risponde soltanto ad un obiettivo politico e culturale, o ad un dovere di ordine morale che i paesi sviluppati avrebbero nei loro confronti. Si tratta soprattutto di un'esigenza economica, tanto per i paesi della riva sud che per quelli della riva nord. Il finanziamento dello sviluppo non deve essere considerato una forma di aiuto, ma una forma di investimento destinata a produrre ritorni positivi nel futuro: elevare la ricchezza dei paesi del Mediterraneo, in una prospettiva di lungo termine, contribuisce ad elevare la ricchezza dei paesi dell'Europa.

Fondi e strumenti disponibili per il finanziamento dello sviluppo nel Mediterraneo.

Il finanziamento dello sviluppo del Mediterraneo è stato finora assicurato da tre tipologie di operatori: l'Unione europea, le istituzioni finanziarie internazionali ed i singoli Stati.

Il “Rapporto sul finanziamento del co-sviluppo nel Mediterraneo”, predisposto dalla Commissione Milhaud, di cui si dirà in seguito, ha per la prima volta cercato di fare un quadro accurato ed esaustivo dei flussi di fondi destinati allo scopo. La Commissione, su incarico ricevuto dal presidente della Repubblica Francese nell'ambito delle iniziative dell'Unione per il Mediterraneo (UpM), ha esteso la sua analisi a tutti i paesi dell'UpM, comprendendo tra di essi i quattro paesi della sponda adriatica (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Montenegro), la Turchia e la Libia (benché quest'ultima non sia membro dell'UpM, ma vi partecipi come osservatore e benefici dei fondi comunitari della Politica europea di vicinato).

Il Rapporto stima in 20 miliardi di euro circa l'ammontare di fondi pubblici affluiti complessivamente nel 2009 ai 16 Paesi mediterranei

non membri dell'UE, sotto forma sia di finanziamenti sia di doni. Tra i paesi destinatari della quota maggiore di fondi sono da segnalare la l'Unione europea e la BEI insieme hanno contribuito per quasi il 40 Turchia (27%), l'Egitto (13%) e il Marocco (12%). Dal lato dei finanziatori % degli aiuti totali (7,2 miliardi di euro), la Banca mondiale per il 20%.

Guardando ai fondi pro-capite affluiti nella regione si nota una netta concentrazione verso i paesi della costa adriatica (264 euro per abitante) contro 59 euro per abitante a favore dei restanti paesi dell'area: tra questi ultimi soltanto i Territori della Palestina (459 euro per abitante), il Libano (267 per abitante) e la Giordania (196 euro per abitante) hanno ricevuto fondi consistenti, ma si tratta di paesi dove gli aiuti hanno assunto connotazioni di carattere umanitario.

Il finanziamento appare quindi decisamente più concentrato verso i paesi della costa adriatica rispetto agli altri, nonostante questi ultimi siano meno ricchi dei primi.

Il Rapporto Milhaud mette inoltre in evidenza due altri importanti aspetti dell'intervento finanziario: uno è la mancanza di coordinamento tra i donatori/prestatori di fondi, l'altro è la bassa percentuale di fondi destinata al settore privato: nel complesso soltanto una quota tra il 20 e il 30%; la quota della Banca mondiale è del 21%, mentre sale al 40% quella della BEI.

L'Unione europea aveva destinato nel 2009 per aiuti ai paesi della zona mediterranea 2,2 miliardi di euro, corrispondenti all'incirca all'1,7% del proprio budget, di cui 1,3 miliardi ai paesi della costa adriatica più la Turchia ed 1 miliardo ai paesi della riva sud del Mediterraneo (si tenga presente che questi ultimi hanno un numero di abitanti 2,5 volte maggiore).

Lo strumento finanziario principale attraverso cui l'Unione interviene nei paesi della sponda meridionale è l'ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*), strumento di attuazione della Politica europea di vicinato (PEV). Le linee direttrici di tale politica, riviste di recente (vedi COM (2011) 303, citata nella bibliografia), sono la costruzione della democrazia, la promozione della cooperazione e del dialogo con la società civile, la promozione di uno sviluppo economico e sociale sostenibile ed inclusivo, nonché lo sviluppo di politiche di mobilità e promozione di contatti tra individui. In occasione della revisione l'ENPI è stato, tra l'altro, opportunamente dotato di risorse aggiuntive per 1,24 miliardi di euro da distribuire su tre anni, che si andranno ad aggiungere ai 5,7 miliardi già previsti per il triennio 2011-2013.

Altro canale disponibile, aggiuntivo rispetto a quello precedente, è la *Neighbourhood Investment Facility* (NIF) che, con una dotazione di gran lunga inferiore di risorse (700 milioni di euro per il periodo 2007-2013), attraverso l'effetto di leva contribuisce tuttavia al finanziamento di un numero elevato di progetti di opere infrastrutturali (energia, ambiente, trasporti).

Nei confronti dei paesi della costa adriatica e della Turchia l'Unione interviene invece attraverso lo strumento dell'aiuto di preadesione, riservato ai paesi candidati o potenziali candidati all'ingresso nell'Unione stessa. Tra i membri dell'UpM sono candidati la Croazia e la Turchia, sono potenziali candidati l'Albania, la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro. I fondi sono destinati prioritariamente a: rafforzamento delle istituzioni, cooperazione transfrontaliera, sviluppo regionale (trasporti, ambiente, informatizzazione), formazione e lotta contro la povertà, sviluppo rurale.

Tra le istituzioni finanziarie internazionali che intervengono nella zona le più importanti sono, oltre alla BEI e alla Banca mondiale, la Banca africana di sviluppo e la BERS (al momento solo nei paesi della costa adriatica).

La BEI che, con finanziamenti per 5 miliardi di euro erogati nel 2009, è di gran lunga la prima fonte di finanziamento per i paesi del Mediterraneo, interviene attraverso la FEMIP nei paesi della sponda sud e direttamente in quelli della costa adriatica, con prestiti in parte con garanzia UE e in parte senza garanzia. Tra i paesi destinatari della maggior quantità di fondi la Turchia, il Marocco e la Croazia.

Anche il gruppo Banca mondiale è un investitore molto importante (4 miliardi di euro nel 2009): interviene in tutti i Paesi della zona, eccezion fatta per Israele, con una gamma differenziata di strumenti: la BIRD – *International Bank for Development and Reconstruction*, l'IDA – *International Development Association*, l'IFC – *International Finance Corporation* e la MIGA – *Multilateral Investment Guarantee Agency*. Turchia ed Egitto ricevono più della metà dei finanziamenti accordati.

La Banca Africana di Sviluppo (AfDB) nel 2009 ha destinato ai paesi dell'Africa mediterranea poco meno di 1 miliardo di euro, concentrando il proprio intervento in tre paesi: Tunisia, Marocco, Egitto.

Da segnalare inoltre tra gli attori importanti nella zona la Banca islamica di sviluppo (IDB), che ha come oggetto statutario lo sviluppo economico e umano dei paesi membri dell'Organizzazione della conferenza islamica (OCI) e delle comunità islamiche nei paesi non membri, nonché il Fondo arabo di sviluppo economico e sociale che

svolge un ruolo di coordinatore dei fondi di sviluppo della regione del Golfo: anche questi due operatori negli anni più recenti hanno canalizzato nell'area circa 1 miliardo di euro all'anno.

Passando infine agli aiuti pubblici allo sviluppo regionale concessi dagli Stati si rileva ancora una volta una notevole concentrazione dei paesi destinatari (Marocco, Turchia e Territori Palestinesi raccolgono oltre il 50% degli aiuti) e dei paesi concedenti; in particolare emerge con evidenza il ruolo finora svolto nella regione da due Paesi: gli Stati Uniti e la Francia, seguiti a distanza da Spagna, Germania e Giappone.

Tradizionalmente la Francia è sempre stato il primo paese contributore di aiuti alla zona mediterranea, è stato tuttavia sorpassato dagli Stati Uniti negli ultimi anni: per avere un'idea dell'impegno di risorse profuso si pensi che la Francia da sola nel 2008 (ultimo dato disponibile) ha speso in aiuti per i paesi del Mediterraneo 960 milioni di euro e gli Stati Uniti 1,2 miliardi; gli Stati Uniti hanno concentrato l'83% del loro intervento in tre paesi (Egitto, Giordania e Territori Palestinesi), mentre la Francia ha distribuito maggiormente i suoi aiuti tra i vari paesi della sponda sud.

La Francia dispone, tra l'altro, di una ampia ed efficiente strumentazione per gestire gli aiuti: l'*Agence Française de Développement* (AFD) con una propria controllata – PROPARGO – preposta al finanziamento del settore privato nei paesi in via di sviluppo; la *Facilité d'Investissement et de Soutien en Méditerranée* (FISE), per intervenire nel capitale delle PMI e delle banche; ARIZ, uno strumento di assicurazione rischi per facilitare l'accesso al credito da parte delle PMI soprattutto in Africa.

Le carenze del sistema di finanziamento degli investimenti nei paesi del Mediterraneo.

Il contesto economico e finanziario descritto rivela l'esistenza di un fabbisogno di risorse aggiuntivo per sopperire alle situazioni di reale arretratezza in cui ancora versano molti paesi dell'area e creare le condizioni in grado di innescare un processo di sviluppo economico sostenibile dal punto di vista sociale ed ecologico.

I paesi della zona mediterranea hanno bisogno di accrescere l'accumulazione di capitale fisico e, per fare questo, devono aumentare il risparmio interno ed attrarre risorse dall'esterno: il fabbisogno strutturale di risparmio è, tra l'altro, aggravato dalla crisi che ha limitato i mezzi di finanziamento disponibili.

Il risparmio interno lordo in rapporto al PIL in questi paesi è al momento mediamente nell'ordine del 20%, livello del tutto insufficiente a coprire la formazione di capitale fisso necessaria ad innescare un processo di sviluppo sostenuto, molto distante dai livelli (30-35%) raggiunti dai paesi dell'Asia che stanno sperimentando tassi di crescita molto elevati.

Gli IDE hanno dimostrato finora di non essere sufficienti a colmare il *gap* e soprattutto sono risultati molto volatili. Essi producono un'accelerazione della crescita principalmente attraverso meccanismi di trasferimento di tecnologia, i quali per mettersi in moto necessitano di un quadro istituzionale e regolamentare stabile, oltre che di un grado di integrazione regionale elevato e producono maggiori effetti sulla crescita laddove c'è uno sforzo di risparmio ed investimento interno importante: in assenza di queste condizioni, gli effetti moltiplicativi degli IDE sulla crescita sono limitati. Non a caso, nei paesi del Mediterraneo, con l'eccezione della Turchia, gli IDE anziché finanziare il settore industriale si sono finora orientati prevalentemente verso il turismo e l'immobiliare, attività molto redditizie nel breve termine, ma che non aumentano il potenziale di crescita nel lungo termine.

Le rimesse degli emigrati raggiungono un ammontare addirittura superiore al totale degli aiuti pubblici ricevuti e costituiscono una fonte integrativa di reddito molto importante per le popolazioni locali; tuttavia, soltanto una parte di queste risorse viene risparmiata e trasformata in investimenti per le imprese, complici il basso tasso di bancarizzazione e le inefficienze del sistema di intermediazione a livello locale.

La strutturale insufficienza di fondi e le difficoltà a mobilitare le fonti di finanziamento disponibili verso investimenti di medio-lungo termine rappresentano un punto cruciale del sistema di finanziamento degli investimenti nei paesi del Mediterraneo, caratterizzato da evidenti carenze dei sistemi bancari e dal modesto spessore dei mercati finanziari locali.

Nella maggior parte dei paesi del Mediterraneo le banche dispongono di una abbondante liquidità, tuttavia il credito bancario finanzia in modo insufficiente l'economia ed è troppo poco orientato verso le PMI, le quali trovano difficile finanziarsi soprattutto a medio-lungo termine.

Il rapporto tra crediti bancari al settore privato e PIL nella media supera di poco il 50%, mentre nei paesi sviluppati supera di regola il 100% (raggiunge il 105/110% in paesi come l'Italia, la Francia, e la Germania, si attesta attorno al 200% in Spagna, Regno Unito e Stati

Uniti): una parte consistente dei finanziamenti è assorbita dal settore pubblico, tra le imprese la quota maggioritaria è destinata a quelle di grandi dimensioni.

Le banche hanno una forte avversione al rischio, prestano quindi poco, a tassi elevati, per scadenze brevi e tendono a chiedere garanzie reali e personali eccessive (sistematicamente superiori al 100% del prestito), che le imprese, soprattutto le piccole, spesso non sono in grado di fornire. Dal lato delle imprese, peraltro, va segnalata la scarsa trasparenza dei bilanci, la presenza frequente di doppie contabilità, l'insufficiente adeguamento agli standard internazionali dei principi e dei controlli contabili.

Il livello di capitalizzazione delle banche, a prima vista, appare in linea con quello delle banche dei paesi più sviluppati, tuttavia riflette una situazione di bassa propensione agli impieghi; qualora esse volessero incrementare la loro attività di finanziamento soprattutto nei confronti delle PMI necessiterebbero di ingenti iniezioni di capitale.

Per completare il quadro del sistema bancario locale, è da rilevare il peso importante che il settore bancario pubblico ha tuttora in alcuni paesi, e sono proprio le banche del settore pubblico che presentano i più elevati livelli di sofferenze, essendo in queste banche la concessione del credito più condizionata da motivazioni di carattere politico e poco attenta alle esigenze delle imprese.

Alle inefficienze del sistema bancario si accompagna in genere uno sviluppo molto limitato dei mercati finanziari: l'assenza, con l'eccezione forse di Turchia, Israele e Giordania, di mercati borsistici sufficientemente liquidi e profondi (in termini di numero di società quotate e concentrazione della capitalizzazione) costituisce un ulteriore handicap per le imprese alla ricerca di fondi permanenti.

Allo stesso modo, sono poco sviluppati o quasi inesistenti i mercati obbligazionari soprattutto al servizio delle imprese; nella maggioranza dei paesi il mercato obbligazionario infatti è sostanzialmente un mercato di obbligazioni pubbliche (caso tipico è la Turchia).

Da rilevare infine uno sviluppo modesto di fondi di *private equity* specializzati nell'investimento sia nelle PMI sia nelle infrastrutture (con l'eccezione a quest'ultimo proposito del Fondo Inframed): in effetti negli anni più recenti sono nati nella zona del Mediterraneo parecchi fondi del genere che per dimensione e vocazione investono prevalentemente in progetti immobiliari o nel settore del turismo, escludendo a priori le PMI e le infrastrutture.

Alla luce delle considerazioni esposte si ritiene necessario e fondato su solide motivazioni il lancio di un nuovo organismo finanziario

che possa contribuire a catalizzare gli sforzi e creare le condizioni per favorire lo sviluppo del bacino del Mediterraneo.

I precedenti della proposta di creazione di una Banca per lo sviluppo del Mediterraneo.

Una prima proposta di creazione di una Banca per lo sviluppo del Vicino Oriente, sostenuta dagli Stati Uniti, risale agli anni '90 e prevedeva il finanziamento di infrastrutture in Palestina, Israele, Giordania ed Egitto, associando tali paesi agli Stati Uniti nel capitale della Banca. Tale progetto non superò peraltro la fase di studio preliminare.

Inoltre il Consiglio dell'Unione Europea si è occupato della materia in due occasioni, nel 2002 (vedi le Conclusioni del Consiglio ECOFIN, 14 marzo 2002, DOC 7229/02) e nel 2006 (vedi la Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, Revisione della FEMIP ed opzioni per il futuro: COM(2006)592, 17 ottobre 2006).

Nel 2002, in particolare, veniva creata in seno alla BEI la FEMIP, *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*. Nella stessa occasione il Consiglio prevedeva peraltro che “dopo la valutazione del funzionamento della *Facility*” sarebbe stato opportuno “procedere alla creazione di una società a partecipazione maggioritaria della BEI, destinata ai Paesi partner del bacino mediterraneo”.

Di questo si occupò la Commissione nell'ottobre del 2006. Lo schema proposto dalla Commissione prevedeva che la BEI apportasse il portafoglio crediti e le attività della FEMIP ad una nuova banca euro-mediterranea, nella quale la BEI avrebbe avuto una quota del 60% ed il restante capitale sarebbe stato suddiviso tra l'Unione europea (10%), gli Stati membri (15%) ed i paesi partner del Mediterraneo (15%). La creazione di una società *ad hoc* rispetto alla semplice *Facility* avrebbe avuto il vantaggio appunto di consentire l'associazione dei paesi del Mediterraneo all'azionariato ed al processo decisionale.

La proposta della Commissione non ebbe tuttavia seguito a causa delle difficoltà soprattutto politiche per la realizzazione: l'assunzione di una partecipazione da parte della BEI in cambio dell'apporto della FEMIP avrebbe infatti in quel momento comportato la modifica dello statuto della BEI stessa da realizzare mediante modifica del Trattato CE, ad opera di una conferenza intergovernativa, con necessità di successiva ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

Tale difficoltà è oggi superata dal Trattato di Lisbona che autorizza, tra l'altro, la BEI a creare società e ciò rende senza dubbio più agevole la realizzazione del progetto.

E' da segnalare inoltre che a favore della creazione di una Banca per lo sviluppo dedicata al Mediterraneo si è pronunciata in più occasioni, con risoluzioni adottate il 24 novembre 2007 a Malta ed il 14 novembre 2008 a Monaco, l'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (AP-UpM), l'organismo che raggruppa membri del Parlamento europeo, dei parlamenti dei 27 Stati membri dell'UE e di altri 16 paesi dell'area del Mediterraneo (inclusa la Mauritania).

Una delle commissioni, quella economica, istituita in seno all'AP, nel novembre 2009 ha a tal fine deciso di istituire un gruppo di lavoro tecnico incaricato di approfondire ulteriormente la trasformazione della FEMIP in banca. Coordinatore di questo gruppo è stato nominato per l'Italia, insieme al rappresentante della Tunisia, l'on. Sergio D'Antoni.

Nel frattempo, nei primi mesi del 2010 una apposita Commissione di esperti finanziari internazionali presieduta da M. Charles Milhaud, ex presidente del direttorio della *Caisse Centrale des Caisses d'Epargne*, su specifica richiesta del presidente della Repubblica Francese, Nicolas Sarkozy, ha predisposto un "Rapporto sul finanziamento del co-sviluppo nel Mediterraneo" nel quale la trasformazione della FEMIP in Banca e l'apertura del suo capitale ai paesi del Mediterraneo e ad altri investitori viene indicata come la via più efficiente per dotare l'area in tempi ragionevoli di uno strumento specialistico di finanziamento.

Tale Rapporto costituisce, allo stato, lo studio più esauriente ed approfondito sull'argomento ed è stato, tra l'altro, presentato ed illustrato dallo stesso Charles Milhaud alla VII sessione plenaria dell'AP-UpM che ha tenuto i suoi lavori a il 3-4 marzo 2011 sotto la presidenza di turno del parlamento Italiano.

Da quanto sopra emerge quindi come l'idea oggetto della presente relazione sia ormai un'idea matura, per la quale alla luce anche del processo innescato dalla "Primavera araba" si renda necessario passare alla fase realizzativa.

L'organizzazione di una Conferenza finanziaria, così come prevista nell'Appello del CIME, con la partecipazione di operatori finanziari ed investitori istituzionali internazionali, pubblici e privati, potrebbe essere l'occasione per fare il punto della situazione ed avere un quadro delle risorse mobilizzabili a favore dei paesi dell'area, a cominciare da quelli più bisognosi, attualmente nel pieno della transizione verso la democrazia.

Il modello FEMIP: Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership.

FEMIP è la struttura attraverso la quale la BEI interviene, con un'ampia gamma di servizi, nei paesi della sponda sud del Mediterraneo (Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria, Territori Palestinesi, Tunisia) per sostenerne lo sviluppo economico e sociale e favorire l'integrazione regionale. Operativa dal 2002, è un soggetto chiave della *partnership* finanziaria tra Europa e Mediterraneo, che ha investito nell'area oltre 12 miliardi di euro tra ottobre 2002 e dicembre 2010, riuscendo a mobilitare ulteriori 30 miliardi di euro di risorse ad opera di istituzioni finanziarie internazionali e del settore privato.

In linea con la Politica europea di vicinato e l'Unione per il Mediterraneo, FEMIP persegue l'obiettivo di favorire la modernizzazione e l'apertura delle economie dei paesi partner, attraverso investimenti volti a rafforzare il settore privato, e le PMI in particolare, nonché a creare l'ambiente favorevole allo sviluppo economico, migliorando le infrastrutture di base nel campo dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'ambiente e del capitale umano e sociale.

FEMIP sostiene, tra l'altro, con il proprio intervento i progetti prioritari dell'UpM: il disinquinamento del Mediterraneo (approvvigionamento idrico, trattamento delle acque reflue), il piano solare mediterraneo (energie rinnovabili), la costruzione di autostrade marittime (piattaforme logistiche) e terrestri, lo sviluppo urbano.

Le modalità attraverso cui la FEMIP interviene sono: la concessione di linee di credito (a medio-lungo termine, di importo inferiore a 20/25 milioni di euro) a partner finanziari locali, i quali a loro volta finanziano le PMI loro clienti; la concessione di prestiti individuali (a medio-lungo termine, di importo superiore a 25 milioni di euro) a soggetti privati e pubblici per la realizzazione di infrastrutture; gli interventi di *private equity* per favorire la creazione o il rafforzamento della base di capitale di imprese produttive locali specialmente se in *joint venture* con imprese europee (attraverso interventi diretti nel capitale delle imprese, in fondi di investimento, in istituzioni finanziarie di microcredito); la concessione di garanzie, per stimolare il mercato dei capitali locale e mobilitare risorse finanziarie aggiuntive; l'assistenza tecnica ai propri partner finanziari e clienti.

L'assistenza tecnica è uno strumento chiave per migliorare la qualità dell'attività di finanziamento (preparazione, implementazione e supervisione dei progetti) ed il suo impatto sullo sviluppo economico.

A tal fine FEMIP si avvale anche di un *Trust Fund*, alimentato con contributi a fondo perduto da parte di 15 paesi UE e della Commissione, il cui obiettivo principale è lo sviluppo del settore privato nei paesi partner del Mediterraneo. Nell'ambito di tale finalità esso ha anche assunto partecipazioni in tre fondi di *private equity* della regione, di cui uno – il *Middle East Venture Capital Fund* – rappresenta il primo esempio di fondo della specie basato sui Territori palestinesi.

Il FEMIP Trust Fund ha, tra l'altro, finanziato lo *Studio di fattibilità per la creazione del Centro di sviluppo Euro-Mediterraneo per le micro, piccole e medie imprese*, approvato dai ministri delle Finanze dei paesi euro-mediterranei in occasione della riunione ministeriale congiunta della FEMIP e dell'ECOFIN dedicata all'UpM, tenutasi a Bruxelles nel maggio 2010. Il centro Euro-Med, con sede a Milano, è un'iniziativa che nasce con il sostegno della Commissione europea e della BEI, in collegamento con il segretariato dell'UpM in Barcellona e in collaborazione con la Camera di commercio di Milano.

Alla luce delle finalità perseguite, delle modalità operative e dei positivi risultati raggiunti FEMIP può essere un valido modello a cui ispirarsi o da cui partire per creare la Banca per lo sviluppo del Mediterraneo.

Quale Banca per lo sviluppo del Mediterraneo.

La Banca per lo sviluppo del Mediterraneo di cui si prefigura la costituzione dovrebbe essere una istituzione finanziaria dotata di una elevata solidità, preposta ad operare in modo specifico nella zona UpM, capace di coalizzare l'attenzione e la fiducia degli investitori verso questa regione e contribuire allo sviluppo del settore privato, alla dotazione di infrastrutture e all'attivazione dei mercati finanziari locali.

Condizione indispensabile, tuttavia, affinché l'iniziativa possa avere successo e dare risposte adeguate alle carenze del sistema di finanziamento della regione è la stabilità monetaria e del quadro macroeconomico, fronte sul quale passi in avanti notevoli sono stati compiuti, anche se è ancora vivo il ricordo di tassi d'inflazione a due cifre e pesanti deficit di bilancio. Altra condizione necessaria è la messa in opera di un quadro istituzionale e di un modello di *governance* economica favorevoli all'iniziativa privata.

In tale quadro la Banca dovrebbe essere uno strumento complementare nell'offerta di servizi poco o male assicurati da altre istituzioni e non costituire un doppiopione di istituzioni esistenti; in particolare,

dovrebbe svolgere nei confronti di queste un ruolo di federatore e di coordinamento, come previsto dal Rapporto Camdessus (*EIB's External Mandate 2007-2013 Mid-term Review, Report and Recommendations of the Steering Committee of Wise Persons*, febbraio 2010).

Infine, essa dovrebbe svolgere un ruolo sussidiario nei confronti del settore privato e non sostituirsi a questo, bensì intervenire in suo appoggio offrendo tipologie di finanziamento e strumenti non disponibili sui mercati locali.

L'investimento in questa iniziativa potrebbe avere un effetto di leva considerevole sul finanziamento e lo sviluppo delle imprese e sbloccare il finanziamento di numerosi progetti, contribuendo a creare maggiori opportunità anche per le industrie europee.

Inoltre, associando direttamente al capitale della Banca i paesi della sponda sud ed est del Mediterraneo e facendo ricorso in misura rilevante per la direzione e gestione dell'attività a personale e quadri di tali paesi, si favorirebbe la diffusione dell'*expertise* e il trasferimento del *know how*, conformemente ai principi del co-sviluppo.

Modalità di costituzione: societarizzare la FEMIP.

La Banca potrebbe essere costituita *ex-novo* oppure essere frutto di una riorganizzazione dell'esistente.

La costituzione *ex-novo* tuttavia sarebbe più costosa in termini di capitale da apportare e spese di avviamento da sostenere, aspetto particolarmente importante in un momento di crisi come quello attuale; inoltre richiederebbe tempi lunghi prima del raggiungimento di livelli di operatività soddisfacenti.

La soluzione più semplice, efficace e meno costosa, come suggerito dalla Commissione Milhaud, sarebbe invece quella di raggruppare in una società dedicata l'attività svolta nel Mediterraneo dalla BEI. Più precisamente, la BEI potrebbe conferire in tale società le strutture e le funzionalità che al suo interno sono attualmente preposte ad intervenire nei nove paesi della zona FEMIP; l'operatività della nuova Banca potrebbe poi essere estesa alla Libia, alla Mauritania (attuale membro dell'UpM) ed eventualmente ai paesi dell'area dei Balcani di cui non fosse previsto l'ingresso nell'UE.

La BEI potrebbe continuare a detenere sul proprio bilancio i finanziamenti e gli altri attivi in essere verso questi paesi, in quanto assorbirebbero capitale ed il loro apporto quindi comporterebbe di dover dotare la nuova società di un capitale più elevato, il che aumenterebbe il peso della BEI stessa nel capitale e renderebbe più onerosa

l'assunzione di quote significative da parte degli altri investitori interessati.

La BEI, quindi, non interverrebbe più direttamente nella regione FEMIP, ma soltanto attraverso la nuova Banca, mentre potrebbe continuare a svolgere direttamente la propria attività nei confronti dei paesi dei Balcani e della Turchia, in via di adesione all'Unione europea in un futuro più o meno prossimo.

Per radicarsi nella regione e meglio cogliere i bisogni delle popolazioni la Banca dovrebbe aprire uffici e assumere personale in ciascuno dei paesi beneficiari dei suoi interventi.

Sarebbe opportuno, inoltre, come già indicato dalla Commissione Camdessus, peraltro con riferimento all'intera attività estera della BEI, che la Commissione europea delegasse alla nuova Banca la gestione di parte almeno dei fondi comunitari destinati a questi paesi, al fine di consentire alla Banca di affiancare all'attività di finanziamento propria della banca di sviluppo anche l'attività di assistenza tecnica, formazione e intervento in progetti di interesse generale, non direttamente finalizzati al conseguimento di un profitto.

Sulla proposta di societizzare la FEMIP si sono, tra l'altro, già espressi a favore il Parlamento europeo con due risoluzioni (15 marzo 2007 e 19 febbraio 2009) e la Camera dei deputati Italiana con un atto di indirizzo del 12 maggio 2010.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la realizzazione della proposta, fatta propria dallo stesso Presidente della BEI, Philippe Maystadt, richiederebbe l'approvazione unanime del Consiglio dei governatori della BEI, mentre in precedenza avrebbe comportato la modifica del Trattato.

Negli ultimi mesi, sotto la spinta degli eventi, si è peraltro fatta avanti l'idea di utilizzare per intervenire nella regione mediterranea la BERS – la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo, la quale su richiesta dei leader del G8 riuniti a Deauville ha avviato la procedura per il cambiamento dello statuto al fine di estendere la propria area di intervento operativo ai paesi del Medio Oriente e del Nord Africa; essa sarebbe in grado di investire nell'area 2,5 miliardi di euro all'anno senza chiedere risorse agli azionisti e senza diminuire la propria capacità di intervento nei paesi dell'Europa orientale, attualmente pari a 9-10 miliardi di euro all'anno.

La BERS, tuttavia, ha un azionariato molto variegato, composto di 61 Paesi oltre all'Unione europea e alla BEI: di questi, 29 sono anche beneficiari dell'intervento finanziario, e sono i paesi dell'Europa centro-orientale, del Caucaso e dell'Asia centrale verso cui è stata finora

incentrata l'attività della Banca, anche se è previsto che tra breve cessi di intervenire nei Balcani e in Europa centrale, avendo questi paesi sostanzialmente completato il processo di transizione verso l'economia di mercato.

Alla luce dell'evoluzione descritta e sotto la pressione della grave crisi economica, due paesi della sponda sud del Mediterraneo, Egitto e Marocco, che già erano membri della BERS, hanno ora chiesto di essere ammessi a beneficiare dei suoi interventi, mentre altri due paesi, Tunisia e Giordania, hanno di recente richiesto di aderire al capitale ed essere contemporaneamente inclusi tra i beneficiari.

Se in momenti di emergenza democratica e crisi economica, grave come quella attuale, l'intervento della BERS, così come quello di altre banche di sviluppo e di tutti gli altri investitori, è sicuramente necessario e benvenuto, va tuttavia rilevato che una banca come la BERS, con il suo azionariato, la sua vocazione, la sua notazione di banca tipicamente europea od internazionale, non arriverebbe ad essere percepita dai paesi del Mediterraneo come una banca loro, dedicata in via specifica ai loro interessi, come invece potrebbe essere la banca di cui in questa sede si prefigura la costituzione, e parimenti non potrebbe essere dall'Europa considerata uno strumento funzionale ad una politica di sviluppo e di integrazione di un'area vitale per lo sviluppo dell'Europa stessa.

Per quanto riguarda i settori e linee di intervento, due sono i settori che nell'area mancano dei finanziamenti necessari: le PMI, a seguito in primo luogo dell'effetto di spiazzamento che esse subiscono ad opera degli Stati e degli enti pubblici, e le infrastrutture, per effetto essenzialmente dell'ampiezza dei bisogni.

Le aree di attività o mestieri, di cui la nuova istituzione finanziaria dovrebbe farsi carico sono pertanto i seguenti: il finanziamento a lungo termine dell'economia; il ricorso attivo allo strumento della garanzia; il sostegno e l'animazione dei mercati finanziari; l'assistenza tecnica e il trasferimento di ingegneria finanziaria alle banche locali; lo sviluppo di fondi di investimento innovativi.

Per quanto riguarda il fabbisogno di capitale, la Banca per lo sviluppo del Mediterraneo dovrebbe necessariamente puntare ad avere, come del resto tutte le principali istituzioni finanziarie multilaterali, un *rating* AAA, essendo questa la condizione indispensabile per avere accesso al mercato alle condizioni migliori pagate dagli operatori di *standing* più elevato e poter quindi praticare alla propria clientela un costo del denaro più contenuto.

L'ottenimento del *rating* AAA dovrebbe quindi essere il principio guida da tenere presente per determinare, alla luce dei criteri di valutazione comunemente adottati dalle *rating agencies*, la dotazione di capitale necessaria alla Banca per sviluppare una operatività annua di un certo rilievo, tenuto conto anche del tempo medio di rientro dei finanziamenti concessi.

Va ricordato che dopo la crisi finanziaria del 2008 le *rating agencies* hanno notevolmente appesantito le loro metodologie di valutazione delle istituzioni finanziarie.

I fattori cui le *rating agencies* prestano maggiore attenzione sono la distribuzione degli attivi tra crediti a Stati sovrani e crediti a privati, la concentrazione e diversificazione geografica dei rischi, l'affidabilità degli azionisti. In particolare, i paesi che dovrebbero rientrare nell'area di operatività della Banca sono considerati tra i più rischiosi (secondo Standard & Poors, in una scala da 1 a 10 sono inseriti in classe 8, con l'eccezione di Israele inserito in classe 4) e la rischiosità degli Stati condiziona anche quella dei privati.

Ora, considerata l'esposizione elevata al settore privato attraverso banche locali e la diversificazione geografica limitata (a differenza, ad esempio, della Banca mondiale, la quale per definizione opera in tutto il mondo), la Banca di cui si propone la creazione rispetto ad altre banche di sviluppo e rispetto alla BERS in particolare (che al riguardo funge da *benchmark*) dovrebbe caratterizzarsi per un livello di capitalizzazione e di liquidità relativamente maggiore ed una possibilità di ricorso al debito più contenuta.

La misura del capitale iniziale della Banca (da sottoscrivere e da versare) potrebbe essere stabilita guardando alla struttura di bilancio ed ai parametri finanziari, da un lato, della BERS e, dall'altro, della AfDB – la Banca africana di sviluppo, entrambe dotate di *rating* AAA, sebbene con caratteristiche di azionariato, area geografica e settori di intervento diversi.

I parametri cui fare riferimento sono sostanzialmente i seguenti: il *gearing ratio*, totale impieghi (prestiti, partecipazioni, garanzie) / capitale sottoscritto + riserve, in tutte le banche di sviluppo è uguale a 1; il rapporto capitale versato/capitale sottoscritto inizialmente dovrebbe essere prossimo al 30-40%, era il 30% quello della BERS al momento della costituzione; il rapporto NRBC (*narrow risk-bearing capacity*) / totale impieghi dovrebbe collocarsi tra il 70 e l'80% (la NRBC è il capitale utilizzabile in senso stretto e corrisponde al capitale versato + gli accantonamenti + le riserve); il rapporto LRBC (*large risk-bearing capacity*)/totale impieghi dovrebbe collocarsi tra il 140 e il 180% (la

LRBC è il capitale utilizzabile in senso lato e corrisponde alla NRBC + il capitale *callable* da azionisti con *rating* AAA); il rapporto indebitamento/fondi propri, calcolato includendo nei fondi propri il capitale versato, le riserve e il capitale *callable* dagli azionisti AAA, pur in mancanza di indicazioni puntuali, potrebbe arrivare al 60-70%; così come il rapporto di liquidità, attività liquide/indebitamento, dovrebbe essere particolarmente elevato (70-80%), fino a coprire servizio del debito ed esborsi previsti su prestiti per 1-2 anni.

Per dotare la Banca di una struttura di capitale solida, il capitale iniziale sottoscritto potrebbe quindi essere dell'ordine di 15 miliardi di Euro, da versare per il 40%: tale ammontare consentirebbe di concedere fin dai primi anni di attività nuovi finanziamenti dell'ordine di 2 miliardi di euro all'anno, con durate tra 5 e 7,5 anni, vale a dire un volume di attività del tutto rispettabile e tale da dare un contributo significativo allo sviluppo dell'area.

Infine, fondamentale per la valutazione delle società di *rating* sarebbe la struttura della compagine azionaria. In particolare, come detto, le società di *rating* oltre che al capitale versato guardano anche al capitale richiamabile da soci aventi un *rating* AAA: sarebbe pertanto opportuno che almeno un 60% del capitale fosse sottoscritto da soci AAA.

La BEI potrebbe assumere una quota del 30-35%, considerato che essa ha appunto un *rating* AAA, oltre alla necessaria esperienza tecnica e finanziaria per gestire la Banca e i legami istituzionali con l'Unione europea. Altri soci di *standing* elevato potrebbero essere l'Unione europea stessa, la BERS, gli Stati europei che oggi sono datori di fondi ai paesi dell'area FEMIP e alcune istituzioni finanziarie pubbliche (es. *Caisse des Dépôts*, Cassa depositi e prestiti, KfW) che dispongono di un *rating* AAA.

La compagine sociale dovrebbe inoltre essere aperta ai paesi del sud e dell'est del Mediterraneo, che avrebbero così modo di sentire più vicina la nuova istituzione, ad altri paesi interessati allo sviluppo economico dell'area (es. i paesi del Golfo, la Cina, l'India) e ad altre banche di sviluppo (es. la Banca africana di sviluppo, la Banca islamica di sviluppo).

Modalità di finanziamento: emissione di sukuk bonds?

La Banca dovrebbe finanziarsi attraverso l'emissione di prestiti, soprattutto a medio lungo termine, sia sui mercati domestici sia su quelli internazionali. Poiché la sua operatività sarebbe prevalentemen-

te espressa nelle valute dei vari paesi, essa dovrebbe sviluppare al suo interno una eccellente capacità di gestione delle varie tipologie di rischio ed in particolare del rischio di cambio.

L'emissione di prestiti obbligazionari su varie durate da parte di un emittente di primario *standing* non dovrebbe essere vista in concorrenza con le emissioni degli Stati sovrani locali, ma al contrario dovrebbe servire ad abituare gli investitori locali alle scadenze lunghe e quindi a creare condizioni favorevoli allo sviluppo dei mercati locali, a vantaggio quindi delle emissioni stesse del settore pubblico e di quello privato, come l'esperienza della BERS in alcuni paesi dell'est Europa insegna.

Considerata tuttavia la debolezza iniziale dei mercati finanziari locali, fonte di provvista importante per la Banca sarebbero i mercati internazionali, vale a dire gli investitori istituzionali ed i fondi sovrani.

La Banca potrebbe a tal fine sperimentare anche il ricorso a forme di finanziamento proprie degli usi e delle consuetudini dei paesi in cui si troverebbe ad operare ed a quelli cui si dovrebbe rivolgere per la provvista: ci riferiamo all'ampia gamma di strumenti della finanza islamica.

Tra questi potrebbero trovare spazio anche i *sukuk bonds*, tipologia di titoli emessi secondo i dettami della legge coranica (la *Shariah*), la quale prevede il divieto della *Riba* (interesse); titoli, quindi che hanno come sottostante beni reali e la cui remunerazione è costituita dai *cash flow* generati da tali beni.

Si tratta di un mercato in rapida ascesa: le emissioni ammontavano a 11 miliardi di dollari nel 2005, hanno superato i 51 miliardi di dollari nel 2010. A comprare questi titoli sono non soltanto investitori musulmani, ma anche occidentali; principali emittenti sono stati finora la Malesia e i sei paesi membri del *Gulf Cooperation Council (GCC)*; tuttavia, si sono affacciati a questo mercato, per ora sporadicamente, anche soggetti occidentali.

Nel 2007 fu la regione tedesca Sassonia-Anhalt ad effettuare un'emissione di *sukuk bonds* da 100 milioni di euro; nel 2009 anche la Banca mondiale, tramite la *International Finance Corporation (IFC)* ha emesso i suoi primi *bonds* della specie per 100 milioni di dollari ed è al momento intenzionata a ripetere l'esperienza.

Non solo credito, ma equity: l'esempio del Fondo InfraMed.

Lo sviluppo economico dell'area mediterranea necessita non solo di credito a breve, ma di credito a lungo termine e di *equity*. Alle origini della crisi finanziaria del 2007-2008, di cui oggi stiamo soppor-

tando le conseguenze in termini di crisi economica, vi è stato certamente anche l'eccesso di credito non sempre finalizzato a sostenere gli investimenti, ma spesso in maniera eccessiva i consumi ed a volte anche la speculazione: di queste forme di credito nella maggior parte dei paesi cosiddetti sviluppati hanno beneficiato un po' tutti i settori, fino allo scoppio delle "bolle" artificialmente create ed al conseguente precipitare dell'economia in una situazione di depressione. Occorre fare tesoro di questo insegnamento e non ripetere gli errori del passato.

Alla concessione del credito va abbinato l'intervento dei fondi di investimento, sia quelli specializzati ad intervenire nel capitale delle imprese per rafforzarne la struttura patrimoniale (fondi di *private equity*) sia quelli dedicati al finanziamento delle infrastrutture (*infrastructure funds*).

Gli investimenti in infrastrutture, in particolare, che costituiscono la leva principale in grado di innescare ed alimentare lo sviluppo, sono per loro natura caratterizzati da tempi di ritorno solitamente lunghi, a fronte però di livelli di rischio relativamente più contenuti rispetto ad esempio ai fondi di *private equity* e necessitano quindi di finanziatori con una visione di lungo periodo.

Un esempio di strumento appropriato a tal fine è InfraMed, il fondo di investimento di lungo termine in progetti infrastrutturali, creato nel 2010 su iniziativa della *Caisse des Dépôts et Consignations* (Francia), della Cassa depositi e prestiti (Italia), della EFG Hermes (Egitto), della *Caisse de Dépôt et Gestion* (Marocco) e della BEI. Questi cinque investitori hanno assicurato al fondo un apporto iniziale di 385 milioni di euro e si sono proposti di raccogliere ulteriori risorse da investitori di lungo termine fino a raggiungere una dotazione complessiva di un miliardo di euro.

InfraMed fa parte delle iniziative sorte nell'ambito dell'UpM e rappresenta al momento il maggiore veicolo di investimento dedicato alle infrastrutture nell'area del Mediterraneo. Il fondo si propone di concentrare i propri interventi nei seguenti settori: infrastrutturazione urbana, trasporti, telecomunicazioni, energia e ambiente. Rispetto ad altri *equity infrastructure funds*, InfraMed intende inoltre privilegiare i progetti *greenfield*, con una particolare attenzione allo sviluppo sostenibile.

Un primo intervento del fondo sarà proprio nel Piano solare mediterraneo, il progetto faro dell'UpM, che mira a sviluppare una capacità di produzione di energie rinnovabili per una potenza installata totale di 20 GW entro il 2020, di cui 5 GW da riesportare in Europa, attraverso

nuove interconnessioni elettriche, quale ad esempio quella prevista tra Sicilia e Tunisia (progetto ELMED).

Si tratta, evidentemente, di un'ulteriore iniziativa in grado di recare benefici ad entrambe le sponde del Mediterraneo, che potrebbe svolgere un ruolo complementare a quello della Banca e arricchire il *set* di strumenti disponibili per favorire lo sviluppo e l'integrazione economica dell'area.

DOCUMENTAZIONE UTILIZZATA

Commission sur le financement du codéveloppement en Méditerranée (Commission présidée par M. Charles Milhaud), *Rapport au Président de la République*, maggio 2010.

Report and Recommendations of the Steering Committee of "Wise Persons" chaired by Michel Camdessus, European Investment Bank's External Mandate 2007-2013, *Mid term review*, febbraio 2010.

Istituto Affari Internazionali, *Bilancio e prospettive della cooperazione euro-mediterranea*, A cura di Roberto Aliboni e Silvia Colombo, giugno 2010.

FEMISE – Forum Euro-Méditerranéen des Instituts de Sciences Economiques (Ahmed Galal et Jean- Louis Reiffers coordinateurs du FEMISE), *Crise et voie de sortie de crise dans les pays partenaires méditerranéens de la FEMIP*, novembre 2010.

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Med Executives Briefings, *Investimenti diretti esteri e piccole e medie imprese nel Maghreb: quali opportunità?*, Milano, Palazzo Clerici, 1° dicembre 2010.

Milano Med Forum 2010, *Atti del Forum Economico e Finanziario per il Mediterraneo*, 12-13 luglio 2010.

Comunicazione congiunta della Commissione Europea e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per la Politica Estera e di Sicurezza, *A partnership for democracy and shared prosperity with the Southern Mediterranean* – Brussels, 8.4.2011 COM (2011) 200.

CRISI DEL CAPITALISMO: QUALI STRUMENTI PER L'EUROPA POST-CRISI*

Crisi dell'egemonia americana e crollo finanziario.

La crisi, iniziata nel 2007 ed ora giunta al secondo *round*, è diversa da tutte le altre che l'hanno preceduta, ad eccezione di quella del 1929, perché evidenzia il fallimento del capitalismo da qualsiasi punto di vista sia considerata. Come documentato da Reinhart e Rogoff, non è solo una recessione economica, ma una contrazione finanziaria, conseguente alla creazione di un'immensa bolla creditizia che ha prima alimentato i profitti privati, poi gonfiato i debiti pubblici. Queste contrazioni sono state sempre seguite da sei o sette anni di stagnazione.

Si tratta però anche di una crisi politica e di sistema. Il tentativo degli Stati Uniti, dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, di fungere da unico gendarme e banchiere del mondo è fallito. Nessun altro Stato nazionale può, né vuole, ripetere quel tentativo di dominio universale. Nessuno Stato nazionale è in grado di garantire i beni comuni e quelli pubblici necessari a livello mondiale, dunque il momento è maturo per porre fine ad ogni potere egemonico. Esiste una necessità che è già uscita dal recinto culturale per essere iscritta, sebbene con diverse e confuse notazioni, all'ordine del giorno della politica. La cooperazione internazionale è la "ragion di Stato" della globalizzazione ed il federalismo è la sola politica capace di realizzarla. I realisti considerano la cooperazione internazionale, nella migliore delle ipotesi, una ripetizione su scala più vasta del Concerto europeo, che ebbe termine con la prima guerra mondiale. I federalisti, a cominciare da Lucio Levi (si veda ad esempio il suo libro *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli editore, 2005), ritengono invece che esista un'opportunità, mai prima presentatasi nella storia, di superare la fase degli Stati nazionali per aprire quella delle federazioni, di livello regionale e mondiale. Questa convinzione si fonda sull'analisi delle differenze fra la presente globalizzazione, resa possibile dalla rivoluzione scientifica, e le precedenti internazionalizzazioni.

Il federalismo si è confermato in Europa, tanto attraverso i successi conseguiti quanto col manifestarsi della loro insufficienza, come la

* Si tratta del testo della relazione svolta a Cagliari da Antonio Mosconi nell'ambito della riunione dell'Ufficio del Dibattito dell'8-9 ottobre 2011.

formula politica capace di garantire la cooperazione e di regolare la competizione fra Stati nazionali attraverso la condivisione della sovranità: tra loro e con i livelli di governo sovrastanti e sottostanti. Ne discende per noi una responsabilità non solo europea, ma mondiale, di corrispondere alle attese diffuse sugli esiti della nostra “rivoluzione pacifica”. Tradire questa sfida comporterebbe la condanna storica di quelle classi dirigenti che ancora credono di poter anteporre la soddisfazione apparente di pretese nazionali al completamento della costruzione comune europea, né fortezza né cattedrale, ma “modello e motore” (L. Levi).

Solo l’analisi federalista, applicando la riflessione di Mario Albertini sul rapporto fra moneta e potere, ha potuto prevedere per tempo la crisi finanziaria, collegandola all’accelerazione del declino americano (Gilpin, Kupchan, Wallerstein). La stessa analisi ci aveva convinto ad usare la moneta europea, ancora priva di governo, come un espediente capace, da un lato, di superare la contraddizione fra mercato unico e monete nazionali e, dall’altro, di innescare quella successiva, tra moneta europea e bilanci nazionali. Probabilmente i mercati, ormai disincantati, non ci consentiranno di utilizzare il bilancio europeo come leva per far emergere la contraddizione finale dell’Unione economica e monetaria senza Federazione europea, anche in considerazione del legame necessario, nell’analisi di Sergio Pistone, tra il bilancio e la politica estera e di sicurezza. L’appuntamento politico, quello con la storia, non può, probabilmente, usufruire di ulteriori “espedienti”.

Il finanziamento delle guerre imperiali, nessuna delle quali ha raggiunto gli obiettivi sperati, dalla Corea al Vietnam, dall’Irak all’Afghanistan, è avvenuto apparentemente senza imporre sacrifici ai cittadini americani, anzi sgravando d’imposte quelli più ricchi e garantendo l’accesso dei meno fortunati alla proprietà ed ai consumi attraverso un’espansione monetaria e creditizia illimitata (la politica monetaria di Greenspan). Il privilegio esorbitante del dollaro ha consentito disavanzi crescenti della bilancia dei pagamenti correnti senza la necessità di operare aggiustamenti. Il *Washington Consensus* non doveva essere applicato agli Stati Uniti, la disciplina di bilancio era imposta ai paesi poveri, non a quelli ricchi. La rivoluzione scientifica, le innovazioni finanziarie, la libertà di movimento dei capitali, la *deregulation* e la negligenza (incoraggiata) nell’esercizio dei residui poteri di controllo, hanno concorso ad attirare verso gli Stati Uniti i capitali necessari a coprire il buco crescente delle partite correnti della loro bilancia dei pagamenti. In pratica gli Stati Uniti hanno consentito a Wall Street di creare una nuova moneta creditizia, attraverso società-veicolo non

soggette alle regole ed ai controlli, neanche della *Fed*. Hanno smantellato i residui steccati fra banche commerciali e banche d'investimento. Hanno lasciato che i derivati fossero scambiati al di fuori dei mercati regolamentati (*over the counter*). Hanno incoraggiato una moltiplicazione creditizia (*leverage*) al limite infinita. Il successivo immancabile *deleveraging*? Lo "lasseremo altrui"!

G.W. Bush ha lasciato ad Obama terra bruciata e pozzi avvelenati. Ora che il sogno americano si è trasformato in un incubo, la radicalizzazione della lotta politica ha condotto gli Stati Uniti, per la prima volta nella loro storia, sulla soglia del default. Il declassamento del *rating*, da parte di Dagong prima e di Standard & Poors poi, ha certificato il già avvenuto ridimensionamento del prestigio internazionale della superpotenza e la precarietà della sua coesione politica e sociale. La persistenza molesta degli attacchi all'euro dimostra che una parte della dirigenza americana (non Obama, ma certo molti banchieri) pensa di mettere in crisi la Banca centrale europea, unico bastione contro l'inflazione giubilare, che li libererebbe dai loro debiti.

Le soluzioni effettivamente sul campo per stabilizzare il sistema finanziario mondiale sono due ed entrambe comportano la fine del ruolo del dollaro come moneta di riserva prevalente e come unità di conto e strumento liberatorio esclusivo (ad esempio per la quotazione e la fatturazione del petrolio).

La prima soluzione, avanzata da economisti democratici americani come Bergsten ed Eichengreen, prevede un sistema monetario internazionale con più valute di riserva (dollaro, euro, renminbi ed altre). Essa è compatibile con visioni dell'economia internazionale come quella di Rodrik, che suggerisce di rafforzare i poteri di controllo degli Stati nazionali affinché possano difendere i modelli sociali interni, scelti democraticamente (nel caso europeo ammette, bontà sua, che sia l'Unione a farlo e non i singoli Stati membri).

La seconda è quella proposta inizialmente dai federalisti (si veda a questo proposito il documento del 2006 di Alfonso Iozzo e Antonio Mosconi, *La fondazione di un sistema finanziario globale cooperativo. Una nuova Bretton Woods per affrontare la crisi del ruolo internazionale del dollaro*, 2006 reperibile all'indirizzo www.eurobull.it/IMG/pdf/rimini_iozzo_mosconi_dedollarizzazione.pdf), poi dalla Cina (Zhou Xiaochuan), ma non ancora dall'Unione europea: essa prevede la progressiva sostituzione del dollaro e di altre monete nazionali di riserva con una moneta mondiale, all'inizio i "diritti speciali di prelievo" riformati per un ruolo *ecu-like*. Si tratta di una proposta in continuità col pensiero dell'ultimo Keynes e dei suoi successori più insi-

gni nel campo della politica monetaria, Tommaso Padoa-Schioppa e Robert Triffin; ed è compatibile con la visione dell'economia mondiale d'altri economisti, come Stiglitz, convinti che le regole siano necessarie per la sopravvivenza del mercato globale come lo furono per lo sviluppo dei mercati nazionali. Questa proposta è portata avanti dal Movimento federalista europeo in collaborazione con la Fondazione Triffin (della quale Alfonso Iozzo è vice-presidente).

Gli Stati nazionali – secondo la nostra proposta – dovrebbero impegnarsi a risanare i propri conti. Le federazioni regionali, in particolare l'Unione europea, dovrebbero guidare e finanziare (mediante imposizione propria ed emissioni obbligazionarie) il piano di riconversione e sviluppo fondato sugli investimenti, materiali ed immateriali, necessari per la fuoriuscita dal fossile (Alfonso Iozzo, Alberto Maiocchi, Guido Montani). Ritengo che anche le politiche anticicliche ed i salvataggi (o i fallimenti pilotati) delle aziende bancarie e finanziarie a rischio sistemico dovrebbero formare oggetto di una cooperazione rafforzata fra i membri della zona euro. Ciò consentirebbe di evitare la trasformazione generica di debiti pubblici nazionali in debito europeo, invisibile ai tedeschi, in modo più preciso e convincente di quanto poi proposto da Prodi e Quadrio-Curzio (la loro iniziativa ha comunque il pregio di offrire in garanzia l'oro della patria, risparmiando ai tedeschi l'imbarazzo di chiedercelo). Comunicare ai cittadini europei, come fanno Merkel e Sarkozy, che si devono investire (a puro titolo d'esempio) 3000 miliardi di euro per stabilizzare il debito dei paesi dell'Europa del sud, provoca percezioni molto diverse rispetto ad una comunicazione che, invece, spieghi che: a) si costituisce un Fondo di 1000 miliardi per difendere da attacchi speculativi il debito preesistente alla crisi (31/12/2007), in pratica l'attuale FESF; b) si costituisce un secondo Fondo di 500 miliardi per stimoli alla domanda durante le crisi (da rialimentare nei periodi positivi) mediante investimenti di cui beneficia tutta l'industria europea (e quella tedesca più delle altre); c) si crea un Istituto europeo agente e garante degli aumenti di capitale necessari per adeguare i *ratios* delle banche a rischio sistemico (di nuovo: soprattutto francesi e tedesche). Si eviterebbe così un *de-leveraging* eccessivo. Le azioni comprate dal Fondo dovrebbero essere cedute al mercato una volta ristabilita la fiducia, la plusvalenza incamerata dal Fondo.

Per fermare la guerra finanziaria, innescata dalla crisi americana e continuamente rinfocolata dalla gestione americana della crisi (i cedimenti dell'amministrazione Obama alla pressione delle banche per depotenziare e rallentare la nuova regolamentazione finanziaria, sono

indicativi di questa tensione) hanno assunto rilievo strategico le lotte per la riforma in senso democratico delle istituzioni internazionali, a partire dal Fondo monetario e dall'Organizzazione del commercio, e per la rappresentanza unitaria della zona euro nel Fondo stesso.

In questo quadro meritano ogni sostegno gli sforzi prodigati dai federalisti italiani per rianimare l'UEF, per avviare il Movimento dei movimenti, e per proporre al *World federalist movement* campi di attività, ora non seguiti, come la riforma del sistema monetario internazionale.

Crisi dell'ideologia neo-liberista e ritorno di Marx, Keynes e Schumpeter.

Non una specifica scuola, ma la scienza economica *tout-court* è entrata in crisi, tanto ha finito per coincidere, nel suo *main-stream*, con l'ideologia neo-liberista che ha fatto da scudo all'egemonia americana nell'ultimo trentennio. Alla domanda della Regina Elisabetta "perché nessuno l'ha previsto?" si può rispondere che l'economia neo-classica non ha strumenti per la comprensione delle crisi: le crisi non esistono proprio, data la capacità d'autoregolazione del mercato. L'economia neo-liberista ha elevato a dogma le peggiori limitazioni della teoria neo-classica. Il *main-stream* contempla operatori in concorrenza perfetta entro mercati chiusi, quando invece il mondo è dominato da grandi imprese transnazionali monopolistiche ed oligopolistiche; considera lo Stato come inutile intralcio al libero dispiegarsi delle forze di mercato, mentre senza il primo non potrebbe aversi il secondo (regolazione, validità dei contratti, forza esecutiva, correzione dei fallimenti del mercato), ma solo anarchia; assume che gli individui agiscono in base ad "aspettative razionali", trascurando le acquisizioni della neuro-economia ed ignorando l'evidenza storica dell'euforia e del panico; trascura i fallimenti del mercato nella distribuzione delle informazioni, del reddito e delle opportunità, in contraddizione con la necessità di una domanda aggregata stabile o crescente per il funzionamento del modello che essa stessa propugna e con esiti ripugnanti per il comune sentire liberale, democratico e socialista; relega fra le diseconomie esterne (all'impresa) costi enormi e rischi incalcolabili derivanti dalla distruzione di beni comuni nel corso dell'attività di produzione e consumo (le risorse naturali, la natura stessa e molti aspetti qualitativi dello sviluppo umano non conteggiati nel PIL); pretende che la moneta sia "un velo", senza effetti sull'economia reale (essa influenzerebbe soltanto il livello generale dei prezzi e non i

prezzi relativi, neanche dei beni di consumo rispetto ai beni capitale) e non è quindi in grado di spiegare la relazione strettissima che invece si manifesta fra l'attività d'investimento, la modalità del suo finanziamento ed il ciclo economico nei sistemi capitalistici sviluppati, altamente finanziarizzati, mercificati (anche per il *welfare*) e tendenzialmente globali.

Per capire le crisi occorre tornare a considerare l'economia come una scienza sociale, che ha per obiettivo lo sviluppo di capacità umane potenziali, come facevano gli economisti classici a cominciare da Adam Smith e John Stuart Mill. Occorre poi utilizzare strumenti che l'economia neo-liberista pretende di avere incorporato nelle sue eleganti formulazioni matematiche, ma che invece ha ignorato o sterilizzato, come il modo di produzione di Marx, la distruzione creatrice di Schumpeter, la preferenza per la liquidità e la propensione all'investimento di Keynes, l'instabilità intrinseca dei sistemi finanziari di Minsky, i cicli lunghi tecnologici di Kondrat'ev, i cicli di vita delle potenze egemoni di Kindleberger, la dimostrazione di Barone che l'economia può funzionare senza il mercato (teoria dei prezzi ombra), la matrice delle interdipendenze di Leontief, la coesistenza, nelle economie capitaliste sviluppate, di un settore di mercato con un altro pianificato, evidenziata da Galbraith. Questi nomi sono spesso sconosciuti a chi studia economia oggi, perché ostracizzati dagli economisti *main stream*.

A prima vista, la celebre previsione di Marx sulla caduta tendenziale del saggio di profitto non si è realizzata. I profitti furono ricostituiti innanzitutto dai due conflitti mondiali (profitti di guerra) e dallo sfruttamento coloniale (teoria dell'imperialismo di Lenin). Nell'età d'oro, i profitti furono sostenuti dalle politiche di sostegno della domanda effettiva, ispirate da Keynes e da Beveridge (*welfare* e debiti pubblici/ vs. profitti privati). Dopo il *profit squeeze* successivo al Sessantotto ed alle crisi petrolifere, il ritorno al profitto fu reso possibile dall'introduzione di nuove tecnologie, *capital intensive/ labour saving*, e dall'immissione sul mercato mondiale d'un nuovo immenso esercito industriale di riserva, sottopagato e sottoposto a regimi di controllo autoritario delle condizioni di vita e di lavoro. *Last but not least*, l'Unione Sovietica s'è dissolta dopo neanche un decennio di politica reaganiana, facendo così venir meno quella paura dei "rossi" che, negli anni della guerra fredda, aveva convinto "i padroni" ad accettare politiche retributive più generose e politiche sociali meno retributive. Userò anche in seguito il termine desueto "padroni" non per pura provocazione, ma per indicare i detentori del potere economico

effettivo che possono rappresentare uno o più dei ruoli previsti in commedia: capitalisti, imprenditori, agenti (*managers*, professionisti). Almeno qui da noi, nel “mondo libero”, il capitalismo impaurito era preferibile a quello arrogante che gli è succeduto. La quota del profitto lordo industriale sul reddito è passata dal 25 al 35% fra il 1981 e il 2001 (elaborazione di Andrew Glynn su dati OCSE relativi a quindici paesi) ed il periodo successivo, fino alla crisi, non è stato certo caratterizzato da una contrazione dei profitti. Perfino in Russia, dove i beni comuni e quelli pubblici, per i quali intere generazioni sono state sacrificate dall’industrializzazione forzata fino alla battaglia di Stalingrado, sono passati nella disponibilità di pochi oligarchi, l’avvento del capitalismo privato non ha soddisfatto le attese che aveva generato. La speranza di vita vi è diminuita di dieci anni.

Più in generale si può dire che il saggio del profitto è stato sostenuto da un processo di concentrazione ininterrotto. Nel regime di concorrenza perfetta il profitto tende a zero; non può stupire che la formazione di profitti (attraverso l’appropriazione o l’innovazione) e la loro permanenza (attraverso ogni forma di barriera all’imitazione ed alla concorrenza) sia stata spiegata soltanto da economisti eterodossi, non solo marxisti, fra i quali spiccano Schumpeter, per la teoria del monopolio, ed il suo grande allievo Paolo Sylos Labini, che ha dato un contributo scientifico di primo piano alla teoria della formazione dei prezzi in regime d’oligopolio ed al suo rapporto col progresso tecnico. Ogni crisi accresce il grado di concentrazione, sia industriale che finanziaria, e l’interdipendenza fra Stato e monopoli. Politici e *managers* diventano figure intercambiabili, soprattutto negli Stati Uniti dove il processo è più avanzato. D’altra parte può essere utile ricordare che per Lenin “il socialismo non è altro che il monopolio del capitalismo di Stato messo a servizio degli interessi di tutto il popolo” e “nella misura in cui fa questo cessa d’essere monopolio capitalistico”. Compito delle rivoluzioni sociali è di portare a conclusione quegli sviluppi che sono già in atto. L’analisi di Hilferding, del sorgere delle grandi concentrazioni industriali, dell’intreccio fra banca e industria e dell’intervento dello Stato nell’economia, lo porta ad ipotizzare che, di concentrazione in concentrazione, ci sarà alla fine una sola banca, proprietaria di tutte le industrie, ed a quel punto basterà nazionalizzare quella.

Come sono stati investiti i profitti monopolistici, visto che la disoccupazione è cresciuta? David Harvey, statunitense, antropologo e geografo prima di dedicarsi all’economia, con una visione marxista temperata dal pragmatismo anglosassone, spiega lo spostamento del

centro di accumulazione del capitale da Occidente ad Oriente come una conseguenza della logica interna del capitalismo stesso. L'enigma del capitale, secondo Harvey, consiste nella necessità di riprodursi generando un rendimento che storicamente è del 3% l'anno composto. A tal fine deve estendere la sua legge ad aree geografiche sempre più vaste, com'è avvenuto con i beni collettivi dell'ex URSS e come sta avvenendo in Asia, e ad ogni settore della vita umana, *welfare* incluso. Scuola, sanità, giustizia, prigioni, la guerra stessa (Dick Cheney insegna) devono essere privatizzati per offrire sempre nuovi sbocchi al capitale. Del resto anche Marx pensava che il socialismo si sarebbe affermato proprio per il compimento della rivoluzione borghese in tutto il mondo, che avrebbe reso la classe lavoratrice troppo numerosa perché restasse sottomessa ai capitalisti.

Quando, come nella fase conclusa con la crisi attuale, le opportunità d'investimento crescono meno rapidamente dei profitti, l'ingordigia si ritorce contro il capitale stesso. Occorre distruggere capitale ed ogni bravo capitalista s'impegna affinché sia distrutto il capitale altrui. L'aspetto fisiologico dei processi di distruzione del capitale è stato colto da Kondrat'ev con i suoi cicli lunghi, legati a grandi salti tecnologici (il vapore, l'elettricità, il motore a scoppio, ecc.) e da Schumpeter con la distruzione creatrice, inerente all'innovazione, che rende conveniente cancellare investimenti precedenti perché quelli nuovi promettono profitti più elevati. La bolla delle *Dot-com*, ad esempio, è spiegata dal combinato disposto di questi fenomeni strutturali con quelli specificamente finanziari descritti da Minsky.

Non tutte le distruzioni di capitale, però, sono collegate all'innovazione. Altre, ad esempio, sono destinate ad accrescere il godimento, l'onore ed il prestigio dei capitalisti e del loro contorno di *managers*: si tratta dei consumi ostentativi di Thorstein Veblen. Due economisti marxisti americani, Baran e Sweezy, dopo aver correlato la tendenza del surplus ad aumentare col grado di concentrazione, fanno rientrare fra le modalità d'assorbimento del *surplus* l'investimento ed il consumo dei capitalisti, la promozione delle vendite, la spesa pubblica (per la parte che non rappresenta una fiscalizzazione del costo di riproduzione della forza lavoro), il militarismo e l'imperialismo. In questo senso gli Stati Uniti provvedono alla distruzione del *surplus* per il mondo intero ed il conto arriva a rate, una crisi dopo l'altra, sempre più frequenti e sempre più profonde.

Come, tecnicamente, si distrugge il capitale? Keynes risponde a questa domanda mettendo in scena la moneta non più come un velo, ma come un personaggio in carne ed ossa, dotato del potere di alterare

i prezzi relativi fra beni-salario e beni-capitale (decisiva in proposito la dimostrazione con cui Sraffa ha rafforzato Keynes nella sua intuizione, prima della stesura della *General Theory*). *Ex-post*, spiega Keynes, il risparmio è uguale all'investimento per definizione contabile, ma *ex-ante* può essere superiore, o inferiore. L'eccesso di risparmio è investito all'estero oppure distrutto dall'inflazione, perché investito in beni capitali (azioni) già esistenti, facendone aumentare il prezzo e riducendone la redditività. Il difetto di risparmio può essere compensato dall'indebitamento con l'estero oppure può costringere gli imprenditori ad un investimento inferiore a quello che lo stato delle loro attese suggerirebbe. Questa è una distruzione di capitale patologica e Keynes propone la sua terapia: avanzi del bilancio pubblico in caso di difetto di risparmio e *deficit spending* in caso d'eccesso. In mano ai politici la seconda terapia divenne d'uso ed abuso generale, mentre la prima di solito fu ignorata. Credo che abbia ragione Mattick, secondo il quale la teoria di Keynes – attraverso il totale rigetto della legge degli sbocchi di Say ed un parziale ritorno a Ricardo ed ai classici – “ammetteva le previsioni di Marx senza darne riconoscimento a Marx, e rappresentava, nella sua essenza e in termini borghesi, una specie di ripetizione attenuata della critica marxiana; il suo scopo era arrestare il declino del capitalismo e impedirne il possibile crollo”.

L'intuizione keynesiana è stata perfezionata mezzo secolo dopo da Minsky, per il quale le crisi sono *intrinseche* al modo di operare del capitalismo. Si noti che, quando fu pubblicato il libro più importante di Minsky (*Stabilizing an Unstable Economy*, 1986), la finanziarizzazione dell'economia era appena agli inizi. Il *deficit spending*, nel modello Keynes/ Minsky, è particolarmente utile quando si genera una *trappola della liquidità*. Noi ci troviamo proprio in questa situazione, non perché risparmiamo troppo, spaventati dal futuro, perché anzi non riusciamo proprio più a risparmiare. L'ingorgo si è generato perché il mare di liquidità creata dalla *Fed* (ed in misura molto inferiore dalla BCE), per salvare le banche, non ha alimentato l'economia reale (consumi ed investimenti), ma si è dissipato nel circuito finanziario stesso. Ciò è avvenuto perché è mancata la capacità d'indirizzo politico necessaria, ai livelli regionale e mondiale, per lanciare un nuovo ciclo d'investimenti rivolto alla soluzione delle emergenze globali, mentre gli Stati nazionali, di dimensioni insufficienti rispetto all'estensione delle questioni, sono affondati nel debito contratto per salvare i grandi gruppi finanziari, col risultato di accrescere la propria subordinazione ai cosiddetti mercati.

La liberalizzazione indiscriminata dei movimenti di capitale, le innovazioni finanziarie e le tecnologie della comunicazione e dell'informazione, costituiscono il *mix* che ha consentito la creazione delle più sofisticate armi di distruzione di massa del risparmio che siano mai state concepite. Purtroppo anche in questa tecnologia, come nelle produzioni militari vere e proprie, gli americani hanno conquistato un'indiscussa supremazia, dagli assi nella manica dei giocatori di *poker* al *saloon* costituiti dallo spaccio di prodotti finanziari, quanto più composti tanto più tossici, fino alla vendita di titoli rappresentativi di scommesse, e di assicurazioni (non coperte) di rischi "inesistenti" (CDS "nudi"). Sotto il vestito niente. La dimostrazione più divertente della fallacia degli algoritmi, che hanno trascinato alla rovina i loro stessi inventori (premi Nobel, naturalmente), è stata scritta da Taleb; la dimostrazione più rigorosa da Mandelbrot. Entrambi pensano che il tallone d'Achille dei modelli matematici sia l'assunzione di una distribuzione normale delle quotazioni, descritta dalla curva di Gauss col massimo assembramento di risultati attorno alla media e code sottili raffiguranti la rarità delle fluttuazioni estreme. Taleb enfatizza il ruolo della fortuna e l'evento raro, il "cigno nero". Mandelbrot, attraverso una monumentale ricerca statistica, dimostra che la curva delle quotazioni ha code spesse (gli eventi estremi non sono rari) e sostiene la miglior capacità del suo modello di compiere previsioni corrette. La geometria dei frattali è ancora in pieno sviluppo, ma si sono già avute notevoli applicazioni nelle ricerche sui fenomeni di turbolenza e nello studio di sistemi economici dinamici complessi.

General intellect e crisi della modernità.

Il fallimento finanziario americano è stato propagato al mondo intero. Questo esito non era scontato: in parte si deve alla cinghia di trasmissione d'interesse classi dirigenti finanziarie nazionali, addestrate in Goldman Sachs o al Fondo monetario. Il "partito americano" è ancora forte.

Dal sistema bancario, ufficiale ed ombra, la crisi si è trasmessa all'economia reale, attraverso l'effetto ricchezza ed il *credit crunch*, armi d'efficacia assoluta con cui i banchieri, creando disoccupazione, ricattano i governi per essere salvati e poter ricominciare.

Riempiti di liquidità dagli Stati, che si sono indebitati allo scopo, i banchieri attaccano il debito degli Stati stessi, costretti così a rivalersi sui soliti: lavoratori dipendenti, pensionati e risparmiatori. Il vincitore con l'asso nella manica (la banca) esce dal *saloon* dalla porta posteriore.

re guardandosi le spalle. Il perdente (lo Stato) esce dalla porta principale e rapina i passanti per rifarsi.

Slavoj Zizek, il filosofo di Lubiana che non esita a ri-definire comunista una nuova ipotesi d'emancipazione dell'umanità, denuncia il fallimento morale della modernità. Com'è possibile, si chiede, che trilioni di dollari siano stati regalati dai governi alle istituzioni bancarie di tutto il mondo, mentre non è mai stato possibile mobilitare risorse anche solo lontanamente comparabili per affrontare la drammatica piaga della povertà e la rovinosa crisi ecologica? Non approfondisco le sue proposte perché sono convinto che, allo stato dell'arte, l'umanità non sia preparata a sostituire il capitalismo e che l'esito felice di fuoriuscite nazionali dal capitalismo sia impossibile. Si possono invece introdurre riforme profonde, capaci anche di creare condizioni propedeutiche al superamento del capitalismo, su scala continentale e mondiale.

Un altro filone d'analisi delle trasformazioni del capitalismo riguarda la cosiddetta economia cognitiva. Il modo di produzione conseguente alla rivoluzione scientifica ed alla globalizzazione comporta la progressiva sostituzione di capitale *hard*, le "macchine", con capitale *soft*, incorporato negli esseri umani e nelle loro protesi informatiche. Ciò dovrebbe consentire, in prospettiva, il superamento del capitalismo, poiché non è pensabile che l'intero patrimonio conoscitivo, creativo, emotivo e relazionale della società sia sottomesso al capitale (Vercellone). La scienza, in particolare, non potrà essere subordinata per sempre al potere del capitale (Severino). L'esito, tuttavia, può essere diverso. La modernità, sostiene Rullani, ha utilizzato a fondo la potenza di due dispositivi che hanno reso lo sviluppo automatico e auto-propulsivo, sottraendolo così al giudizio ed alla responsabilità dei soggetti: l'uso massiccio di conoscenza riproducibile (una macchina replicativa indifferente a tutto quello che eccede la sua funzione) e la separazione delle sfere d'azione in sub-sistemi specializzati (scienza, tecnica, economia, politica, diritto, ecc.) ciascuno dei quali persegue prestazioni distinte senza considerare gli effetti prodotti sugli altri sub-sistemi. Per uscire dalla crisi "occorre sottrarre ai tanti automatismi messi in campo dalla modernità il controllo esclusivo della moltiplicazione cognitiva". A questo vasto programma seguono istruzioni pratiche per le piccole e medie imprese: puntare sulla produzione di senso, di simboli e di legami, che non inquinano e consentono di ripristinare il profitto (di accrescere ulteriormente, direbbe Marx, il divario fra valori di scambio e valori d'uso). Non è proprio quel che Marx si attendeva dal *general intellect* profetizzato nei *Grundrisse*: una cono-

scienza diffusa ed incorporata nelle persone umane e nell'intreccio di relazioni intellettuali, che avrebbe consentito la loro emancipazione dal capitale.

Nel passaggio dall'era della proprietà a quella dell'accesso, illustrato da Rifkin, diventa strategico il controllo dei nodi. Chi potrà frequentare le migliori Università? Gli studenti più capaci grazie a borse di studio, vorremmo rispondere, ma il ridimensionamento della spesa pubblica è funzionale alla conservazione di un'aristocrazia ereditaria. Gli accessi ad internet sono liberi e tali devono restare, ma l'offensiva degli Stati, in proprio e per conto del capitale, è già in atto.

Le riforme non si realizzano senza lotte e queste richiedono un "campo politico" (Bourdieu) di dimensioni adeguate. Le lotte nazionali non potrebbero essere che repressive e regressive. Il campo politico indispensabile è l'Europa, quello possibile il mondo. Del "campo politico" fanno parte, oltre ai politici, anche giornalisti, sindacalisti, lobbisti, ecc. L'avanzare della crisi ha fatto emergere il campo politico europeo, che internet rende molto visibile. Queste cose sono ben chiare perfino ad un cattivo maestro come Toni Negri, ma non ad un ambizioso rappresentante del socialismo europeo come Fabius. Solo una politica dell'Unione potrebbe ristabilire un contrappeso democratico adeguato al peso del capitale in Europa e guidare le forze riformatrici a livello mondiale, a partire dall'iniziativa dell'Unione nelle istituzioni internazionali. Il federalismo europeo non promette, in sé, che le istituzioni federali non diventino strumento del capitale e delle forze conservatrici. Assicura solo la dimensione necessaria per lo sviluppo non anarchico delle forze produttive, che a loro volta saranno protagoniste delle lotte per il superamento dello sfruttamento capitalista, in forme che oggi noi non possiamo prevedere e che saranno il portato delle lotte stesse.

Rischio globale, Stati-assicuratori nazionali e democrazia.

Il primo Keynes scrisse un saggio sulla teoria delle probabilità, fondamentale per tutto il suo pensiero successivo. In buona sostanza egli distinse il rischio dall'incertezza. Il primo è calcolabile, dunque assicurabile, contro pagamento di un premio, da assicuratori privati o pubblici. La seconda, incalcolabile, richiede l'intervento dello Stato, deve essere posta a carico della fiscalità generale, come si direbbe oggi, per stabilizzare l'economia. Questa impostazione va oltre l'assicurazione obbligatoria, già introdotta da Bismarck per contrastare l'avanzata del socialismo, e sta alla base della *General Theory* e del

Beveridge Report, ossatura del *Welfare State* e del compromesso socialdemocratico del dopoguerra. È interessante notare che, mentre Keynes rappresenta l'ultima coerente visione imperiale dell'unità del mondo, Beveridge è un federalista della grande scuola inglese, come Lord Lothian e Wheare. Si può inoltre ritenere che la trasformazione, da parte della politica, di questi grandi progetti intellettuali in istituzioni sia stata favorita dalla paura di Marx, cioè dell'Unione Sovietica.

“Lavoratori di tutto il mondo unitevi!”. L'appello del *Manifesto* è stato accolto dai capitalisti, mentre i lavoratori sono ancora divisi da frontiere nazionali, linguistiche e normative, che ne riducono la mobilità e la forza contrattuale. L'unione mondiale del capitale, attraverso le banche e le imprese transnazionali, ha prodotto l'attuale “capitalismo del rischio globale” secondo la definizione di Ulrich Beck. La domanda crescente di copertura dell'incertezza keynesiana si scontra con la capacità decrescente degli Stati nazionali di corrispondervi. L'insoddisfazione che ne deriva delegittima la classe politica degli Stati nazionali, sottoposta a voto popolare, e paradossalmente rafforza il potere degli attori transnazionali, responsabili della crisi.

Come già accennato, Rodrick formula un'analisi corretta della incompatibilità del terzetto: globalizzazione, sovranità nazionali e democrazia. La scelta di accettare la globalizzazione, governandone a livello nazionale le conseguenze, è stata attuata con successo dalla Cina, proprio perché il suo regime è autoritario. La scelta di dare priorità alla democrazia, che oggi si realizza soltanto negli Stati nazionali, comporta la necessità di non eccedere con la globalizzazione, di rinazionalizzare molte politiche, fra le quali quelle che tutelano i perdenti della globalizzazione, e di ritornare ad un sistema simile a quello di Bretton Woods, che consentiva il controllo nazionale dei flussi di capitale. Rodrick riconosce che solo il federalismo mondiale consentirebbe di coniugare globalizzazione e democrazia, con parziale sacrificio delle sovranità nazionali, ma considera impraticabile questa via. Non motiva questa sua opinione, dunque la considero un pre-giudizio.

Senza evocare il federalismo mondiale, Stiglitz propone soluzioni pratiche per far funzionare la globalizzazione. Da un lato, la globalizzazione ha comportato un arretramento dell'azione pubblica (nazionale) a fini di regolazione, di redistribuzione, di correzione dei “fallimenti del mercato”, di prevenzione e soluzione delle crisi finanziarie. Dall'altro la crisi degli Stati nazionali ed il ritardo nella creazione d'istituzioni sovranazionali (paragonabili a quelle che accompagnarono e favorirono la formazione dei mercati nazionali) pongono ormai in seria crisi il processo di globalizzazione. Siamo di fronte alla possibi-

lità ed alla necessità di una svolta. Il tentativo di governo unilaterale dell'economia globale, di cui il fondamentalismo di mercato costituisce la veste ideologica, è fallito. Per evitare il fallimento della globalizzazione bisogna governarla. Nei lavori di Stiglitz riforme concrete del commercio, contabilizzazione e utilizzo delle risorse naturali, tutela dell'ambiente e ripartizione equa dei suoi costi e benefici, controllo delle imprese multinazionali, gestione del debito dei paesi poveri e indirizzi per i nuovi finanziamenti, trovano sistemazione integrandosi fra loro attraverso l'utilizzo sapiente d'organizzazioni, trattati e meccanismi esistenti, attraverso il gioco degli incentivi e dei disincentivi, la creazione di tribunali internazionali, la sostituzione del dollaro con una moneta mondiale. Tutti i paesi accumulano riserve con l'obiettivo di sottrarsi, in caso di difficoltà valutarie, ai condizionamenti imposti dalle regole del *Washington Consensus*. Il rapporto fra riserve ed importazioni si è impennato dopo la crisi asiatica. Questa modalità di protezione dal rischio, osserva Stiglitz, in primo luogo è troppo costosa: le riserve mondiali (6 trilioni di dollari) sono investite all'1-2%, contro un rendimento atteso sugli investimenti nei paesi emergenti del 10-15%; in secondo luogo provoca insufficienza di domanda globale; infine genera instabilità valutaria anziché proteggere dalla stessa. Occorre creare a livello internazionale le istituzioni pubbliche democratiche necessarie per far funzionare la globalizzazione, cominciando da una serie di riforme delle istituzioni esistenti. Il sistema monetario internazionale è sull'orlo del precipizio e soltanto decisioni assunte a Pechino, nell'interesse nazionale cinese, stanno per il momento impedendo che esso vi precipiti. Keynes suggerì negli anni Trenta e Quaranta le correzioni necessarie per la sopravvivenza dei sistemi nazionali d'economia politica. Così Stiglitz, insieme ad altri "visionari pratici", come Jacques Attali, indica oggi quelle necessarie per rendere sostenibile il sistema economico globale, ma occorre una forte iniziativa politica perché sia convocata una conferenza internazionale che scongiuri altri passi unilaterali ed avvii il governo multilaterale della globalizzazione. Solo un'iniziativa europea, forte perché unitaria, potrebbe portare al successo quella che ormai – per l'ostinato nazionalismo dei dirigenti europei – è considerata la "posizione cinese".

Crisi di legittimità della governance capitalista.

Le prossime crisi non potranno più fare affidamento su Stati nazionali che assicurano banche, che a loro volta comprano i titoli degli Stati, in un circuito d'irresponsabilità. D'ora in avanti, voglio dire già

a partire dalla crisi del 2011, coda velenosa di quella del 2008, ognuno (politico, banchiere o imprenditore) dovrà rendere conto della qualità dei rischi assunti “con i soldi degli altri”, come rimarca Gallino.

La legittimità del potere economico, nel sistema capitalista, si fonda sulla proprietà del capitale, delle banche e delle altre imprese. In realtà, fin dagli anni Venti del Novecento, con l’affermazione di imprese e gruppi di dimensione sempre più ampia ed il frazionamento della proprietà delle azioni, il potere effettivo di gestione si è separato dalla proprietà, secondo la celebre analisi di Berle e Means. Alla proprietà è rimasto il potere di nominare e controllare i *managers*, attraverso i riti assembleari. Su questa *fictio iuris*, sempre più precaria, continua a fondarsi tutto il potere che consente a pochi di impiegare armi di distruzione di massa del lavoro e dei risparmi altrui.

Così come i soviet rappresentarono un progresso formidabile rispetto all’aristocrazia zarista (quegli ufficiali incompetenti, presuntuosi ed arroganti che guidarono al massacro gli operai e i contadini russi provocandone la rivolta), i consigli d’amministrazione e le procedure manageriali di pianificazione, organizzazione e controllo consentirono lo sviluppo industriale fordista, liberandolo da legami troppo stringenti con azionisti di terza o quarta generazione, spesso estranei alla vita delle aziende. Dopo il mitico Sloan della General Motors ed altri *managers* di grande successo, gli economisti svilupparono teorie del capitalismo manageriale mettendo in conto possibili divergenze d’interessi tra proprietà e *management* (Marris), teorie istituzionali che collegano il continuo aumento della dimensione delle imprese alla necessità di ridurre il costo delle transazioni internalizzandole (Coase). Infine, ai primi scricchiolii del magnifico edificio, teorie dei costi d’agenzia (Meckling), basate sulla convinzione che gli agenti (i *managers*) non faranno gli interessi di chi ha delegato loro il proprio potere (gli azionisti). Figuriamoci poi se faranno gli interessi degli *stake-holders*!

La concentrazione del potere degli azionisti nelle mani di alcuni potenti investitori istituzionali (soprattutto i fondi pensione degli Stati Uniti) e la caduta del saggio di profitto negli anni Settanta trasformarono il forte sospetto che gli agenti non facciano gli interessi degli azionisti in una certezza. La conseguente crisi dei rapporti fra i due soggetti del capitalismo fu risolta con una svolta di cui ancora il mondo intero paga le conseguenze. Secondo il nuovo compromesso, i *managers* dovevano essere responsabili non più del profitto aziendale, e magari anche di qualche aspetto sociale, ma della “creazione di valore per gli azionisti”, i quali li avrebbero compensati con una partecipazione all’arricchimento (non lo chiamo profitto, *pour cause*) in forma

di *stock-options*. Questo passaggio è cruciale per comprendere la colossale distorsione degli incentivi, fondati non più sui risultati conseguiti (manipolabili solo attraverso il reato di falso in bilancio), ma sui risultati attesi, ben più facilmente manipolabili. Il prezzo di mercato delle azioni di un'impresa è un multiplo dei risultati; questo multiplo aumenta in funzione delle prospettive d'incremento futuro dei profitti; le attese sul futuro sono influenzate da chi ha i mezzi perché i *media* parlino bene degli immancabili successi a venire dell'impresa, ossia dagli stessi *managers*, non certo dai piccoli azionisti. La legittimazione di questo sistema rende indispensabile la fede nella razionalità delle aspettative e nell'assenza di asimmetrie informative. A questa funzione ideologica hanno provveduto gli economisti *main stream*.

Trasformati in azionisti anche i *managers*, attraverso i premi su risultati a venire, certificati dall'aumento dei prezzi di Borsa, non si poteva più dubitare della loro identità d'interessi con gli azionisti. L'obbligo di presentazione di risultati trimestrali, che naturalmente influenzavano le quotazioni di Borsa, focalizzò sempre più l'attenzione dei *managers* sui risultati di breve periodo, capaci di influire sulle proprie personali fortune, anche attraverso l'*insider-trading*, rispetto alla ricerca del profitto innovativo, schumpeteriano, che si può ottenere soltanto da investimenti rischiosi. Questo, infatti, non provenne più tanto dai grandi centri di ricerca (ad esempio IBM), quanto da giovanotti (come Bill Gates e Steve Jobs) che nei sottoscala californiani seppero appropriarsi di patrimoni di ricerca pubblica, universitaria o militare, trasformandola in prodotti vendibili, al fine di poter poi anche loro accedere alla "creazione di valore" in Borsa, con rapporti *p/e* insensati. L'accumulazione primitiva marxiana, un processo d'appropriazione e non di creazione, tornò così ad essere quella del super capitalismo evoluto. Baumann, ad esempio, ha coniato, un secolo dopo Marx, l'espressione "capitalismo parassitario", che comunica efficacemente lo stesso concetto. In definitiva la "creazione di valore per gli azionisti" si è rivelata l'ideologia utile perché i *managers* spogliano gli azionisti (per non dire di tutti gli altri *stake-holders*).

Allo stato dei fatti, la veste giuridica e gli argomenti di propaganda con cui si legittima l'enorme potere di cui godono alcune minoranze, divenute maggioranza relativa di solito attraverso l'allungamento della catena di comando, la costituzione di scatole cinesi ed il supporto bancario, come non smette di denunciare Guido Rossi, sono debolissimi. Non solo la porzione di capitale delle imprese necessaria ad assicurarne il controllo è tanto più modesta quanto più è grande l'impresa, ma, quel che è peggio, chi sbaglia raramente paga, come abbiamo visto nel

caso delle banche *too big to fail*. Pagano sempre i lavoratori e i creditori. Negli Stati Uniti, i cui fondi pensione sono stati eletti a nostro modello, gli azionisti che non contano (la stragrande maggioranza del capitale) sono sfruttati prima, quando lavorano, e dopo, quando perdono la pensione. Finora i lavoratori-azionisti americani hanno inneggiato al sistema che li espropria. Sono i perdenti di un gioco che si vuol far credere eterno.

I motivi che giustificano il potere di pochi, che è potere sulle vite, sono venuti a mancare uno dopo l'altro. Non sono i capitalisti che innovano, ma gli imprenditori resi schiavi dai debiti (pochissimi di loro diventeranno capitalisti). Non sono i capitalisti che anticipano il capitale, ma le banche. Non sono i capitalisti che corrono il rischio del fallimento, ma i dipendenti, gli altri *stake-holders* e gli Stati. Niente rimane in piedi dell'ideologia che legittima il loro potere smisurato ed incontrollato. Si tratta del "residuo" paretiano di un'utilità sociale appartenuta ad una fase storica precedente, come quella della monarchia assoluta e della nobiltà feudale nel 1789. Galbraith parla di "economia della truffa". Sono i *managers* la nuova élite globale, sottratta ad ogni controllo e contrappeso grazie all'asservimento dei proprietari ed all'impotenza degli Stati nazionali. Il controllo dei *managers* è la questione all'ordine del giorno.

Il federalismo, premessa e compimento della riforma del capitalismo.

L'Unione europea, la nostra rivoluzione pacifica, modificherà la tendenza attuale, succube degli Stati Uniti? Guiderà la creazione di un contrappeso politico mondiale allo strapotere del capitalismo manageriale? Creerà tutele efficaci per il lavoro e per il risparmio nei confronti degli sfruttatori di entrambi? Questo, a mio avviso, sarà il risultato di lotte, per le quali noi predisponiamo il campo adeguato e progetti specifici. Senza Europa non ci saranno lotte progressive, ma lotte nazionali che riporteranno indietro le lancette della storia di un'ottantina d'anni.

Il Trattato di Lisbona fonda l'Unione come "economia sociale di mercato", dunque compie una scelta di campo netta fra i due capitalismo descritti da Michel Albert, a favore di quello renano e contro quello anglo-sassone. Le lotte possono basarsi su questo nuovo *acquis communautaire*, innanzitutto per consolidarlo e difenderlo, nell'attuazione pratica, da ogni tentativo di svuotamento, poi per tradurlo in direttive e leggi che, pietra dopo pietra, fonderanno il diritto europeo dei lavoratori, come già accade attraverso le sentenze della Corte eu-

ropea. Il diritto del lavoro limita l'arbitrio dei padroni. Bisogna recuperare trenta anni d'arretramento, poi tornare ad avanzare, in Europa e nel mondo, fino a quando le deliberazioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro saranno più cogenti di quelle dell'Organizzazione internazionale del commercio (che già è paralizzata per deficit democratico).

Keynes era un liberale riformista. Condivideva gran parte dei giudizi critici sul funzionamento del capitalismo, ma riteneva che nessuno dei critici del sistema avesse formulato una proposta convincente per la sua sostituzione con un altro modello economico e sociale. Il capitalismo può essere salvato dai suoi stessi *animal spirits* soltanto mediante politiche di regolamentazione finanziaria e di regolazione macroeconomica. I federalisti inglesi contemporanei di Keynes, come Robbins, ci hanno insegnato che, per salvare la libertà e il mercato, occorre più Stato, non nazionale ed imperiale come quello britannico-keynesiano, ma europeo e mondiale. Con questo cambiamento di scala, oggi si può parlare del ritorno di Keynes e della sconfitta storica di Hayek, l'economista austriaco capostipite di Friedman e della Scuola di Chicago, del neo-liberismo e della *shock economy*. Da vero liberale Hayek non avrebbe condiviso, così almeno spero, lo spregiudicato utilizzo da parte americana dei generali greci e sudamericani, sempre consigliati ed assistiti da un nugolo di *Chicago boys*, tuttavia egli considerava una presunzione fatale non solo la pianificazione socialista e l'intervento dello Stato nell'economia, ma anche la ragione stessa del nostro impegno politico, la fiducia nella capacità dell'uomo di "immettere una scintilla di libertà nella Storia", per dirla con le parole di Francesco Rossolillo.

Un'ottantina d'anni dopo, consumata l'esperienza del socialismo nazionale sovietico e divenuti palesi i rischi della deriva unilaterale americana, le analisi critiche del capitalismo si sono moltiplicate, ma per quanto riguarda la costruzione di un sistema radicalmente alternativo siamo ancora allo stesso punto. Tanto che un illustre riformista dei giorni nostri, Ruffolo, ha potuto titolare il suo libro sulla crisi attuale con l'ironica profezia *Il capitalismo ha i secoli contati*.

Penso anch'io, come Ruffolo, che non esistano "fuoriuscite dal capitalismo" dietro l'angolo, perciò apprezzo gli sforzi di tutti quei "visionari pratici" che tentano di ridurre gli "effetti collaterali" del capitalismo sugli uomini e sulla natura: sono loro i riformisti in senso proprio. Ogni riforma deve rispondere al criterio di avvicinare, mai allontanare, l'unità politica della specie umana, che sola può consentire il perseguimento, e talora il conseguimento, di valori fondamentali quali

la pace, l'equità sociale e la conservazione della natura. Applicando questo criterio considero controriforme quelle del trentennio neoliberalista, una reazione violenta (*shock economy*, appunto) del capitalismo all'arretramento subito negli anni Settanta, con la caduta del saggio del profitto e la contestazione radicale del suo potere sulle vite umane, dentro e fuori la fabbrica. Dopo il Sessantotto l'aumento del potere sindacale nella determinazione del costo e dell'organizzazione del lavoro, l'aumento del prezzo del petrolio e delle materie prime e persino un prolungato tentativo di ribellione armata in paesi come la Germania e l'Italia provocarono la fine della fase d'oro keynesiana, del sistema di Bretton Woods, del compromesso socialdemocratico e della regolazione fordista. Le formulazioni albertiniane della *rivoluzione pacifica* e del *gradualismo costituzionale* sono relative proprio ad una situazione in cui il superamento della guerra e della lotta di classe restano, sì, condizioni preliminari per l'attuazione piena del federalismo (Wheare), ma sono già diventate raggiungibili attraverso l'azione politica federalista che, disinnescando il primato della politica estera, toglie la maschera all'alleanza fra Stato e padroni, che fomenta sia la guerra che il dominio di classe. Questa è la ragione per cui possiamo sperare che l'estensione della democrazia ad ogni livello in cui le decisioni devono essere prese, dunque l'affermazione del federalismo, ricrei quei contrappesi al potere capitalistico che sono stati distrutti alla fine della guerra fredda. Il federalismo costituisce, infatti, lo stadio più avanzato della democrazia, nel senso dell'effettività della partecipazione, dunque crea le condizioni ottimali per l'allargamento di quelle forme economiche che già oggi si sottraggono alla logica del capitale, al legame fra proprietà dei mezzi di produzione e potere: le fondazioni (quelle bancarie, in specie, garantiscono alle banche azionisti con lo sguardo rivolto al lungo termine ed al territorio), il terzo settore, l'economia cooperativa, l'economia partecipativa. In prospettiva, dunque, una "riforma a morte" del capitalismo si realizza a mano a mano che esso sia sostituibile e che altre forze abbiano maturato la capacità e la volontà di sostituirlo. Gramsci c'insegna che l'analisi della sostituibilità del capitalismo (dei rapporti di forza) richiede il pessimismo della ragione, la decisione conseguente richiede l'ottimismo della volontà e la capacità d'attuazione dipende dall'egemonia culturale che si deve costituire *prima* del cambio di regime.

Interventi

IL GRADUALISMO COSTITUZIONALE*

Il tema del gradualismo costituzionale costituisce uno degli aspetti della strategia federalista, accanto a quello dell'esistenza di un Movimento autonomo dai governi e dai partiti, e della scelta del metodo costituente come alternativa alle conferenze intergovernative o diplomatiche.

Esso si colloca sul piano dello sfruttamento delle contraddizioni che il processo di integrazione europea genera, più precisamente sul crinale tra funzionalismo (che mette l'accento sulla necessità di dar vita ad "aree funzionali" europee laddove l'interesse europeo è percepito con maggiore chiarezza, eludendo però il problema del potere) e costituzionalismo (che comporta il sorgere di un potere europeo autonomo).

Fu inizialmente lo stesso Spinelli ad individuare nello sfruttamento delle contraddizioni generate dall'approccio funzionalistico una possibile direttiva d'azione per la strategia federalista. Egli vide nella scelta funzionalistica, che rinvia *sine die* la creazione di un sistema federale europeo, la via attraverso cui i governi nazionali riescono a conciliare la necessità oggettiva di attuare una politica di integrazione europea con la tendenza alla conservazione del proprio potere, denunciando come illusoria la convinzione di chi riteneva che il metodo funzionalistico avrebbe prodotto il passaggio pressoché automatico dall'integrazione economica a quella politica. Ma parimenti Spinelli ha sempre ritenuto che l'integrazione funzionalistica fosse destinata a produrre delle contraddizioni che debbono essere sfruttate per ottenere la federazione.

Queste contraddizioni sono fondamentalmente due. La prima è rappresentata dalla precarietà e dalla inefficacia dell'unificazione fun-

* Nella rubrica "Interventi" vengono ospitati articoli che non necessariamente riflettono l'orientamento della rivista. In questo caso si tratta di un intervento scritto preparato in occasione del seminario organizzato a Verona il 17-18 aprile 2010 dall'Ufficio formazione del Movimento federalista europeo.

zionalistica. Le istituzioni funzionalistiche, fondate in ultima analisi sulle decisioni unanimesi dei governi nazionali, si rivelano in effetti deboli ed incapaci di funzionare adeguatamente nei momenti difficili, quando i problemi da affrontare sono troppo gravi. La seconda contraddizione è rappresentata dal cosiddetto deficit democratico, dal fatto cioè che importanti competenze e decisioni sono trasferite a livello sopranazionale senza che a tale livello venga realizzato un effettivo controllo democratico. Questa situazione è destinata a produrre un disagio nell'opinione pubblica, disagio che può essere trasformato nella rivendicazione della democrazia sopranazionale¹.

In sostanza l'impostazione strategica di Spinelli presenta questa costante: fare leva sulle contraddizioni dell'integrazione funzionalistica e gradualistica e sulle situazioni critiche che ne derivano per attivare una procedura costituente democratica, vista come via ineludibile per giungere alla federazione europea.

Pertanto questo metodo, definito poi da Albertini "gradualismo costituzionale", può essere descritto come il "tentativo di creare istituzioni intermedie, per cui sia sufficiente all'inizio mobilitare un minimo di volontà politica, e che a loro volta agiscano da moltiplicatori di questa volontà, inserendo progressivamente l'alternativa rivoluzionaria nell'equilibrio politico, fino a farne il fronte sul quale si schierano tutte le forze sul campo"².

Proprio nel corso degli primi anni '80, dopo la conquista dell'elezione diretta del Parlamento europeo, Mario Albertini definisce meglio le caratteristiche del metodo del gradualismo costituzionale. La richiesta di un "governo europeo" – che nasce nel MFE come obiettivo specifico di una Campagna proprio in quegli anni – ne fa emergere pienamente natura e forza. "L'UEF si è battuta per l'elezione europea. Adesso è pronta a battersi per il governo europeo... Noi stessi abbiamo mostrato che il caso costituzionale europeo è un caso di costituzionalismo graduale, mostrando però nel contempo – è questo l'aspetto fondamentale della questione – che questo gradualismo ha bisogno di due pilastri – il voto europeo e il governo europeo – perché senza un governo democratico europeo non si può attribuire alla Comunità né il controllo della politica monetaria né tutte le altre competenze indispensabili per progredire sulla via di una politica europea nel senso pieno del termine"³. E se i governi nazionali cercheranno di risolvere questo problema facendo "una politica europea senza un governo europeo (cioè con il metodo funzionalista) noi dobbiamo accettare questa sfida. Dobbiamo accettare il discorso sui problemi europei, e mo-

strare ogni volta con pazienza l'aspetto della questione che tutti capiscono: per risolvere i problemi europei ci vuole un governo europeo... Accettando la sfida del dibattito sui problemi europei noi potremo non solo dimostrare la necessità di un governo europeo, ma riusciremo anche a porre sul terreno giusto il problema tecnico della forma definitiva di governo di cui l'Europa ha bisogno. Questo problema, che diventerà un problema pratico a mano a mano che si tratterà di migliorare il governo europeo sulla base dei progressi della Comunità e della estensione delle sue competenze, può essere discusso in modo serio e concreto solo mediante l'esame dei problemi che l'Europa deve affrontare"⁴.

E' proprio, dunque, nella crisi dei primi anni '80, quando la Comunità stenta persino a mantenere una politica agricola comune (e tutte le altre sono evanescenti), che emerge, attorno alla questione del "governo europeo" come risposta alla crisi, la questione della "transizione" dal livello confederale a quello federale, della ricerca delle "istituzioni intermedie" che consentono di far crescere il livello federale di governo. "L'idea del governo europeo implica necessariamente l'idea di uno Stato europeo... Ma la costruzione di uno Stato europeo non si può affermare con un solo atto costituzionale e costituente. In ogni caso, anche la fase costituzionale dell'unificazione europea, come quella precostituzionale già in corso – e che si può considerare conclusa e oltrepassata con il riconoscimento del diritto di voto europeo – avrà un carattere graduale. La ragione sta nel fatto che, a differenza delle imprese costituzionali del passato, uno Stato europeo cui dare forma nuova non esiste. Questo Stato è da costruire; e la sua costruzione può essere solo graduale perché si tratta di aggiungere, alla struttura attuale della Comunità, una diplomazia europea, una difesa europea, e così via. Ne segue che la questione del governo europeo comporta due problemi nettamente distinti: quello, per ora soltanto teorico, dell'assetto finale della Comunità (Unione, cioè Stato federale compiutamente sviluppato), e quello pratico delle scelte da fare nel contesto politico attuale per assicurare sia il funzionamento efficace e democratico della Comunità, sia il progresso dell'unificazione europea (rafforzamento e allargamento)"⁵.

Il problema del governo europeo nel suo aspetto *pratico* è dunque quello che consente di dispiegare pienamente il metodo del gradualismo costituzionale in quanto si tratta di dar vita a delle politiche comuni nei diversi campi in cui esso si rende necessario. Ed è proprio questo che scatena, a sua volta, delle nuove contraddizioni che con-

sentono di trasferire poteri e risorse dal livello nazionale a quello europeo, come “mattoni” dell’edificio federale da costruire. Ad esempio: “Non si può dar vita alle politiche comuni senza sciogliere il nodo del bilancio e della fiscalità”⁶, ma questa necessità comporta a sua volta, secondo Albertini, tre conseguenze. La prima è che occorre che il governo europeo sia “democratico”, cioè responsabile davanti al Parlamento, perché solo in tal modo si possono far accettare le politiche economiche e sociali indispensabili per lo sviluppo delle politiche comuni (e questo fatto comporta poi, a sua volta, l’assunzione di un pieno potere legislativo da parte del Parlamento). La seconda è che deve essere “capace di agire” nel quadro di un assetto istituzionale rinnovato che definisca i confini tra potere legislativo ed esecutivo (e questo fatto, a sua volta, apre la via ad una riforma costituzionale della Comunità). La terza è che il governo europeo costituisca un *punto d’appoggio* per il rafforzamento della Comunità e ciò pone il problema della ripartizione delle competenze tra le sfere nazionali e quella europea. Su questo punto – che è decisivo ai fini dell’avanzamento verso un vero governo federale – Albertini afferma che valgono “due esigenze fondamentali che richiedono soluzioni diverse. L’orientamento potrebbe essere il seguente: le competenze per l’uso autonomo delle leve della fiscalità, della moneta e del bilancio dovrebbero appartenere al sistema Parlamento-governo da instaurare subito. Il progresso da compiere in questo settore dovrebbe essere realizzato con il principio dei ‘poteri impliciti’ e prevedere un trasferimento di competenze senza veti nazionali (revisione costituzionale autonoma con la garanzia federale). Per quanto riguarda invece le questioni della politica estera e della difesa, queste non possono passare dagli Stati alla Comunità senza l’approvazione degli Stati, ‘senza progetti ben articolati e senza una transizione efficace’”⁷.

Il gradualismo costituzionale è, dunque, particolarmente efficace nella sfera economica perché qui si manifestano maggiormente le contraddizioni derivanti dalla messa in opera delle “politiche comuni” ed è sempre in questo ambito che può manifestarsi in modo più evidente il “piano inclinato” che trasferisce poteri e risorse dagli Stati all’Europa. Inteso in tal senso il gradualismo costituzionale consente – come nella stessa ottica di Spinelli – di “sfruttare le possibilità del funzionalismo per giungere al costituzionalismo”, come nel caso della CED che mise per la prima volta “in filigrana il disegno nel quale si manifesta la logica stessa dell’unificazione europea, la sua legge di svilup-

po, e quindi la regola da applicare perché questo sviluppo continui a manifestarsi”⁸.

Il gradualismo costituzionale consente pertanto di leggere l'unificazione europea come “un processo di integrazione (accertabile con il criterio funzionale) strettamente collegato con un processo di costruzione degli elementi istituzionali a volta a volta indispensabili (accertabile con il criterio costituzionale). Ciascuno di questi due elementi, senza l'altro è cieco o vuoto”⁹.

Dunque, se correttamente intesa la strategia del gradualismo costituzionale non può essere confusa con la *politica dei piccoli passi*, cioè quegli aggiustamenti nelle istituzioni e nelle politiche comunitarie volti a rendere più agevole il metodo intergovernativo. Il gradualismo costituzionale implica, invece, “l'identificazione e il perseguimento di quegli obiettivi che possono innescare un processo costituente, quegli obiettivi la cui realizzazione rende manifesta la contraddizione fra la necessità del potere europeo e la sua mancanza, e mette in gioco la sovranità”¹⁰.

Il gradualismo costituzionale utilizza la logica del “piano inclinato”¹¹ (spingere il processo su un punto scivoloso che fa pendere successivamente poteri dagli Stati all'Europa, come mostra la storia del Parlamento europeo nei suoi trenta anni di vita elettiva), ma deve anche utilizzare l'approccio dell' “entrata e dell'uscita” dal gioco politico (entrare quando si tratta di proporre una soluzione istituzionale avanzata che ha in sé il contenuto di un potere federale ed uscire dal gioco, denunciando il compromesso, quando i governi nazionali finiscono per accogliere una soluzione di tipo funzionalistico o intergovernativo).

Il gradualismo costituzionale non concede nulla all'esistente, esso intende sfidare continuamente i poteri nazionali sulle politiche concrete che si rendono necessarie per gli europei proponendo obiettivi di intrinseco contenuto federale.

La linea del gradualismo costituzionale si è manifestata in molte delle battaglie federaliste che hanno lasciato un segno – di successo o che hanno prodotto comunque esiti successivi positivi – nell'azione per la CED e la Comunità politica europea negli anni Cinquanta, per l'elezione diretta del Parlamento europeo negli anni Settanta, per l'autoassunzione di un potere costituente da parte del PE e per la moneta europea negli anni Ottanta, per la Costituzione europea. E per giungere ai tempi più recenti anche l'azione per l'indicazione del candidato alla presidenza della Commissione va vista come forma di gra-

dualismo costituzionale, in quanto la legittimazione che deriva dal voto popolare è uno degli elementi fondativi del “governo federale”.

Come, infine, la richiesta di un “governo economico europeo” – che va al di là del semplice coordinamento delle politiche nazionali previste dal Trattato di Lisbona – è espressione di un gradualismo costituzionale che presenta in forma assai chiara un obiettivo capace di innescare un processo costituente di fatto, di portata non inferiore a quello della moneta unica. Infatti, assegnare all’Unione nuove risorse (bilancio e fiscalità) comporta un effettivo trasferimento di sovranità su ciò che costituisce oramai il vero pilastro della sovranità nazionale e del consenso politico “interno” (la spesa pubblica): cosa che porterà necessariamente, come inevitabile trascinamento (piano inclinato) una “costituzionalizzazione” della nuova realtà di potere attraverso conseguenti modifiche istituzionali.

Antonio Longo

NOTE

¹ Cfr. S. Pistone, “Altiero Spinelli e l’unificazione europea”, *Piemonte Europa* (2007).

² F. Rossolillo, “Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l’Europa”, *Il Federalista*, 17, n. 3 (1975).

³ M. Albertini, “Rapporto al Comitato federale dell’UEF del 29-30 novembre 1980”, *Il Federalista*, 22, n. 4 (1980).

⁴ *Ibidem.*

⁵ M. Albertini, “La proposta del MFE per il dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità”, *Il Federalista*, 23, n. 2 (1981).

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ M. Albertini, “L’Europa sulla soglia dell’Unione”, *Il Federalista*, 28, n. 1, (1986).

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ N. Mosconi, “Strategia costituente e gradualismo costituzionale”, *Il Federalista*, 45, n. 3, (2003).

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARCO DE ANDREIS, Direttore dell'Ufficio studi economico-fiscali dell'Agenzia delle Dogane.

LUCIO LEVI, Presidente del Movimento federalista europeo.

LUCA LIONELLO, Membro della Direzione nazionale della Gioventù federalista europea.

ANTONIO LONGO, Membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

BRUNO MAZZOLA, Membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

DOMENICO MORO, Membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

ANTONIO MOSCONI, Membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

