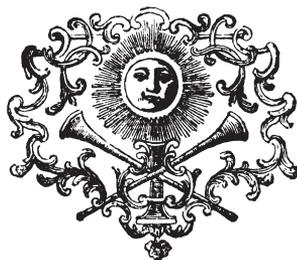


IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist



ANNO LIV, 2012, 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 EDIE, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.
www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>Le “Quattro unioni” e l’obiettivo dell’unione federale</i>	pag.	107
DOMENICO MORO, <i>Bancor vs. Unitas: la contesa di Bretton Woods per una “moneta mondiale” e il contributo dell’UE all’affermazione di un nuovo ordine monetario mondiale</i>	«	115
ANNA COSTA, <i>L’impoverimento della zona euro e l’esigenza dell’unità politica</i>	«	140
NOTE		
<i>La nuova politica di difesa di Obama: le ripercussioni sull’Europa</i> (Francesco Violi)	«	155
<i>Brasile e Argentina al bivio nel Mercosur</i> (Stefano Spoltore)	«	160
<i>Il problema del debito non più sovrano e il ruolo dello European Stability Mechanism</i> (Alfonso Iozzo)	«	164
INTERVENTI		
<i>Che futuro per l’Europa? Alcune osservazioni dalla prospettiva dell’Autorità bancaria europea</i> (Andrea Enria)	«	169
I DOCUMENTI		
<i>La tragedia siriana e le responsabilità degli europei</i>	«	182
TRENT’ANNI FA		
MARIO ALBERTINI, <i>I principi d’azione del Manifesto di Ventotene</i>	«	185

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

Le “Quattro unioni” e l’obiettivo dell’unione federale

Negli ultimi mesi i governi, in particolare quello tedesco, e le istituzioni europee hanno impresso al dibattito sulla definizione delle misure necessarie per completare l’Unione monetaria un’accelerazione straordinaria, che non ha precedenti nel processo di integrazione europea. Anche se l’ultimo Consiglio europeo (quello del 13-14 dicembre) è stato di fatto molto deludente – essendosi limitato ad alcune decisioni, benché importanti e non scontate, relative all’avvio dell’unione bancaria e avendo rimandato il confronto sulle questioni più spinose relative all’unione economica e politica – la strada è ormai tracciata. Le tensioni e le differenze che ancora dividono i membri dell’UEM, e che sono all’origine del rinvio, nascono proprio dalle difficoltà che sorgono dinanzi all’ineludibile cammino da percorrere per salvare definitivamente l’euro e il progetto europeo: ossia, quello di traghettare l’Unione europea dalla confederazione alla federazione, ben oltre la cessione di sovranità già in parte avvenuta. Questo passaggio ha profonde implicazioni: l’istituzione di un potere europeo indipendente e legittimato direttamente dai cittadini; la creazione di un nuovo quadro politico sovranazionale che sottrae l’esclusività dell’agire politico e della formazione del consenso a quello nazionale; l’istituzionalizzazione della solidarietà all’interno dell’area dell’euro; la presenza e l’azione nel mondo come entità unica europea, che va a sostituire i vari Stati; la riformulazione dei rapporti con i paesi che non partecipano all’Unione monetaria ma solo al mercato unico. Tutti questi obiettivi sono ormai sul tappeto, racchiusi nella formula delle “quattro unioni” (bancaria, fiscale, economica e politica) per il completamento dell’unione monetaria, e si ritrovano nel blueprint della Commissione reso pubblico a fine novembre, nel rapporto dei Quattro presidenti redatto da Van Rompuy alla vigilia del Consiglio di dicembre, nel confronto tra governi e persino, anche se timidamente, nella mozione approvata il 20 novembre scorso del Parlamento europeo, arrivato buon ultimo a prendere atto della realtà.

E’ inevitabile che di fronte al passaggio rivoluzionario che li atten-

de, i governi cerchino di temporeggiare, si scontrino tra di loro, temano la portata stessa delle decisioni cui sono chiamati. Ovviamente sono ancora molti i pericoli che possono portare al fallimento dell'intero progetto: il fattore tempo, innanzitutto, che presenta una finestra molto stretta, racchiusa tra il continuo peggioramento della crisi economica e gli effetti che ne conseguono per un'opinione pubblica stremata, con l'aggravante del divario – tuttora crescente – tra la percezione che ne deriva nei paesi del Nord e in quelli del Sud Europa. Ma non solo: rimane altissimo il rischio che non si riescano ad appianare le differenze tra i paesi membri, differenze che nascono da interessi nazionali coltivati irragionevolmente, ma non per questo meno forti. La stessa Commissione (senza nulla togliere al salto qualitativo, in termini di capacità politica, che ha saputo compiere negli ultimi mesi), è spesso in difficoltà, perché è istituzionalmente e storicamente subordinata ai governi e ora è chiamata ad assumersi responsabilità (farsi padalino di un'integrazione differenziata all'interno dell'UE e di un cambio dei Trattati) che tradizionalmente non le competono. E c'è soprattutto la mancanza di un solido movimento culturale e di opinione che solleciti e sostenga il salto di paradigma politico dagli Stati alla Federazione europea, esplicitandolo in termini di progresso e di avanzamento di civiltà. Sono soprattutto i partiti che, nei fatti, indeboliscono la spinta politica, bloccati dall'inerzia dell'arretratezza culturale che da sempre li caratterizza per quanto riguarda l'Europa e il superamento del quadro politico nazionale; arretratezza che, in più, hanno coltivato irresponsabilmente negli ultimi quindici anni, cedendo, invece che reagendo, alle sirene dello svilimento del ruolo della politica e dello Stato che ha accompagnato l'avvio della globalizzazione e che, nell'Unione europea, ha portato, prima dello scoppio della crisi finanziaria globale, all'abbandono del progetto dell'unità politica.

Eppure, nonostante queste immense difficoltà che ancora ostacolano il cammino e che mettono a repentaglio la possibilità del successo, è importante innanzitutto registrare che nell'arco di due anni si è passati dalla visione di un'Unione europea appiattita sull'obiettivo del completamento del mercato unico e di un'Unione monetaria basata sull'indipendenza delle politiche economiche degli Stati membri, nonché fondata sulla clausola di no-bail out, alla consapevolezza della necessità dell'unione economica e politica, che include anche la solidarietà, e alla conseguente inevitabilità di un'Europa “a più cerchi” dal punto di vista istituzionale. Ormai questi punti sono acquisiti, e rappresentano una svolta da cui non si può più tornare indietro – fatta

sempre salva la possibilità dell'implosione della moneta unica. Si discute di come riformulare la presenza della Gran Bretagna nell'UE, ma nessuno, nemmeno gli stessi britannici, crede più che Londra possa avere un peso determinante nelle dinamiche dello sviluppo istituzionale e di governo dell'Unione monetaria; si fatica ad accettare la cessione di sovranità, e soprattutto la creazione di una nuova sovranità a livello europeo, ma nessuno pensa che ci siano reali alternative a questa scelta. La svolta è stata registrata persino dai mercati, che sono tornati a dare una certa fiducia all'eurozona, e dagli osservatori internazionali. Colpisce che nel rapporto Global Trends 2030 del National Intelligence Council l'Europa, scomparsa nell'analisi dell'edizione precedente che prefigurava gli scenari al 2025, perché considerata (en passant) ormai un continente alla deriva, condannato al declino dalla sua divisione, venga ora esaminata sotto una nuova luce che tiene conto della possibilità che gli europei, come reazione alla crisi dell'euro, compiano il salto verso l'unità politica e possano quindi diventare un polo importante negli equilibri di potere globali dei prossimi decenni.

L'altro elemento cruciale è che il fronte delle forze schierate a favore dello sbocco federale nel quadro dell'Unione monetaria si è progressivamente allargato e consolidato. Inizialmente sono stati i soli governi a farsi carico, oltre che della risposta agli attacchi all'euro e della creazione dei relativi strumenti finanziari, della responsabilità di ripensare l'UEM, ponendo il problema della limitazione di sovranità dei paesi membri e del rafforzamento dei meccanismi di governance, insieme a quello della necessità di distinguerla come quadro rispetto alla più vasta Unione. In questa ottica sono stati varati il Fiscal Compact, firmato senza la Gran Bretagna, e il Meccanismo europeo di stabilità. E sempre in questo contesto è maturato il confronto tra una visione di tipo federale della Germania e una intergovernativa sostenuta dalla Francia; confronto alimentato, e reso più confuso, anche dalle diverse impostazioni politiche tipiche dei due paesi (la visione ordoliberal di Berlino, condivisa dai paesi del Nord Europa, contrapposta a quella più favorevole ad un incremento della spesa dei bilanci nazionali per investimenti, caratteristica del Sud Europa). Sotto il profilo istituzionale la contesa si è concretizzata innanzitutto attorno al futuro del Parlamento europeo, alla possibilità che diventasse l'organo di controllo democratico nel quadro dell'eurozona (in un'ottica federale, di avvio della trasformazione delle istituzioni comunitarie in istituzioni politiche), oppure che in quell'ambito dovesse essere sostituito da un parlamento di secondo livello, espressione diretta non dei cittadini, ma

dei parlamenti nazionali (nella visione intergovernativa, che vedeva nel rafforzamento del ruolo esecutivo del Consiglio l'ulteriore passaggio istituzionale). Nel primo caso, anche se non veniva esplicitato, il problema era quello di trovare le modalità per far funzionare il Parlamento europeo in composizione ristretta quando agiva nel quadro dell'eurozona.

Queste posizioni antitetiche si sono potute sbloccare grazie alla discesa in campo delle altre istituzioni europee. La prima è stata la BCE che, pur rimanendo nel perimetro delle sue competenze statutarie, ha voluto dimostrare di potersi comportare come l'autorità bancaria di una federazione in fieri. La decisione di intervenire sul mercato secondario delle obbligazioni in misura illimitata (seppur condizionata alla sottoscrizione di impegni ad hoc da parte dei governi che chiederanno un aiuto in collegamento con il Meccanismo europeo di stabilità) ha avuto un duplice significato: sul piano tecnico ha dimostrato che l'eurozona è in grado di opporre alla speculazione finanziaria opportuni strumenti di difesa; su quello politico ha comportato la sconfitta dell'ala tedesca ordoliberalista più intransigente, e quindi, di fatto, un sostegno implicito alla linea del governo Merkel e alla sua ferma volontà di procedere il più rapidamente possibile verso forme di integrazione politica dell'eurozona. Ma ha anche confermato che solo lo sbocco federale, e non quello intergovernativo sostenuto dalla Francia, è compatibile, sul piano dell'efficacia politica e della legittimità democratica, con strumenti europei che sottraggono agli Stati membri prerogative di governo economico decisive e nello stesso tempo rafforzano e ampliano i meccanismi di solidarietà reciproca.

Quasi parallelamente hanno iniziato a prendere posizione la Commissione europea (in particolare il presidente Barroso a partire dal suo discorso al Parlamento europeo sullo stato dell'Unione del 12 settembre) e il presidente del Consiglio Van Rompuy, in rappresentanza del gruppo di riflessione dei "Quattro presidenti". Nel solco del quadro tracciato dai governi, accettando di concentrarsi sul completamento dell'Unione monetaria, e non cercando più di riportare il problema nel quadro a ventisette, hanno sostanzialmente indicato la road map delle riforme necessarie e dei nodi politici da sciogliere per salvare l'euro e il progetto europeo, rafforzando in modo decisivo il fronte federale rispetto a quello intergovernativo. E' un fatto che da settembre ad oggi le proposte più avanzate sono venute dal blueprint della Commissione e dai rapporti di Van Rompuy. E' loro la formula delle quattro unioni, che, al di là persino dell'intenzione degli estensori dei rapporti, dimo-

stra come anche i passaggi apparentemente più tecnici, come l'unione bancaria, siano in realtà realizzabili solo se si apre la prospettiva dell'unione economica e politica; e sono sempre loro a porre il problema decisivo della creazione di un bilancio separato dell'eurozona e a sollevare il problema di legittimità democratica che ne deriva e che richiede soluzioni politiche sostanziali.

In questo modo, il salto di qualità delle istituzioni europee, passate dall'ottica comunitaria che portava a rifiutare l'ipotesi di riforme istituzionali fuori dal quadro a ventisette e a sostenere la distribuzione confederale dei poteri in seno all'UE, a quella sostanzialmente federale (si veda in particolare a questo proposito l'analisi, oltre che le proposte, contenute nella comunicazione della Commissione europea A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union del 28 novembre scorso) ha, di fatto, privato di ogni credibilità la linea puramente intergovernativa. In particolare, la questione decisiva del ruolo del Parlamento europeo rispetto al quadro più unito e coeso che si va a formare nell'UE intorno all'Unione monetaria, sembra ormai tranciata: l'idea di un parlamento ad hoc di secondo livello è sostanzialmente sparita e la proposta di cui si parla è ormai quella di come pensare di organizzare la differenziazione delle funzioni (e, anche se non nell'immediato, dei poteri) dei parlamentari dell'eurozona, rispetto a quelli dei paesi non euro, nel momento in cui si pone il problema del controllo degli strumenti finanziari, economici, e in prospettiva politici, necessari per completare l'unione monetaria. Il salto di qualità è naturalmente legato alla questione della creazione di un budget autonomo dell'eurozona e del suo controllo, che non può essere operato anche da parlamentari di paesi che non contribuiscono al bilancio. Si tratta di una questione molto tecnica ancora da approfondire (il dibattito su questo punto è appena iniziato anche all'interno del Parlamento europeo), ma che, dato che va a creare un nuovo circuito di potere e controllo democratico, non può prescindere da una profonda riforma dei trattati, e quindi da un vasto dibattito di tipo costituente.

Sul punto dirimente della creazione di un budget dell'eurozona le tensioni sono, comunque, ancora forti, in particolare tra Francia e Germania, che sembrano non trovare l'accordo sull'ordine di grandezza della sua dotazione e sui compiti che deve essere chiamato ad assolvere. Sono stati probabilmente proprio questi problemi la causa principale delle non-decisioni prese al Consiglio del 13-14 dicembre. E' evidente che attorno a questo nodo si concentrano le tensioni che derivano dalle differenti impostazioni politiche ed economiche dei due

paesi, dato che la posta in gioco è molto impegnativa (di fatto poteri cruciali che implicano un vero e proprio trasferimento di sovranità). Pertanto, il primo problema che deve essere affrontato dalle forze che sostengono l'opzione federale per l'eurozona è quello di cercare di costruire un terreno di incontro tra Parigi e Berlino su questo punto. E' evidente che finché continuano a contrapporsi l'interesse tedesco, giustamente concentrato sulla necessità di creare le condizioni per una disciplina rigorosa di bilancio dei partner, e l'opzione francese fondata sulla preoccupazione di promuovere la crescita con investimenti nazionali, un accordo sarà impossibile, o si potrà trovare solo in base a compromessi sbagliati. Il problema è proprio quello di sbloccare questa contrapposizione dimostrando che il rigore dei conti nazionali si può coniugare con la crescita nella misura in cui si crea un bilancio europeo adeguato e alimentato da risorse proprie sufficienti a promuovere a livello continentale gli investimenti strategici e ad attuare un piano di sviluppo sostenibile. La necessità di politiche per la crescita in Europa è un dato di fatto. Così come lo è l'esigenza di armonizzare le pratiche di governo dei paesi dell'euro; quest'ultima non investe solo i dati relativi al debito e al deficit, ma riguarda in pari modo (come non si stanca di ripetere la Merkel) la maturità politica dei diversi paesi: il livello di efficienza e trasparenza dell'amministrazione pubblica, la modernizzazione del paese, la corretta allocazione delle risorse pubbliche per non alimentare sacche parassitarie e fornire invece servizi sociali adeguati e accrescere la produttività del paese, ecc.. Si tratta di cambiamenti cui sono chiamati molti Stati europei, che però possono essere incentivati solo dal rafforzamento del quadro economico e politico europeo, indispensabile per sostenere lo sforzo della parte più sana delle società nazionali. Sperare, come era stato con Maastricht, che questo tipo di convergenza sostanziale possa essere affidato solo a regole e controlli, lasciando però i poteri esclusivi di governo al livello nazionale, è utopistico, come la storia di questi ultimi quindici anni dimostra. Ecco perché il passaggio ad una vera unione economica e politica è dirimente. E la dimensione del budget dell'eurozona deve essere pensata in questa ottica. E' infatti palese che il bilancio dell'Unione a ventisette non ha la possibilità di evolvere in questa direzione, perché solo una forte volontà comune, derivata da una sostanziale convergenza di interessi come quella che esiste ormai all'interno dell'area euro, può permettere di trovare il consenso su un'innovazione così radicale, che sposta dagli Stati all'Europa il quadro delle politiche per lo sviluppo. Solo nell'ambito dell'eurozona si può

affrontare questa sfida, ma a sua volta questa diventa credibile solo se si accompagna al dibattito sulle riforme istituzionali necessarie e se non si rimanda la possibilità di aprire l'iter per la revisione dei trattati a tempi indefiniti.

Sotto questo profilo il Parlamento europeo avrebbe un ruolo chiave da giocare: se la richiesta della convocazione di una Convenzione costituente che il PE inizia a sollevare si accompagnasse con la precisazione di un progetto concreto di federazione dell'eurozona, proprio partendo dalla questione del bilancio, delle risorse proprie e del controllo democratico, potrebbe innescare un dibattito politico capace di sbloccare la situazione. Per i parlamentari dell'eurozona si tratta di abbandonare le titubanze e di liberarsi dei lacci dell'inerzia di una prassi a ventisette che ormai non produce più alcun risultato; e di avviare, innanzitutto in seno alle proprie famiglie politiche, un dibattito concreto e coraggioso, eliminando la retorica che in questo momento cerca di coprire il vuoto di idee e di proposte e portando al centro del confronto politico la battaglia seria per gli Stati Uniti d'Europa. Se avessero questa capacità e questa forza, i parlamentari europei potrebbero davvero trasformare le elezioni del 2014 in un passaggio costituente, senza il quale la perdita di credibilità dell'istituzione rischia di essere definitiva; e non è certo la proposta di indicare i nomi dei candidati presidenti della Commissione delle diverse forze politiche che potrà sopperire a questa mancanza: per quanto sia giusto che la scelta del presidente della Commissione avvenga sulla base di una dinamica elettorale, nulla può nascondere la sostanza del problema, che ruota intorno agli effettivi poteri di governo della Commissione e soprattutto alla sua nomina da parte del Parlamento e non dei Capi di Stato e di governo.

Coniugare la questione del bilancio dell'eurozona con una visione di ampio respiro e con l'avvio della preparazione dell'unione economica e politica è quindi il nodo che decreta la possibilità di far avanzare davvero l'unione monetaria verso l'indispensabile realizzazione delle quattro unioni. Proprio per questo il limite più grave delle proposte avanzate dalla Commissione riguarda i tempi che vengono prefigurati per l'unione politica, il cui avvio viene postposto oltre i prossimi cinque anni. Ancora una volta, l'intera costruzione delle quattro unioni regge solo se procedono parallelamente; il fatto di proporre di iniziare con gli avanzamenti compatibili con gli attuali trattati, per cercare di superare l'ostacolo della mancanza di consenso sulle questioni più pesanti che vedono ancora divisi i governi, non deve fuorviare e far

dimenticare che questi primi passi sono credibili, come già si diceva, solo in presenza di una forte volontà politica. Per questo è così importante che il fronte delle forze schierate si allarghi ulteriormente e che i parlamentari europei e le forze politiche, anche quelle nazionali, entrino in gioco per sbloccare lo stallo. Commissione e Consiglio hanno, per certi aspetti, esaurito la loro spinta propulsiva in questo momento, avendo già fatto la loro parte: è indispensabile che entrino in campo forze molto più ampie, in grado di mobilitare l'opinione pubblica e di creare consenso.

Un'ultima osservazione che riguarda l'Italia. Il nostro paese si appresta ad entrare nel vivo della campagna elettorale e si prepara alla nascita di un nuovo governo. E' già evidente che gran parte del confronto ruoterà intorno alla questione dell'appartenenza del nostro paese all'eurozona e all'Unione europea. E' indispensabile, pertanto, che questo dibattito, da parte delle forze favorevoli all'Europa, si riempia di contenuti concreti e si pronunci esplicitamente sulla necessità di costruire la Federazione europea a partire dall'eurozona, che sottolinei la necessità di creare le condizioni per poter lanciare a livello europeo un piano per la crescita e lo sviluppo sostenibile, e che quindi già ponga la questione del budget autonomo per l'eurozona, quella del funzionamento del Parlamento europeo in composizione ristretta, quella della necessità di convocare in tempi rapidi una Convenzione costituente. In questo modo, il governo che andrà a formarsi avrà il mandato di sostenere queste posizioni nelle istituzioni europee, ed in particolare potrà avere nuovamente quella funzione federalista in grado di far convergere Francia e Germania verso la soluzione più avanzata per l'Europa; e le stesse forze politiche potranno giocare un ruolo cruciale all'interno del Parlamento europeo per sollecitare i membri dell'eurozona ad assumersi le proprie responsabilità. Si tratta di un buon terreno di prova, sia per la possibilità di creare un vero dibattito sulla nascita della Federazione europea e di suscitare il consenso dei cittadini, coinvolgendoli nel confronto; sia per il nostro paese di lasciarsi alle spalle una stagione di pessima politica e di ritornare in modo costruttivo al centro della scena europea.

Bancor vs. Unitas: la contesa di Bretton Woods per una moneta mondiale e il contributo dell'UE all'affermazione di un nuovo ordine monetario mondiale

DOMENICO MORO

Se limitiamo lo sguardo all'età contemporanea, da quando, con l'affermarsi della Rivoluzione industriale, i paesi europei hanno cominciato a scambiarsi beni industriali, coinvolgendo progressivamente in questo processo paesi di ogni continente del pianeta, si è posta l'esigenza di un ordine monetario che poggiasse su una moneta accettata da tutti i contraenti. Di fatto, da allora, abbiamo sempre avuto una "moneta mondiale", rappresentata dall'oro o dalla moneta di uno Stato sovrano, con la parziale eccezione dell'intermezzo tra le due guerre mondiali. Non si tratta, quindi, di un problema che si pone solo oggi a seguito di quella che è comunemente chiamata "globalizzazione", bensì di un'esperienza che abbraccia ormai almeno due secoli.

Negli ultimi anni, a seguito dell'instabilità finanziaria mondiale provocata dalla crisi dei *sub-prime*, si è riaperto l'interesse per le proposte che Keynes aveva formulato alla vigilia della Conferenza di Bretton Woods che ha dato origine alle istituzioni multilaterali che ancora oggi governano l'economia mondiale, il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca mondiale. A questo proposito, particolare attenzione ha suscitato l'intervento del Governatore della Banca centrale cinese, Zhou Xiaochuan¹. Però, quanto detto dal Governatore cinese a

¹ Zhou Xiaochuan, *Reform the international monetary system*, 23 marzo 2009, in: <http://www.bis.org/review/r090402c.pdf>; Tommaso Padoa Schioppa, *L'ombre de bancor: la crise et le désordre monétaire mondial*, Louvain-la-

proposito di Keynes è inesatto per quattro ragioni, la prima delle quali, per la verità, ha un interesse solo accademico: innanzitutto, il valore della moneta proposta da Keynes non era riferito ad un paniere di trenta materie prime, bensì all'oro²; in secondo luogo, il piano keynesiano non aveva come obiettivo una moneta mondiale, bensì una unità di conto; in terzo luogo, la moneta di Keynes non svolgeva la funzione di moneta di riserva; infine, e si tratta dell'aspetto più importante, Zhou Xiaochuan ha dimenticato un elemento decisivo del piano keynesiano e cioè la simmetria prevista nel meccanismo di aggiustamento della bilancia dei pagamenti dei paesi partecipanti al sistema monetario, che doveva coinvolgere, oltre ai paesi deficitari, anche quelli in surplus.

La Conferenza di Bretton Woods è spesso ricordata anche come l'evento nel corso del quale si sono confrontati due diversi modi di intendere le relazioni economico-monетarie del dopo Secondo dopoguerra: il primo, costituito da una proposta considerata più avanzata e basata su una moneta mondiale denominata "bancor" e di cui sarebbe stato promotore l'economista inglese John Maynard Keynes; l'altro, più conservatore, e preoccupato piuttosto di affermare l'egemonia della valuta americana, di cui sarebbe stato proponente l'economista americano Harry Dexter White, assistente del Segretario al Tesoro Henry Morgenthau Jr.. Secondo questa interpretazione delle vicende che hanno caratterizzato i lavori della Conferenza di Bretton Woods e per il fatto che da allora la valuta che si è affermata come moneta egemone è quella americana, da quel confronto è uscito vincitore il piano proposto da White, mentre quello di Keynes è stato sconfitto. Scopo di questo lavoro è, in primo luogo, quello di mettere in discussione questa prospettiva e di evidenziare che, in realtà, da Bretton Woods uscirono sconfitti sia Keynes che White. Anzi, le proposte dei due economisti, che contenevano entrambe elementi evolutivi interessanti, furono accantonate ben prima che iniziasse la Conferenza. Esse, in realtà, furono sconfitte dai nuovi equilibri di potere mondiali che allora stavano nascendo. In secondo luogo, la proposta di Keynes era tutt'altro che avanzata, se come tale intendiamo un sistema monetario la cui gestione sia fondata su un governo multilaterale (o cooperativo). In terzo luogo, il piano originario proposto da White non si proponeva di istituire

Neuve, 25 febbraio 2010; in: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Discours-TPS-LouvainLaNeuve-25.02.2010.pdf.

² Si tratta, in realtà, di un'iniziale idea di Keynes contenuta nel *Treatise on Money* e che nulla ha a che vedere con il successivo "bancor".

un sistema monetario centrato sull'egemonia del dollaro, ma sull'oro e, prima della convocazione della Conferenza, White propose addirittura l'emissione di una moneta mondiale, l'*unitas*, da parte della Banca mondiale, mentre sulla governance si differenziava da Keynes per il fatto che ad avere l'ultima parola non erano inglesi e americani, come nella proposta inglese, ma dovevano essere i soli USA. Infine, a Bretton Woods si sono adottate decisioni che erano già state concordate da americani ed inglesi nel corso di riunioni tenutesi nei mesi precedenti la Conferenza e durante le quali Keynes e White si misero d'accordo nel presentare una proposta comune³. Prima di affrontare il tema di questo lavoro, occorrerà però chiedersi quale sia stata, antecedentemente a Bretton Woods, la valuta utilizzata come mezzo di pagamento mondiale e che cosa la distingue da quella dei progetti che sono stati discussi in quella sede. Infatti, quello che apparentemente potrebbe, al più, interessare gli storici dell'economia, è invece utile per capire quali possono essere le condizioni economiche e politiche di un sistema monetario mondiale equo e condiviso. Il richiamo sommario dei meccanismi di funzionamento del sistema monetario internazionale prima di Bretton Woods, è inoltre utile per meglio apprezzare quanto Robert Triffin, Mario Albertini e Tommaso Padoa-Schioppa hanno messo in evidenza in seguito al passaggio dalla moneta aurea alla moneta cartacea.

1 – Il sistema monetario internazionale prima dei Piani di J.M. Keynes e di H.D. White.

Nel corso del XIX secolo, in cui vigevo il regime della convertibilità aurea, detto *gold standard*, gli scambi commerciali europei e mondiali si avvalevano di una valuta nazionale utilizzata come moneta mondiale: la sterlina. Essa, in quella fase storica, si è affermata come mezzo di pagamento universale perché richiesto dal forte aumento degli scambi commerciali europei e mondiali. Tre condizioni, di cui due economiche e una politica, ne hanno agevolato il ruolo. Le condizioni economiche del suo funzionamento sono state messe in luce da Triffin, quando ha dimostrato che il modello teorico del *gold standard* non reggeva alla prova dei fatti. Certamente per gli Stati che partecipavano al commercio mondiale era necessario assicurare la convertibilità della

³ Gilles Dostaler, "Keynes et Bretton Woods", *Cahiers de recherche du Département des sciences économiques*, UQAM, n. 9502, 1995.

loro moneta in oro che, di fatto, fungeva da garanzia ultima della loro liquidità e solvibilità. Questa condizione non era però sufficiente. Il successo del *gold standard* è dipeso *anche* dalla politica monetaria discrezionale esercitata dalla Gran Bretagna attraverso la gestione del tasso di sconto: quando essa aveva una bilancia commerciale in surplus abbassava il tasso di sconto ed esportava capitali nel resto del mondo e quando era in deficit lo innalzava e richiamava capitali dal resto del mondo, in modo che la sua bilancia dei pagamenti fosse di fatto sempre in pareggio e quindi in grado di assicurare la convertibilità della sterlina in oro. Questa politica, che influenzava in misura decisiva anche quella degli altri paesi, nel tempo, ha conferito a Londra il ruolo di piazza finanziaria mondiale che, in buona misura, conserva ancora oggi. Triffin ha quindi contestato che nel corso del XIX secolo sia esistito un *sistema* monetario internazionale che si reggesse unicamente sulle regole del *gold standard* e che, secondo la teoria, avrebbe assicurato un aggiustamento automatico delle bilance dei pagamenti⁴. Egli lo ha dimostrato con riferimento ai paesi industrializzati – sostanzialmente i paesi europei, più il Giappone e gli Stati Uniti – che rappresentavano la principale area geografica all'interno della quale esso avrebbe dovuto funzionare. Quanto previsto dal modello del *gold standard* si verificò, piuttosto, nei paesi periferici dell'America latina i quali, in presenza di deficit o di surplus commerciali vedevano, rispettivamente, ridursi o innalzarsi il livello dei prezzi interni. Pertanto, non era il *mercato* o, quantomeno, solo il mercato ad assicurare l'aggiustamento delle bilance dei pagamenti, ma anche la *politica* di uno Stato, quello inglese. Inoltre, Triffin ha contestato anche che il sistema aureo sia stato alla base dello sviluppo economico del continente europeo nel corso del XIX secolo. Egli ha avuto il merito di aver fatto notare che già in quel periodo lo sviluppo economico *interno* europeo è stato largamente sostenuto dal crescente ricorso alla moneta fiduciaria e che anche nei

⁴ Secondo la letteratura sull'argomento, il modello del *gold standard* ipotizza che i paesi in deficit subiscono una riduzione delle riserve in oro e con esse della circolazione monetaria, provocando una riduzione del livello dei prezzi e dei salari. Parallelamente, la politica della banca centrale, volta a ridurre il deflusso di riserve auree, porterebbe ad un innalzamento del tasso di sconto e quindi del costo del denaro, accelerando i processi di aggiustamento appena visti e inducendo un rientro dei capitali. Aggiustamenti di segno opposto si verificherebbero nei paesi in surplus (Robert Triffin, *Il sistema monetario internazionale – Ieri, oggi e domani*, Torino, Einaudi, 1973).

rapporti commerciali internazionali il suo impiego stava diventando sempre più importante rispetto alla moneta metallica. Vi era, infine, un'ultima condizione, questa volta di carattere politico, per l'impiego della sterlina come moneta mondiale, che era da attribuirsi alla politica volta al mantenimento dell'equilibrio nei rapporti di potere tra gli Stati europei che la Gran Bretagna cercava di perseguire rispetto ai tentativi di egemonia che, periodicamente, si manifestavano da parte delle potenze continentali. Al sistema aureo, piuttosto, va riconosciuto il merito di aver assicurato la convertibilità valutaria e di aver mantenuto stabili i tassi di cambio per quasi un secolo, dal Congresso di Vienna fino allo scoppio della Grande guerra. Il disordine monetario che è seguito alla fine della Prima guerra mondiale e che è durato fino allo scoppio della Seconda è all'origine delle proposte inglesi ed americane per un nuovo ordine monetario internazionale.

2 – Il nuovo ordine monetario mondiale secondo J. M. Keynes e H. D. White.

Keynes lavora all'ipotesi di un nuovo ordine monetario mondiale in due momenti diversi e con riferimento a due diverse esigenze. Il primo, su richiesta di Harold Nicolson, Ministro britannico dell'informazione, dopo che Walter Funk, nominato Ministro dell'economia e presidente della *Reichbank* in sostituzione di Hjalmar Schacht, il 25 luglio 1940 avanzò la proposta di un "Nuovo ordine europeo"⁵. In questa fase, la Gran Bretagna sentì la necessità di rispondere alle proposte tedesche con un progetto alternativo che fosse ugualmente in grado di fornire una prospettiva diversa rispetto a quella che caratterizzò il periodo fra le due guerre e capace di rafforzare la coalizione di paesi che, a partire dalla fine del 1939, si stava battendo contro le potenze dell'Asse. Il secondo momento si colloca alla fine del 1941, quando la Gran Bretagna si propone di presentare agli USA un progetto per un nuovo ordine monetario mondiale. In questo stesso periodo, il segretario al Tesoro americano, Henry Morgenthau Jr., sollecita la stesura di un piano con le medesime finalità da parte di Harry Dexter White.

Formulare un giudizio sui due piani qui presi in considerazione, quello di Keynes e quello di White, non è facile, poiché di essi furono

⁵ Takekazu Iwamoto, "Keynes Plan for an International Clearing Union Reconsidered", *Kyoto University Economic Review*, 65, n. 2, (ottobre 1995), pp. 27-42.

prodotte diverse versioni e quindi si pone il problema di scegliere il documento da prendere come riferimento. La scelta fatta qui è stata quella di operare una distinzione tra il contributo *intellettuale* dei due economisti e le versioni delle loro proposte modificate a seguito dei nuovi rapporti di potere che si stavano affermando a causa del declino del sistema europeo degli Stati e dell'emergere del nuovo sistema mondiale degli Stati. Si cercherà, quindi, di mettere in luce gli aspetti positivi delle proposte di allora che possono essere ripresi nel dibattito in corso per la riforma del sistema monetario internazionale e le principali modifiche subite dai progetti originari di Keynes e White per effetto dei nuovi rapporti di potere mondiali. Pertanto, le valutazioni che si avanzeranno più avanti faranno innanzitutto riferimento ai progetti di Keynes e White che meglio riflettevano le posizioni originarie dei due economisti: per quanto riguarda il piano formulato da Keynes, si farà riferimento alla versione dell'8 settembre 1941, mentre per quanto riguarda il Piano White, si farà riferimento alla versione dell'aprile del 1942⁶.

⁶La versione del Piano Keynes qui presa in considerazione, dal titolo "Proposals for an International Currency Union (September 8, 1941)" è pubblicata in: Donald Moggridge (Ed.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes: Shaping the Post-War World. Activities 1940-1944, The Clearing Union*, Londra, Macmillan Press; New York, Cambridge University Press; Royal Economic Society, 1980, mentre quella del Piano White è contenuta in: J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965 (Twenty years of International Monetary Cooperation)*, Washington D.C., IMF, 3, 1969.

Keynes, tenuto conto dei due momenti di cui si è parlato, avrebbe elaborato circa una decina di versioni delle sue proposte. La risposta alle proposte tedesche è costituita da un piano redatto in due versioni. La prima risale al 25 novembre 1940 ed ha come titolo *Proposte per contrastare il "Nuovo Ordine" tedesco*; nel gennaio del 1941 viene redatta una seconda versione inviata al Ministero del tesoro, alla Banca d'Inghilterra e ai Ministeri degli esteri e della guerra. Da quel momento, le idee di Keynes diventano il contenuto di quello che poi sarà il suo piano in vista di Bretton Woods di cui la prima versione, denominata *Proposte per un'Unione monetaria internazionale* è dell'8 settembre 1941; sulla base delle prime osservazioni che riceve, Keynes redige una seconda versione il 18 novembre del 1941, dove l'unità di conto di cui propone l'introduzione viene chiamata *grammor* (v.: *Proposals for an International Currency Union*, Appendix A) e, dopo un nuovo giro di consultazioni, viene redatta una terza versione destinata a divenire la posizione ufficiale del governo inglese, il 15 dicembre 1941; la quarta versione del piano, dell'11 febbraio 1942, ha come titolo *Proposals for an International Currency (or Clearing) Union*; il 4 agosto del 1942 viene redatta una quinta versione dal titolo *The In-*

Con questa scelta, naturalmente, non si ha la pretesa di formulare un giudizio definitivo sui piani proposti dai due economisti. Il fatto che la discussione sul contributo dato da Keynes e White ai lavori di Bretton Woods sia ancora aperta è non solo il riconoscimento della ricchezza delle proposte da loro formulate, ma anche la prova della difficoltà di arrivare ad un giudizio unanimemente condiviso. I due piani sono sintetizzati e commentati alla luce degli elementi che si considerano più rilevanti ai fini del presente lavoro. Ci si limiterà pertanto ad analizzare se ed in che misura i due piani mirassero all'introduzione di una moneta mondiale, i meccanismi di aggiustamento delle bilance dei pagamenti dei paesi aderenti al sistema monetario mondiale proposto e, infine, la governance di detto sistema.

a) Il Piano Keynes.

Nella prima versione del suo piano, quella più innovativa, Keynes pensava ad un sistema di relazioni economico-finanziarie mondiali in grado di incentivare il commercio internazionale e quindi la crescita economica dei paesi partecipanti all'accordo. Il progetto prevedeva un sistema di compensazione multilaterale, la costituzione di un Fondo di riserva finanziato dalle eccedenze strutturali dei paesi in surplus, la costituzione di un ente destinato a sostenere lo sviluppo dei paesi più arretrati finanziato dal Fondo di riserva, un fondo di garanzia dei prezzi delle materie prime e la costituzione di un corpo di polizia internazionale con il compito di assicurare la pace. Per quanto riguarda il sistema

ternational Clearing Union. Dopo la lettura del piano di Harry D. White, Keynes redige una sesta bozza a lui inviata e, dopo le prime discussioni con gli Stati Uniti sia del Piano White sia del Piano Keynes, quest'ultimo, il 9 settembre del 1942, redige la settima bozza; il 7 aprile del 1943, in seguito all'impossibilità di arrivare ad un piano comune tra Gran Bretagna e Stati Uniti, Keynes elabora l'ottava ed ultima versione che diventa il documento ufficiale del governo inglese in vista della Conferenza di Bretton Woods (la presente ricostruzione è basata sui seguenti volumi: Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes: Fighting for Freedom, 1937-1946*, Vol. 3, New York, Viking, 2001; e: J.M. Keynes, *Eutopia – Proposte per una moneta internazionale*, Milano, et al. Edizioni, 2011. Oltre ai Piani proposti da Keynes e da White, vi furono anche proposte da parte dei rappresentanti del governo canadese e del governo francese, ma non ebbero un impatto significativo sulle discussioni che si ebbero durante la Conferenza di Bretton Woods (v.: J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965 – Twenty years of International Monetary Cooperation*, Washington D.C., IMF, 3, 1969).

monetario mondiale, Keynes pensava a un meccanismo che funzionasse come il sistema bancario interno ad un paese, vale a dire un meccanismo in grado di canalizzare il risparmio depositato in banca da chi ha incassi netti a favore di chi deve far fronte a uscite nette per finanziare la sua attività. La sua idea era quella di introdurre un'*International Clearing Union (ICU)* che consentisse di compensare il saldo attivo della bilancia dei pagamenti nei confronti di uno Stato con il saldo passivo nei confronti di un altro Stato. Secondo Keynes, infatti, quello che contava era il saldo complessivo di uno Stato nei confronti del *resto del mondo* e non verso un *singolo* paese. Questo strumento di compensazione avrebbe impedito di tenere immobilizzate le entrate derivanti da una bilancia in surplus e di ridurre anzitempo le importazioni dal paese con cui si era in deficit al fine di riequilibrare la bilancia *bilaterale* dei pagamenti. Al momento dell'avvio della sua attività operativa l'ICU avrebbe concesso un'apertura di credito a tutti i paesi partecipanti, di dimensione pari al 50% della media del loro commercio internazionale nei cinque anni precedenti il conflitto mondiale e il suo valore avrebbe rappresentato anche la quota-indice di partecipazione di ciascun paese al meccanismo di compensazione. L'apertura di credito sarebbe stata denominata in una unità di conto che, nelle versioni successive del suo piano, sarebbe stata chiamata, prima, *grammor* e poi *bancor*: quest'ultima denominazione, utilizzata nella terza versione del suo piano, è quella cui si fa più spesso riferimento, quando si parla del Piano Keynes per una moneta mondiale. Il suo valore, fisso ma aggiustabile, sarebbe stato espresso in una determinata quantità di oro, fino allora il principale strumento di garanzia dei pagamenti internazionali e di compensazione dei saldi delle bilance dei pagamenti. Keynes pensava però ad una progressiva riduzione del ruolo dell'oro negli scambi commerciali mondiali e prevedeva la possibilità di vendere oro per saldare i propri debiti nei confronti del *clearing*, ma non di utilizzare l'apertura di credito per acquistare oro. L'unità di conto avrebbe costituito unicamente lo strumento in base al quale, alla fine di ciascun anno, si sarebbero dovuti saldare crediti e debiti derivanti dagli scambi commerciali. L'apertura di credito concessa ai paesi partecipanti al meccanismo di compensazione sarebbe stata vantaggiosa soprattutto per quelli che, dopo il conflitto, avrebbero avuto bisogno di importare più di quello che sarebbero riusciti ad esportare per sopperire alla necessità di sostenere la ricostruzione della propria economia. Questo meccanismo avrebbe impedito un rallentamento del commercio internazionale, come era successo nel periodo tra le due guerre quando, in un periodo

di estrema incertezza nei rapporti internazionali e di profonda recessione economica, i paesi in surplus stavano ben attenti a non disperdere il vantaggio acquisito con una bilancia commerciale attiva ed i paesi in deficit, prevalendo allora i rapporti commerciali bilaterali e l'encoraggio all'oro, si vedevano costretti a ridurre rapidamente il loro eccesso di importazioni e, quindi, gli scambi con il resto del mondo.

Per quanto riguarda il meccanismo di aggiustamento dei saldi passivi o attivi, le proposte keynesiane erano molto innovative e, soprattutto, attuali. L'idea di Keynes era quella di ripartire l'onere dell'aggiustamento della bilancia dei pagamenti – che nel medio-lungo periodo avrebbe dovuto essere in pareggio – sia sui paesi creditori che sui paesi debitori e questo perché, fino ad allora, l'onere dell'aggiustamento aveva pesato unicamente sui paesi debitori. Nello schema keynesiano si passava quindi da un meccanismo di aggiustamento asimmetrico ad uno simmetrico, operando un'integrazione dell'onere dell'aggiustamento che avrebbe pesato anche sui paesi creditori. Infatti, la preoccupazione di Keynes era l'insufficienza della domanda, interna ed internazionale, che poteva manifestarsi con il fatto che i paesi con una bilancia commerciale attiva non spendessero il surplus in nuovi acquisti, deprimendo così la domanda di beni e servizi sul mercato mondiale. Il progetto keynesiano prevedeva, pertanto, un incentivo all'aggiustamento dei conti con l'estero, assimilabile ad una sorta di tassa da applicarsi ai paesi il cui surplus con l'estero avesse superato una certa soglia. In particolare, un paese in surplus avrebbe pagato un interesse pari al 5% ed al 10% sui crediti eccedenti, rispettivamente, il 25% ed il 50% la propria quota di partecipazione al *clearing*⁷. Inoltre, non solo non era previsto che chi avesse avuto un credito nei confronti del *clearing* ricevesse un interesse, ma sia i paesi in surplus che quelli in deficit – questi ultimi in misura crescente con il debito – avrebbero pagato un interesse sia sullo scoperto sia sull'eccesso di crediti nei confronti del *clearing*. In aggiunta a queste misure, il piano di Keynes prevedeva che se il deficit di un paese avesse superato il 25% del valore della propria quota di partecipazione al *clearing*, esso avrebbe avuto la *facoltà* di svalutare del 5% la propria moneta. Mentre se il deficit avesse

⁷ Secondo altre proposte avanzate da Keynes, se la posizione creditoria verso il *clearing* fosse stata superiore al 200% della quota di partecipazione, essa avrebbe potuto essere confiscata (Williamson J., *Getting Surplus Countries to Adjust*, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, gennaio 2011).

superato la quota di partecipazione del 50%, il paese sarebbe stato *obligato* a svalutare del 5% la propria moneta (oppure vendere all'ICU oro delle sue riserve e/o proibire l'esportazione di capitali). L'opposto si sarebbe verificato per i paesi in surplus. Anzi, nei confronti di questi ultimi, il piano keynesiano prevedeva addirittura la confisca del surplus che avesse superato la propria quota di partecipazione all'ICU⁸. Queste risorse sarebbero servite a finanziare il Fondo di riserva. La proposta di Keynes, in sostanza, mirava all'introduzione di istituzioni multilaterali che consentissero l'aggiustamento di squilibri nella bilancia dei pagamenti, per così dire, verso l'alto, cioè meccanismi che non fossero fondati unicamente sulla contrazione dell'attività produttiva e quindi delle importazioni da parte dei paesi in deficit, bensì attraverso, da un lato, l'espansione dell'attività produttiva e delle importazioni dei paesi in surplus e, dall'altro, il lasso di tempo concesso ai paesi in deficit di procedere ad una graduale riduzione delle importazioni e ad un aumento delle esportazioni.

Quanto previsto da Keynes con il suo piano presupponeva, però, che il mercato non potesse speculare sulla valuta di un paese che si fosse trovato in deficit (o in surplus) e non aggravasse eccessivamente le difficoltà di quest'ultimo, in modo da dargli così il tempo di affrontare le cause *reali* del suo deficit (o surplus) con l'estero e non le cause *finanziarie* alimentate dalla speculazione. Per questa ragione Keynes aveva previsto che il movimento dei capitali dovesse essere strettamente controllato. Erano ammessi solo movimenti di capitale giustificati da investimenti in attivo fisso nel resto del mondo e quindi suscettibili di stimolare una nuova domanda di beni e servizi e una futura produzione di beni.

Quali erano, però, le innovazioni istituzionali destinate a governare l'*International Clearing Union*? La chiave di lettura della proposta di Keynes può, forse, essere quella suggerita da un articolo scritto da J. Schumpeter poco dopo la morte di J.M. Keynes. Schumpeter, con un linguaggio lapidario nei suoi confronti, scrisse che "It cannot be em-

⁸ Il progetto keynesiano, in una successiva formulazione, prevedeva la possibilità di ricorrere alla svalutazione delle monete nazionali rispetto all'unità di conto anche nel caso in cui le politiche sociali di un paese avessero comportato aumenti salariali non compatibili con la concorrenza internazionale. In termini più attuali, diremmo che si sarebbe dovuto svalutare nel caso in cui il modello sociale che un paese intendeva seguire si fosse distaccato dal modello sociale del resto del mondo.

phasized too strongly that Keynes's advice was in the first instance always English advice, born of English problems even where addressed to other nations. Barring some of his artistic tastes, he was surprisingly insular, even in philosophy, but nowhere so much as in economics. And, he was fervently patriotic – of a patriotism which was indeed quite untinged by vulgarity but was so genuine as to be subconscious and therefore all the more powerful to impart a bias to his thought and to exclude full understanding of foreign (also American) viewpoints, conditions, interests, and especially creeds. Like the old free-traders, he always exalted what was at any moment truth and wisdom for England into truth and wisdom for all times and places”⁹. Le proposte istituzionali di Keynes, in effetti, si fondavano sull'ipotesi che la Gran Bretagna sarebbe stata una delle “due o tre potenze” che si sarebbero affermate a livello mondiale alla fine della guerra e che Londra avrebbe potuto continuare ad avere il ruolo di principale piazza finanziaria mondiale che aveva ricoperto nel corso del XIX secolo e all'inizio del XX. Pertanto, egli proponeva che l'ICU fosse gestita da un *board* composto da otto governatori: uno nominato dalla Gran Bretagna, uno dai paesi del Commonwealth esterni alla Gran Bretagna, uno dagli Stati Uniti, uno dalla Russia, due dalle banche centrali europee, uno dalle banche centrali del Sud America ed uno dalle banche centrali del resto del mondo. Nella scelta degli ultimi quattro governatori, le banche centrali interessate avrebbero avuto un diritto di voto pari alla loro quota del commercio internazionale. Per quanto in questa prima versione del suo piano non siano chiarite le procedure di voto del nuovo organismo, salvo i poteri del presidente del *board*, che avrebbe goduto del *casting vote*, la sovrarappresentanza del Commonwealth e il meccanismo di scelta degli ultimi quattro governatori rende evidente l'intenzione di salvaguardare i *dominions* e assicurare all'impero britannico e alle superpotenze di allora una posizione di privilegio. Questo obiettivo, anche in seguito alle discussioni con la Banca d'Inghilterra ed il Tesoro britannico, divenne ancora più chiaro, in quanto i fondatori del *clearing* dovevano essere Stati Uniti e Gran Bretagna e solo successivamente questo sarebbe stato aperto all'adesione di altri paesi. Lo status di paesi fondatori avrebbe dato ad USA e UK la maggioranza dei diritti di voto

⁹ Joseph A. Schumpeter, “John Maynard Keynes 1883-1946”, *The American Economic Review*, 36, n. 4 (settembre 1946), p. 50 e: Takekazu Iwamoto, “Keynes Plan for an International Clearing Union Reconsidered”, *Kyoto University Economic Review*, 65, n. 2 (ottobre 1995), pp. 27-42.

nel Consiglio direttivo dell'ICU e avrebbe consentito loro di decidere se approvare o meno modifiche nella parità di cambio tra l'unità di conto e l'oro, oppure la richiesta di svalutazione o rivalutazione di una moneta. I due paesi avrebbero avuto lo stesso potere per approvare modifiche allo statuto dell'ICU. La sede della banca sarebbe stata Londra, mentre le riunioni del Consiglio direttivo dell'ICU si sarebbero tenute, alternativamente, nelle città di Londra e di Washington.

b) Il Piano White.

Non si sa di preciso quando White abbia cominciato a lavorare al suo piano. La data su cui convergono i maggiori consensi è quella che fa risalire la prima stesura del piano alla fine del dicembre 1941, quando il Segretario al tesoro americano, Henry Morgenthau Jr., poco dopo l'ingresso degli USA nel Secondo conflitto mondiale, gli chiese di lavorare attorno ad un'ipotesi di nuovo ordine economico-finanziario internazionale. White elaborò quindi la sua proposta praticamente nello stesso periodo in cui Keynes stava cominciando a lavorare attorno alla sua. Diversamente dal piano di Keynes, la proposta di White si articolava in due parti distinte: la prima prevedeva l'istituzione di uno *Stabilization Fund* con il compito di assicurare la stabilità dei tassi di cambio e la convertibilità delle valute come condizione di un ordinato sviluppo del commercio internazionale; la seconda parte, invece, riguardava l'istituzione di una banca per la ricostruzione e lo sviluppo delle economie dei paesi che avevano partecipato al Secondo conflitto mondiale. White presenta la prima bozza articolata del suo piano nell'aprile del 1942 con il titolo *Preliminary draft proposal for a United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations*. Per l'assistente del Segretario al tesoro degli Stati Uniti, l'obiettivo era quello di prepararsi a promuovere un sistema di relazioni internazionali che impedisse il dissesto delle valute e il collasso dei sistemi monetari e creditizi; assicurasse il ripristino del commercio estero; e fornisse la quantità di capitali di cui il mondo intero avrebbe avuto bisogno per la ricostruzione, gli aiuti e la ripresa economica¹⁰. Le preoccupazioni degli USA erano quindi le stesse della Gran Bretagna, solo che la risposta, su alcuni punti di fondo, era molto diversa.

Contrariamente all'idea iniziale di Morgenthau Jr., secondo cui occorre pensare ad una moneta mondiale da utilizzare per gli scambi

¹⁰ J. Keith Horsefield, *op. cit.*, p. 37.

commerciali, White, in un primo tempo, riteneva che fosse più realistica la convertibilità mondiale di tutte le monete in oro, che sarebbe così ritornato ad essere il pilastro del sistema monetario mondiale. L'adozione di una moneta comune da parte di molti paesi sarebbe stata possibile solo se questi avessero ceduto la loro sovranità nel settore della politica monetaria a favore della sovranità monetaria esercitata da uno di essi o da un'organizzazione internazionale¹¹. Data la difficoltà ad adottare la moneta nazionale di un paese specifico, secondo l'economista americano sarebbe stato preferibile pensare all'emissione di una moneta da parte di un'organizzazione internazionale e di fissarne il valore pari a una determinata quantità di oro. White, dunque, non era favorevole all'uso di una moneta nazionale come moneta mondiale e contrario all'introduzione di una moneta mondiale vera e propria. Secondo lui, se si fosse dovuto procedere all'emissione di una moneta mondiale, questo doveva essere il compito della *Bank for Reconstruction and Development* (oggi Banca mondiale) piuttosto che dell'*International Stability Fund* (ISF) da lui proposto. Non si trattava di una posizione astratta, poiché in quella fase si sosteneva che dovesse essere compito della Banca mondiale, invece che dell'ISF, concedere prestiti a medio-lungo termine ai paesi che avessero avuto problemi di bilancia dei pagamenti: l'eventuale emissione di una moneta internazionale da parte di questa istituzione sarebbe dunque stata più coerente con questa funzione. La proposta che la Banca mondiale potesse emettere una moneta internazionale, che White chiamò *unitas*, rimane nelle diverse versioni del suo piano che egli redige fino a quella dell'agosto 1943, quando l'*unitas* viene ridotta al ruolo di semplice unità di conto¹², mentre nella versione del novembre 1943 viene eliminato ogni riferimento ad essa¹³.

Nel suo piano iniziale, White prevede, quindi, da una parte, un'istituzione responsabile del mantenimento della stabilità dei tassi di cam-

¹¹ J. Keith Horsefield, *op. cit.*, pp. 78-82.

¹² J. Keith Horsefield, *op. cit.*, pp. 83-96; la proposta aveva come titolo *Preliminary Draft Outline of a Proposal for an International Stabilization Fund of the United and Associated Nations*.

¹³ Il ruolo decisivo nel porre fine alla discussione sull'emissione di moneta internazionale nel piano di White lo ha svolto l'*American Technical Committee*, un gruppo di lavoro istituito da Roosevelt ed in cui erano presenti, oltre a esponenti del Tesoro, come White che lo presiedeva, anche rappresentanti del Dipartimento di Stato, del Commercio interno, della *Securities and Exchange*

bio, in cui le monete partecipanti al nuovo sistema monetario internazionale mantengano un ancoraggio all'oro, vale a dire il vecchio *gold standard*, sia pure integrato con l'impiego di valute convertibili in oro. Dall'altra parte un'istituzione responsabile del finanziamento dello sviluppo dei paesi la cui economia era uscita devastata dal secondo conflitto mondiale e dei paesi più poveri. Sembra quindi erroneo sostenere che a Bretton Woods abbia vinto il Piano White, imputando a quest'ultimo la scelta di un sistema monetario che, negli anni successivi, avrebbe visto al centro del futuro sistema monetario mondiale il dollaro: nel suo piano originario questo non c'era. Certamente la decisione *unilaterale* del governo americano di mantenere la convertibilità del dollaro in oro, mentre gli altri paesi, per varie ragioni, erano impossibilitati a prendere lo stesso impegno, ha agevolato in misura decisiva l'impiego della valuta americana come futura "moneta mondiale".

Con riferimento all'obiettivo del mantenimento della stabilità dei tassi di cambio, il piano di White prevedeva l'istituzione di uno *Stabilization Fund* che, al fine di raggiungere gli obiettivi sopra elencati, avrebbe dovuto essere dotato del potere di acquistare, vendere e detenere oro, valute estere, titoli pubblici dei governi membri e fungere da stanza di compensazione dei movimenti internazionali di fondi, oro e altri strumenti finanziari (assegni, cambiali, ecc.). I partecipanti allo *Stabilization Fund* avrebbero avuto una quota di partecipazione calcolata in base ad un certo numero di parametri, quali la quantità di riserve auree, la produzione di oro, il reddito nazionale, la quota di commercio internazionale, la popolazione, gli investimenti esteri, il debito con l'estero¹⁴. La quota che ogni paese avrebbe dovuto versare al Fondo doveva essere composta per il 12,5% dall'oro, per il 12,5% dalla valuta nazionale, per il 25% da titoli pubblici fruttiferi di interessi ed il

Commission dell'Import-Export Bank, della Federal Reserve e della Foreign Economic Administration (v.: Jeffrey Chwieroth, "International liquidity provision: the IMF and the World Bank in the Treasury and Marshall Systems, 1942-1957", in: David M. Andrews (ed.), *Orderly change: international monetary relations since Bretton Woods*, Itaca, Cornell University Press, 2008, pp. 52-77).

¹⁴ In realtà, come ha ammesso lo stesso autore della formula per il calcolo delle quote di partecipazione allo *Stabilization Fund*, poi divenuto l'attuale Fondo Monetario Internazionale, essa è stata progettata più in base a considerazioni di carattere politico che economiche. Il Segretario al Tesoro, Morgenthau Jr., voleva dare il maggior peso possibile a sole quattro potenze: gli Stati

cui servizio del debito era rimborsabile in oro o in un suo equivalente. Il rimanente 50% sarebbe stato versato a rate e con modalità definite di volta in volta dal Fondo. Il meccanismo di finanziamento degli scambi commerciali prevedeva che i governi degli Stati membri del Fondo acquistassero da quest'ultimo la valuta del paese nei confronti del quale avevano uno squilibrio della bilancia dei pagamenti, ma non per compensare squilibri nei confronti di paesi terzi. In altri termini, la compensazione dei saldi delle bilance dei pagamenti tra i diversi paesi non era integralmente multilaterale e la convertibilità tra le monete non era completa. Un paese poteva pertanto avere una bilancia dei pagamenti globalmente in surplus, ma nello stesso tempo avere necessità di acquistare la valuta di un paese con cui aveva un saldo passivo: il Fondo, da questo punto di vista, operava solo parzialmente come una vera e propria stanza di compensazione multilaterale.

Dal punto di vista dei meccanismi di aggiustamento previsti dal piano nei confronti dei paesi che avevano uno squilibrio, negativo o positivo, nella bilancia dei pagamenti, White prevedeva che un paese potesse chiedere la valuta di un paese nei confronti del quale aveva una posizione deficitaria fino ad un massimo pari al 100% delle riserve totali versate al Fondo. Se la richiesta di valuta estera eccedeva la quota di associazione al Fondo, l'operazione doveva essere approvata dal Fondo con una maggioranza dei quattro quinti dei diritti di voto e il paese interessato doveva offrire le necessarie garanzie di copertura in oro e impegnarsi a promuovere misure volte a ristabilire l'equilibrio nei conti con l'estero. Permaneva, dunque, l'asimmetria nei meccanismi di aggiustamento, in quanto toccava sostanzialmente al paese debitore intraprendere le misure necessarie volte a ristabilire lo squilibrio una volta che la posizione debitoria avesse superato, appunto, il 100% della quota di associazione. Siccome nello schema proposto da White la domanda di una particolare valuta poteva superare la sua disponibilità presso il Fondo, il piano dovette farsi carico della preoccupazione, soprattutto britannica, che una certa valuta, nel caso specifico il dollaro, si fosse trovata in una situazione di scarsità presso il fondo di stabilizzazione. White introdusse quindi la cosiddetta *scarce-currency clause* che avrebbe consentito ai paesi debitori di adottare misure discriminatorie nei confronti del paese la cui valuta era improvvisamente divenu-

Uniti, l'Unione Sovietica, la Gran Bretagna e la Cina (v.: Raymond Frech Mikesell, "The Bretton Woods debates: a memoir", *Essays in International Finance*, n. 192 (marzo 1994), New Jersey, Princeton University).

ta scarsa¹⁵. Infine, analogamente a quanto ipotizzato da Keynes sui movimenti di capitale, White prevedeva unicamente la possibilità di flussi di capitale che alimentavano investimenti produttivi, mentre escludeva movimenti di capitale speculativi e quindi finalizzati ad influenzare il tasso di cambio dei paesi partecipanti al Fondo. Per questo erano previsti controlli sui movimenti di capitale, al fine di stabilire quali fossero “legittimi” e quali “illegittimi”¹⁶, nonché interventi sul sistema bancario del paese interessato da movimenti speculativi.

Per quanto riguarda le regole di gestione del Fondo, quanto previsto da White, in ultima istanza, non si distingueva di molto rispetto a quanto previsto da Keynes. La differenza era dovuta al fatto che quest’ultimo prevedeva un controllo anglo-americano dell’attività dello ICU, mentre White prevedeva un controllo solo americano. Con la maggioranza dei quattro quinti cui si è fatto cenno sopra e con una quota di partecipazione al Fondo pari al 25% in capo agli Stati Uniti prevista dal piano White, gli USA, di fatto, avevano il potere di veto su tutte le operazioni più importanti del Fondo di stabilizzazione. Infatti, la maggioranza qualificata si applicava nei seguenti casi: variazione dei tassi di cambio delle monete dei paesi membri; assunzione di prestiti in valuta; acquisto o vendita di titoli pubblici o privati dei paesi membri; cessioni di valuta a paesi membri, se questa doveva servire a far fronte a debiti esteri; approvazione delle regole e disposizioni relative all’attività operativa del Fondo.

c) Una valutazione dei due Piani per una “moneta mondiale”.

Al di là delle preoccupazioni di Keynes di assicurare alla Gran Bretagna lo stesso grado di egemonia sulla finanza e sul commercio internazionale di cui aveva goduto nel corso del XIX e dell’inizio del XX secolo, il suo piano conteneva idee molto innovative. Per la prima volta si denunciava con chiarezza l’asimmetria degli aggiustamenti della bilancia dei pagamenti, nel senso che, soprattutto nel periodo fra le due guerre mondiali, il peso del risanamento dei conti con l’estero pesava prevalentemente, se non esclusivamente, sulle spalle dei paesi debitori,

¹⁵ John Williamson, “Getting Surplus Countries to Adjust”, *Peterson Institute for International Economics, Policy Brief*, gennaio 2011.

¹⁶ J. Keith Horsefield, *The International Monetary Fund 1945-1965 (Twenty years of International Monetary Cooperation)*, Washington D.C., IMF, 1969, pp. 46-50.

i quali si vedevano costretti a svalutare la loro moneta, determinando così ritorsioni da parte dei *partner* commerciali, che si vedevano costretti o a fare altrettanto, oppure a introdurre vincoli alle importazioni, oppure a ridurre la domanda interna, al fine di contenere anche il flusso di importazioni. L'esito di queste misure, che finivano con l'innescare misure analoghe da parte di altri paesi, è stato una delle cause, se non la principale, della grande depressione economica degli anni Trenta.

Certamente, Keynes e White si preoccuparono di promuovere un nuovo sistema di rapporti economici mondiali, ma soprattutto si preoccuparono di difendere gli interessi di potere dei paesi di rispettiva appartenenza. Keynes, con la sua proposta, mirava a difendere l'unità del Commonwealth e quindi si opponeva all'abolizione del trattamento preferenziale previsto dagli accordi che reggevano il commercio tra i paesi che ne facevano parte e cercò di preservare l'egemonia di Londra sui mercati finanziari mondiali¹⁷. Rendendosi conto che la posizione britannica, dopo la firma dell'accordo *Lend and Lease*¹⁸ con gli USA e con la trattativa in corso per ottenere un ulteriore ed importante aiuto finanziario dagli USA, era molto debole, Keynes prevedeva, sostanzialmente, una gestione solo anglo-americana dell'istituzione da lui proposta. White si preoccupava, invece, di dare agli USA l'ultima parola in fatto di decisioni riguardanti la gestione del nuovo ordine monetario mondiale e quindi sulla convertibilità delle valute e sulla stabilità dei tassi di cambio, proponendo un sistema più rigido di quello di Keynes. Lo sviluppo economico dei paesi più arretrati che nel progetto di Keynes, di fatto, era condizionato dalle volatili disponibilità finanziarie del Fondo di riserva, nel caso di White era una politica strutturale affidata alla Banca mondiale.

Entrambi i piani, nella loro formulazione iniziale, incontrarono l'opposizione sia del governo degli Stati Uniti, sia della Gran Bretagna e degli altri governi. In particolare, gli americani avevano due obiezio-

¹⁷ James M. Boughton, *Why White, Not Keynes? Inventing the Postwar International Monetary System*, IMF Working Paper, marzo 2002.

¹⁸ Si trattava di un accordo in base al quale gli Stati Uniti si impegnavano ad affittare armamenti alla Gran Bretagna (oltre che all'Unione Sovietica, alla Cina, alla Francia libera e ad altri paesi alleati) in cambio dell'impiego di basi militari di quest'ultima da parte degli USA. Gli Stati Uniti chiedevano inoltre alla Gran Bretagna l'abolizione del trattamento preferenziale riservato agli scambi commerciali all'interno del Commonwealth.

ni di fondo alla proposta di *clearing* di Keynes e di impiego del *bancor* come moneta di compensazione dei saldi di un paese verso “il resto del mondo”. Temevano, in primo luogo, che il meccanismo proposto da Keynes li costringesse ad accumulare un eccessivo credito in *bancor* nei confronti dell’ICU. La preoccupazione non era infondata, in quanto l’unico paese in grado di soddisfare la domanda di beni e servizi che sarebbe seguita alla fine della Seconda guerra mondiale da parte dei paesi europei, erano proprio gli USA, che si sarebbero trovati, come di fatto avvenne, esportatori netti per un lungo periodo di tempo. In secondo luogo, gli americani temevano che il meccanismo proposto da Keynes, fondato sull’apertura di credito concessa a tutti i paesi partecipanti al sistema monetario e sulla compensazione multilaterale, si rivelasse uno strumento inflazionistico.

In definitiva, in base all’analisi delle versioni qui prese in considerazione dei due piani ed alla testimonianza di chi partecipò in qualità di assistente di White ai lavori preparatori della Conferenza di Bretton Woods¹⁹, Keynes proponeva l’introduzione di un’unità di conto, mentre White, inizialmente e per quanto riguarda l’attività della Banca mondiale, cercò di sostenere l’idea dell’emissione di una moneta mondiale²⁰.

I nuovi rapporti di potere mondiali che si stavano allora affermando avrebbero però portato ad esiti ben diversi da quelli auspicati dall’uno e dall’altro. Alla vigilia della Conferenza di Bretton Woods, s’incontrarono le delegazioni americana, britannica e canadese, le quali si misero d’accordo sulle posizioni da sostenere nel corso della Conferenza e che poi vennero di fatto adottate da quest’ultima con pochissimi cambiamenti e che hanno portato alla nascita delle attuali istituzioni multilaterali. Recentemente, è stata attirata l’attenzione sull’art. 4, Sezione I, dello statuto del FMI dove la parità, ossia il tasso di cambio di ogni moneta nazionale ai fini delle transazioni internazionali, è definita nei seguenti termini: “la parità della moneta di ciascun membro sarà espressa in rapporto all’oro come denominatore comune, *oppure nei termini del dollaro degli Stati Uniti del peso e della finezza in vi-*

¹⁹ Raymond Burrows, *Bancor, Unitas and the Sages of Bretton Wood: the international money schemes*, Durban, University of Natal, 1944, report n. 35; Raymond Frech Mikesell, “The Bretton Woods debates: a memoir”, *Essays in International Finance*, n. 192 (marzo 1994), New Jersey, Princeton University.

²⁰ Robert W. Oliver, *International economic co-operation and the World-Bank*, Londra, The MacMillan Press Ltd, 1975.

*gore il 1° luglio 1944 [corsivo nostro]”: quest’ultima parte dell’articolo di cui, probabilmente, nessuno sul momento si rese conto e di cui, a parte la provenienza americana, non si sa attribuire la paternità, è la ragione decisiva della struttura assunta dal sistema monetario internazionale da allora ad oggi²¹. A seguito di quella modifica e della decisione *unilaterale* americana di assicurare la convertibilità del dollaro in oro, la valuta americana si è affermata come il perno del nuovo sistema monetario internazionale.*

3 – Il dibattito in corso per una riforma del sistema monetario internazionale e l’insegnamento dei precedenti storici.

a) La proposta di R. Triffin di istituire i Diritti speciali di prelievo come risposta alla crisi del sistema di Bretton Woods.

Il 15 agosto del 1971, con la decisione di Nixon di sospendere “temporaneamente” la convertibilità del dollaro in oro, l’ordine monetario mondiale progettato a Bretton Woods è giunto a termine e ad esso è subentrato un nuovo ordine monetario fondato sulla valuta nazionale di un paese sovrano: il dollaro americano. In quel momento, da parte europea e degli altri paesi che più partecipavano agli scambi commerciali mondiali, è mancata la volontà di opporsi, con una proposta alternativa, a quanto stava avvenendo. D’altro lato, gli USA fornivano ai loro alleati e principali utilizzatori del dollaro come mezzo di pagamento degli scambi commerciali, un bene pubblico universale che questi non erano, e non sono tuttora, in grado di fornire: la sicurezza. Robert Triffin, il padre dell’unione monetaria europea, però, si rese subito conto che un sistema monetario internazionale fondato sulla moneta di uno Stato avrebbe portato in sé una contraddizione – da allora nota come “dilemma Triffin” – che ne avrebbe minato la solidità. Egli sostenne che se una valuta nazionale viene utilizzata come mezzo di finanziamento degli scambi commerciali, è necessario che il paese che la emette abbia un deficit strutturale nella bilancia dei pagamenti, una condizione che, nel lungo periodo, avrebbe indebolito la fiducia nei suoi confronti. Triffin cercò una soluzione alternativa all’uso del dollaro americano e propose l’introduzione di una valuta, i Diritti speciali di prelievo (DSP), composta da un paniere delle monete allora maggiormente utilizzate negli scambi commerciali mondiali: il dollaro ameri-

²¹ Luca Fantacci, “Motivi e conseguenze di una riforma mancata”, in: J.M. Keynes, *Eutopia – Proposte per una moneta internazionale*, op.cit., p. 149.

cano, lo yen, la sterlina, il franco francese e il marco tedesco, queste ultime due sostituite, dal 1999, dall'euro. Con la proposta di introdurre i DSP, Triffin ha portato a compimento il processo di demonetizzazione dell'oro che Keynes, con il suo piano, intendeva promuovere. Triffin era consapevole dell'importanza del passo che si stava compiendo, tanto che molto lucidamente poté affermare che "la sostituzione della moneta merce con la moneta fiduciaria e quella delle riserve metalliche con le riserve fiduciarie riflette gli sforzi dell'uomo di controllare il suo ambiente, anziché esserne controllato, sia nel campo monetario sia negli altri settori. La sostituzione delle riserve fiduciarie nazionali con riserve fiduciarie internazionali dovrebbe essere similmente considerata come un aspetto dell'adeguamento delle precedenti istituzioni, tribali, feudali e nazionali di controllo alle realtà in movimento di un mondo sempre più interdipendente. *Entrambi i fenomeni dovrebbero essere considerati in una prospettiva storica più vasta: la lunga marcia dell'umanità verso l'unità e verso un migliore controllo del proprio destino.*" [corsivo nostro]²². Mario Albertini e Tommaso Padoa Schioppa hanno successivamente approfondito questo concetto, mettendo in evidenza gli aspetti di potere e quelli più strettamente giuridici, di carattere costituzionale, alla base della garanzia di solvibilità e stabilità della moneta, che si sono resi necessari con il passaggio dalla moneta aurea alla moneta cartacea²³. Con la soppressione della convertibilità del dollaro in oro, queste condizioni, fino ad ora realizzate *all'interno* degli Stati, dovranno ora essere progressivamente costruite a livello mondiale.

b) Keynes, Triffin e l'eurozona.

Per concludere e per sottolineare l'importanza che può avere l'Europa nell'introdurre un nuovo ordine mondiale, si può intanto ricordare che il dibattito sull'introduzione di una moneta mondiale è ripreso all'inizio degli anni 2000, quando è nato l'euro²⁴. Esso si è dissolto quando gli USA, anche in seguito all'attentato terroristico alle Torri gemelle e al Pentagono, hanno accentuato la pretesa di imporre il loro

²² Robert Triffin, *Il sistema monetario internazionale*, op. cit., p. 178.

²³ Mario Albertini, "Le problème monétaire et le problème politique européen", *Le Fédéraliste*, 14, n. 3 (1972); Tommaso Padoa Schioppa, *L'ombre de bancor...*, op. cit..

²⁴ Tra gli interventi che si sono succeduti tra la fine del 2000 e l'inizio del 2001, si possono ricordare i seguenti: Paul Volcker, "Toward a Single World

unilateralismo al resto del mondo e il processo di unificazione europea si è arrestato alla moneta senza avanzare verso l'unione politica, con le drammatiche conseguenze che sono oggi sotto gli occhi di tutti noi. Curiosamente, risale a quella data anche la proposta di un economista cinese di introdurre una *world currency unit* composta dal dollaro americano, dallo yen, dall'euro, dal dollaro canadese e dal dollaro australiano²⁵. Il dibattito su un nuovo ordine monetario mondiale è però ripreso qualche anno dopo grazie all'intervento dei federalisti, ai lavori della Commissione Stiglitz insediata dalle Nazioni unite e all'intervento già ricordato del governatore della Banca centrale cinese²⁶. Per analizzare quale contributo può dare l'Unione europea all'affermazione di un ordine monetario mondiale che superi, da un lato, l'*exorbitant privilege* degli USA e, dall'altro, la pressione deflazionistica esercitata sulla domanda mondiale dall'accumulo di riserve inutilizzate da parte della Cina, occorre esaminarlo nella dimensione strettamente economica e in quella politico-istituzionale.

Come si è visto, Keynes, con la sua proposta, mette in luce due aspetti della dimensione economica del problema. Da un lato, pone in discussione il fatto che per finanziare gli scambi mondiali si debba necessariamente ricorrere ad una moneta, nel senso tradizionale del ter-

Currency to Level the Playing Field”, *International Herald Tribune*, 31 gennaio 2000; il dibattito tra i due premi Nobel dell'economia, Milton Friedman e Robert Mundell pubblicato dal *National Post* il 29 settembre e il 13, 14, 15, 16, e 21 dicembre 2000 e successivamente ripubblicato su *Policy Option* del maggio 2001: Robert Mundell, Milton Friedman, *One World, One Money?*, pp. 10-30; il dibattito svoltosi presso il Fondo monetario internazionale: *One World, One Currency: Destination or Delusion?*, Economic Forum, 8 novembre 2000 e reperibile sul sito:

<http://www.imf.org/external/np/tr/2000/tr001108.htm>; l'articolo di Lok Sang Ho, “Towards a New International Monetary Order: The World Currency Unit and the Global Indexed Bond”, *The World Economy*, 23, (luglio 2000), pp. 939-950.

²⁵ Lok Sang Ho, “Towards a New International Monetary Order: The World Currency Unit”, *op. cit.*.

²⁶ Alfonso Iozzo, Antonio Mosconi, “The Foundation of a Cooperative Global Financial System”, *The Federalist Debate*, n. 2 (giugno 2006), pp. 6-11; Zhou Xiaochuan, *Reform the international monetary system*, *op. cit.*; Riccardo Fiorentini, Guido Montani, *Global Imbalances and the Transition to a Symmetric World Monetary System*, Centro Studi sul Federalismo, Perspectives on Federalism, 2, n. 1 (2010).

mine. La sua idea, infatti, è che sia sufficiente una semplice unità di conto con riferimento alla quale si contabilizzino e si attivi la compensazione degli scambi commerciali. Dall'altro insiste, soprattutto, sull'importanza delle regole che devono presiedere all'aggiustamento delle bilance dei pagamenti. La struttura del piano proposto da Keynes trova una spiegazione in quanto da lui affermato e secondo cui "The problem of maintaining equilibrium in the balance of payments between countries has never been solved, since the method of barter gave way to the use of money and bills of exchange"²⁷. In effetti, delle tre funzioni classiche attribuite alla moneta internazionale²⁸, vale a dire: unità di misura, mezzo di pagamento e riserva di valore, quella che sembrava preoccuparlo di più era proprio quest'ultima. Difficilmente gli si può dare torto, se si pensa che la funzione di riserva di valore è sempre stato un elemento di tensione nei rapporti internazionali. È stato così quando la riserva di valore era l'oro e lo è oggi che la riserva di valore è il dollaro, anche se le motivazioni sono di segno opposto. Quando era l'oro ad essere riserva di valore sorgevano tensioni nei rapporti tra Stati, se non addirittura guerre, per accumularne il più possibile. Oggi si manifestano preoccupazioni, quantomeno da parte cinese, perché non si vogliono accumulare troppi dollari americani. La proposta di Keynes, nella sua semplicità, di fatto si proponeva di promuovere un ordine monetario internazionale che funzionasse senza che vi fosse una moneta utilizzata come riserva di valore.

Secondo lo schema keynesiano, l'individuazione della modalità di finanziamento degli scambi commerciali mondiali è però la condizione necessaria ma non sufficiente per la fondazione di un nuovo ordine monetario mondiale. Quest'ultimo presuppone, soprattutto, un accordo mondiale sui meccanismi di aggiustamento degli squilibri nelle bilance dei pagamenti. Il governatore cinese, infatti, quando ha citato Keynes, ha dimenticato che il piano keynesiano presupponeva come condizione per il funzionamento della sua proposta la simmetria dell'onere dell'aggiustamento e non l'asimmetria che caratterizza tuttora il sistema nato a Bretton Woods e che fa pesare il costo dell'aggiustamen-

²⁷ Donald Moggridge (Ed.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes...*, *op. cit.*, p. 21.

²⁸ Tommaso Padoa Schioppa, "Moneta e sistema monetario internazionale", [http://www.treccani.it/enciclopedia/moneta-e-sistema-monetario-internazionale_\(Enciclopedia_Novecento\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/moneta-e-sistema-monetario-internazionale_(Enciclopedia_Novecento)/), *Enciclopedia del Novecento, Il Supplemento* (1998).

to unicamente sui paesi in deficit con la rilevante eccezione del paese a valuta di riserva²⁹. Con il piano di Keynes, il costo dell'aggiustamento peserebbe sia sugli Stati Uniti sia sulla Cina. In effetti, se è comprensibile la preoccupazione cinese di evitare l'eccessiva accumulazione di dollari americani, è altrettanto importante il costatare l'esito deflazionistico che deriva dall'accumulo di riserve valutarie che rimangono inutilizzate presso la Banca centrale cinese o, al più, investite in buoni del Tesoro americano, e che contribuisce alla depressione della domanda mondiale. In effetti, se fossero in vigore le misure proposte da Keynes, gran parte del credito accumulato dalla Cina presso il *clearing* mondiale sarebbe stata confiscata a favore del Fondo di riserva. Nel caso specifico, è però necessario aggiornare la proposta di Keynes, in quanto la Cina non dovrà solo accettare un meccanismo di aggiustamento simmetrico, con le conseguenze che questo comporta per il riequilibrio del suo persistente surplus, ma dovrà anche adottare provvedimenti per la graduale eliminazione del *dumping* valutario (rivalutazione del renminbi), del *dumping* ambientale (adozione degli stessi standard dei paesi più avanzati) e del *dumping* sociale (avvicinamento del livello dei salari cinesi a quelli dei paesi occidentali). Infine, affinché si proceda all'allargamento del paniere di monete che compongono i DSP, la Cina (come gli altri paesi che compongono i cosiddetti BRIC) dovrà adottare i provvedimenti necessari a rendere pienamente convertibile la sua valuta. Un problema aperto alla discussione è la politica che, a livello mondiale, dovrà essere perseguita nei confronti dei movimenti dei capitali, che, nella proposta keynesiana, sono rigidamente controllati. Anche su questo fronte, però, da parte del FMI, tenace asseritore del libero movimento dei capitali, si sta manifestando una significativa revisione della politica fino ad ora sostenuta. In un suo recente documento, il Fondo monetario riconosce infatti che il libero flusso dei capitali può essere fonte di instabilità finanziaria e che in determinate circostanze occorrerà introdurre misure in grado di limitarlo³⁰.

²⁹ Lilia Costabile, *Current global imbalances and the Keynes Plan*, Political Economic Research Institute, Working paper series, n. 156 (dicembre 2007).

³⁰ FMI, *The liberalization and management of capital flows: an institutional view*, 14 novembre 2012, reperibile in: <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4720>. Il documento del FMI in particolare, sostiene che "there is [...] no presumption that full liberalisation is an appropriate goal for all countries at all times", p.1.

Sulla base di questa lunga premessa, si può sostenere che il passaggio da un ordine monetario fondato sul dollaro ad uno fondato su un'unità di conto oppure su una moneta mondiale, in ipotesi i DSP, richiede, in ogni caso, che la moneta europea superi la fase di crisi attuale, in quanto un euro debole sarebbe causa della debolezza dell'unità di conto o dei DSP e il suo fallimento sarebbe anche il fallimento di qualunque ipotesi di moneta mondiale diversa dal dollaro. Come sta evidenziando il dibattito di questi mesi, il rafforzamento dell'euro passa per l'istituzione di un bilancio specifico dei paesi dell'euro-zona, finanziato da un'imposta europea e quindi per una modifica dei Trattati attuali. In secondo luogo, se il passaggio dal *gold standard* alla moneta fiduciaria è stata una radicale innovazione economica, la sua gestione richiede anche una radicale innovazione istituzionale. Da questo punto di vista, l'esperienza d'indipendenza dal potere politico della Banca centrale europea costituisce un importante precedente e lo stesso principio, anche se sarà limitato alla gestione di un *clearing*, potrebbe essere esteso all'istituzione che se ne farà carico. A proposito di quest'ultima, il compito di gestire il mezzo di finanziamento del commercio mondiale, nella forma proposta da Keynes o anche nella forma dell'emissione di DSP e riprendendo il suggerimento di Tommaso Padoa Schioppa, potrebbe essere affidato alla Banca dei regolamenti internazionali. Quest'ultima potrebbe quindi gestire il *clearing* tra i paesi che partecipano al nuovo sistema monetario internazionale e l'eventuale emissione di DSP.

Tuttavia, come si è anticipato sopra, l'accordo mondiale sull'impiego di un'unità di conto con riferimento alla quale attivare un sistema mondiale di *clearing*, o sull'impiego dei DSP, con l'allargamento del paniere di monete alla valuta cinese, indiana, ecc., che, peraltro, è più un'esigenza politica che tecnica, non sarebbe sufficiente a consentire il ritorno ad un equilibrato ordine monetario mondiale. La condizione necessaria, come già ricordato sopra, è l'accordo sul meccanismo simmetrico di ripartizione dell'onere di aggiustamento. Si tratterebbe dunque di sollecitare un accordo su un meccanismo che imponga agli Stati Uniti ed alla Cina di ridurre, rispettivamente, il deficit e il surplus con l'estero. L'attuazione di queste politiche dovrebbe essere promossa sotto il controllo di un'istituzione mondiale che, in una fase transitoria, non potrà che essere intergovernativa. Potrebbe trattarsi, ad esempio, del Consiglio di sicurezza economico proposto a suo tempo da Jacques Delors e la spinta in questa direzione non può che provenire dall'Europa. L'Unione europea, e in particolare i paesi che hanno

adottato la moneta europea, sa che le condizioni di una moneta stabile sono il rispetto di politiche fiscali e monetarie virtuose da parte degli Stati e di comportamenti economico-finanziari rigorosi da parte dei cittadini. Essa avrebbe quindi le carte in regola per proporre il rispetto delle medesime condizioni su scala mondiale e l'introduzione di meccanismi equi per il risanamento dei conti con l'estero. Perché questo possa avvenire, occorre però che l'Europa abbia una sufficiente capacità contrattuale a livello mondiale, vale a dire un solido bilancio federale, sia pure limitato ai paesi dell'eurozona e un'unica politica estera. Occorre, cioè, che essa compia un passo decisivo verso la federazione, a cominciare dai paesi della moneta unica. Solo così sarà possibile convincere americani e cinesi a compiere i passi avanti necessari per aprire la fase di transizione a una vera e propria moneta mondiale.

L'impovertimento della zona euro e l'esigenza dell'unità politica

ANNA COSTA

Le contraddizioni dell'eurozona.

“Se i paesi della zona euro fossero regioni di uno Stato sovrano, le difficoltà in cui alcuni di essi incorrono nel finanziare i loro debiti pubblici non avrebbero ragion d'essere: nel suo insieme, l'eurozona sarebbe perfettamente in grado di finanziarli senza conseguenze negative sui mercati. Il nostro ipotetico Stato sovrano avrebbe infatti partite correnti in equilibrio e non necessiterebbe di continui afflussi di capitale, come invece avviene per altre aree valutarie; il suo disavanzo pubblico sarebbe modesto, e del tutto sostenibile sarebbe anche il rapporto tra debito e PIL; soddisfacenti sarebbero infine i suoi equilibri monetari: l'inflazione dell'eurozona è minore che in altri grandi Stati e non ci sono segnali di tensioni nel prossimo futuro. Rifiutare il debito in scadenza e anche crearne di nuovo, entro certi limiti, non porrebbe dunque alcun problema. I problemi sorgono perché i paesi dell'eurozona non sono regioni di un unico Stato sovrano, perché la Grecia o l'Italia non sono il Nebraska o la California”. Quanto scritto da Michele Salvati sul *Corriere della sera* alcuni mesi fa¹ sintetizza bene il quadro delle potenzialità dell'eurozona per superare, in ipotesi, la crisi del debito; si potrebbe aggiungere ancora che, uniti, gli europei potrebbero varare un piano economico unitario per rilanciare lo sviluppo e l'occupazione e per rendere l'area euro di nuovo appetibile per gli investimenti sia degli europei stessi, sia del resto del mondo. Il dato economico di fatto è che “insieme l'UE rappresenta ancora il 26% del Pil mondiale e la zona euro il 19,5%”².

¹ Michele Salvati, “L'Europa e la crisi del debito”, *Corriere della Sera*, 7 febbraio 2012.

² Jean François Jamet, “L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?”, *La documentation française*, p. 139.

Gli attacchi speculativi dimostrano quindi la necessità, per i paesi dell'eurozona, di prendere coscienza dell'urgenza di unirsi politicamente. La gravità della crisi economica e il rischio di default di alcuni paesi basteranno dunque ad aprire finalmente gli occhi dei governanti europei? In passato, in tante altre occasioni, si è sperato che fosse giunto questo momento, ma alla fine le decisioni sono sempre state rinviate, annacquate, depotenziate. Oggi è diverso: senza una rottura col passato e senza la costruzione di un'entità politica a partire dall'area euro, tutto il cammino percorso fin qui dagli europei rischia di essere vanificato. Non a caso le decisioni e gli impegni presi nell'ultimo anno da governi, rappresentanti delle istituzioni europee e della BCE, sono andati nel senso della definizione di un nuovo quadro istituzionale dal quale, quasi inevitabilmente, la Gran Bretagna, grande oppositrice dell'unità politica, si è sempre più tenuta fuori. Il problema è che nel frattempo, nonostante il peso che l'eurozona ha nel mondo globale, essa si sta pericolosamente indebolendo dal punto di vista economico e produttivo. Questo fenomeno non è dovuto solo alla crisi finanziaria, ma anche alle scelte di politica economico-settoriale attuate da alcuni paesi nell'ultimo decennio e, non ultimo, al fatto che l'euro è l'unica moneta al mondo senza uno Stato. Esiste, quindi, una forte responsabilità politica nella deriva economico-sociale che stanno vivendo molti paesi dell'area euro, soprattutto quando si fa un confronto con altre regioni del mondo in ascesa.

* * *

Confrontando l'andamento economico dell'eurozona con quello di altre aree, anche prendendo in considerazione dati economici sia precedenti sia posteriori all'introduzione dell'euro, è opportuno ricordare che i dati aggregati rappresentano tuttora soltanto la somma di quelli nazionali, a conferma del fatto che la zona euro non è ancora un quadro politicamente, economicamente, fiscalmente e finanziariamente integrato, come invece lo sono i dati relativi ad altre aree (dollaro, yuan ecc.). Bisogna inoltre considerare che, nella situazione europea attuale, anche i timidi segnali di ripresa, che nonostante la crisi si manifestano in taluni settori e paesi, tendono a non distribuirsi uniformemente su tutta la popolazione ma, proprio perché manca una politica redistributiva comune di oneri e benefici, essi finiscono per accrescere le disparità all'interno degli e tra gli Stati.

Analizzando i dati dell'andamento decennale dei tassi di crescita

annuali dei diversi paesi nel mondo tra il 2000 e il 2010³, si nota come quasi tutti i paesi dell'Occidente occupano ormai in questa classifica le ultime posizioni, mentre guidano quella che riguarda il livello di vita (reddito pro-capite, servizi, ecc). Cosa significa? Innanzitutto che il processo di globalizzazione ha sicuramente liberato energie nuove e ha contribuito a far crescere le economie più arretrate. Ma anche che il basso tasso di crescita in Occidente, in particolare nei paesi europei, è stato reso possibile dal fatto che i paesi più sviluppati hanno potuto preservare il benessere acquisito consumando la rendita di posizione accumulata nel corso degli anni d'oro del boom economico. Gli USA, invece, hanno sostenuto i loro standard di vita rastrellando il risparmio del resto del mondo, vendendo i propri *bonds* espressi nella moneta di riferimento nel commercio mondiale e promuovendo una politica monetaria espansiva con la *Federal Reserve*. Dopo il 2008 questo meccanismo è però entrato definitivamente in crisi su entrambe le sponde dell'Atlantico. Basta considerare gli effetti che hanno prodotto e stanno producendo alcuni fenomeni legati alla liberalizzazione, alla delocalizzazione delle produzioni e alla dinamica del costo del lavoro per rendersi conto delle contraddizioni insanabili di fronte alle quali ci troviamo. Prendiamole brevemente in esame.

I. Per quanto riguarda la liberalizzazione, soprattutto quella finanziaria, essa ha finito per giocare a sfavore soprattutto degli Stati nazionali europei, data la loro ridotta dimensione, inadeguata a far fronte alle turbolenze e alle speculazioni mondiali. Inoltre, molti degli Stati dell'area euro sono entrati in grave difficoltà sia perché i loro bilanci sono stati appesantiti dall'aiuto che hanno dovuto fornire alle banche; sia a causa del continuo aumento del debito per i costi sociali dovuti anche all'invecchiamento della popolazione a fronte di minori entrate fiscali per una diminuita produzione; sia, infine, a causa della diminuzione degli investimenti da parte delle grandi imprese. In termini competitivi globali, il modello di Stato sociale di molti paesi europei si è trovato svantaggiato nel confronto con un modello, quale per esempio quello cinese, dove il livello di protezione sociale ed i relativi costi per lo Stato sono tuttora molto bassi. Alcuni dati *Eurostat* dell'ottobre 2012 dimostrano come nell'eurozona, la cui popolazione è di 333 milioni di persone, il debito rappresenti il 90% del PIL – ben al di sotto di quello

³ Tabella decennale 2000-2010 della crescita dei paesi del mondo, *El País*, 21 ottobre 2010.

americano –, ma il PIL è ancora in flessione (-0,2%). In Europa continuano a diminuire i consumi privati (-0,3%) e gli investimenti (-2,9%). La disoccupazione è arrivata all'11,4% della popolazione attiva. Positivi sono invece i dati sul deficit, che è in discesa ed è pari al 4,1% del PIL complessivo, e sul commercio internazionale che presenta un saldo attivo di 6,6 miliardi ad agosto 2012. Il tasso di inflazione è stabile intorno al 2,6%, la produzione industriale in leggero aumento (+0,6%). Ma queste cifre, che derivano dalla media di quelle dei 17 paesi euro, nascondono notevoli divari. E molte sono le cautele che si devono avere nel prenderle in considerazione: si tenga presente per esempio che il dato sul commercio internazionale dell'eurozona tiene tuttora conto anche di quello intraeuropeo.

II. Sul fronte della delocalizzazione, un fenomeno che caratterizza quasi tutte le economie occidentali, i paesi dell'eurozona procedono in ordine sparso. Per esempio la Germania, pur delocalizzando molte produzioni, è riuscita a mantenere sul suo territorio nazionale buona parte delle industrie manifatturiere e del lavoro specializzato. Come hanno spiegato Dedieu, Masse-Stamberger e De Tricornot⁴, con l'avvento di un sempre più forte processo liberista, le grandi imprese hanno cercato sempre più di liberarsi dai vincoli dei loro mercati interni, per abbassare il costo del lavoro e diminuire i prezzi dei beni prodotti sul mercato internazionale. In proposito forniscono un esempio emblematico: “Questa delocalizzazione”, scrivono, “ha soprattutto fatto lucrare il capitale contro il lavoro. Gli azionisti si sono abbandonati ad un'orgia di dividendi, mentre i salariati hanno dovuto stringere la cinghia... In sette anni, il presidente del gioiello industriale *Air Liquide*, Benoit Potier, ha visto i suoi emolumenti aumentare del 61% quando il monte salari ricondotto a ciascun impiegato del gruppo non è variato che del 6%”⁵. Paradossalmente la delocalizzazione selvaggia ha finito con il danneggiare soprattutto i paesi del sud Europa, che avrebbero dovuto fornire al resto dell'Europa manodopera a basso costo. Come spiega Dedieu “al momento della creazione della zona euro, si poteva legittimamente dare per scontato che il Portogallo, la Spagna e l'Italia sarebbero diventate le fabbriche dell'Europa... Speranza delusa. E' stata infatti direttamente la Cina che è diventata la fabbrica più conveniente per l'Eu-

⁴ Franck Dedieu, Benjamin Masse-Stamberger, Adrien De Tricornot, *Inévitable protectionnisme*, Paris, Gallimard, 2012.

⁵ *Inévitable protectionnisme*, op. cit., p. 220.

ropa”⁶. Ciononostante, la produzione industriale occupa ancora una parte importante dell’economia europea, “settantaquattro milioni di posti di lavoro dipendono ancora dall’industria. Ogni anno, quattro milioni di impieghi sono creati da nuove imprese. Per questo dobbiamo sostenere tali attività e creare a livello europeo un ambiente stimolante” ha detto Elio Di Rupo, premier belga, durante il suo discorso di apertura annuale dell’*ULB*⁷.

III. Non si può separare una riflessione sui fenomeni della liberalizzazione e della delocalizzazione da una analisi del fattore del costo del lavoro nella produzione. Qui vale la pena accennare quanto riportato dagli studi della Banca centrale europea sul costo unitario del lavoro, ripresi nel libro di François Jamet⁸, dai quali si ricava il notevole divario esistente sia nella dinamica dell’aumento dei costi del lavoro tra i paesi euro, sia degli attuali livelli del costo. Nel periodo 1999-2007 il costo del lavoro è diminuito in Germania (- 0,1%), mentre è aumentato in Francia (+ 15,6%), in Italia (+ 22%), in Irlanda (+ 30%).

Produrre beni materiali conta, anche per l’eurozona.

L’economia reale, quella che produce ed offre migliaia di posti di lavoro sembra essersi spostata in altre aree del mondo, principalmente in Asia. Se i dati più recenti indicano la tendenza a una ripresa industriale complessiva, anche se minima, essa non avviene in modo uniforme in Europa. Stiamo assistendo ad un progressivo arretramento di molte delle economie della zona euro e, di conseguenza, ad un aumento della disoccupazione. Come spiegano Dedieu, Masse-Stramberger, De Tricornot a proposito della Francia, “in tre decenni si sono perduti più di dieci milioni di impieghi industriali, di cui 750.000 tra il 2000 e il 2009. Questo settore rappresenta oggi il 23% degli impieghi contro il 44% nel 1974”⁹.

Analogamente in Italia, uno studio del Centro studi di Confindustria, rileva che “nell’ultimo quarto di secolo il peso del manifatturiero si è quasi dimezzato. Sia in rapporto al valore aggiunto: dal 29,6% del

⁶ *Inévitable protectionnisme, op. cit.*, p. 26.

⁷ Elio Di Rupo, *Discours lors de la rentrée académique ULB*, Bruxelles, 21 settembre 2012.

⁸ *Discours lors de la rentrée, op. cit.*, p. 90.

⁹ *Inévitable protectionnisme, op. cit.*, p. 53.

1976 al 16,6% del 2010. Sia in termini di occupazione: dal 28,1% del 1977 al 17,5% dell'anno scorso (misurata sulle unità di lavoro)"¹⁰.

Il depauperamento industriale non è però tutto da ascrivere alla delocalizzazione, motivata in gran parte dalla possibilità di diminuire i costi del lavoro. Per alcuni paesi, soprattutto occidentali, esso è infatti dipeso anche da scelte che hanno privilegiato un certo modello economico (la *new economy*), basato sì sull'informatizzazione della società e sull'aumento dei servizi, ma soprattutto sulle speculazioni in campo finanziario, piuttosto che sugli investimenti nell'economia produttiva materiale. Ciò è andato di pari passo con il fenomeno dello sviluppo delle imprese rete internazionali, sempre meno riconducibili a politiche, logiche e controlli nazionali. Sulla possibilità delle grandi imprese di godere di particolari privilegi fiscali è significativa una notizia apparsa su *La Stampa* del 5 novembre scorso, riferita alla Apple, in cui si rileva come un regime fiscale legale consenta "alla società di pagare meno del 2% sui profitti generati all'estero (fuori dagli USA). Quota pari a circa il 60% delle entrate della società... La BBC, che ha analizzato i dati forniti da Apple alla *Sec* (la commissione che controlla la borsa negli Usa), ricorda che ad esempio i profitti nel mercato europeo vengono convogliati su una società Apple in Irlanda dove l'aliquota è del 12,5%, un regime estremamente più favorevole del resto d'Europa e degli stessi Usa. Il sistema usato da Apple è impiegato da molti altri colossi Usa, come Google, Facebook e Starbucks".

Le grandi imprese, un tempo volano del sistema paese, hanno quindi finito col non determinare più necessariamente lo sviluppo della produzione e dell'occupazione nel territorio di appartenenza. Infatti, pur producendo utili, questi hanno potuto essere dirottati sempre più spesso in altre parti del mondo (talvolta in paradisi *off-shore*), mentre il lavoro delocalizzato ha tolto occupazione dove un tempo era stato creato. Le conseguenze sociali, economiche ed in termini territoriali nei paesi d'origine della produzione tradizionale sono evidenti: diminuzione della capacità imprenditoriale, minori consumi, occupazione e reddito, sviluppo frenato. Sotto questo profilo in Italia il caso della delocalizzazione produttiva ed imprenditoriale della FIAT è significativo. Come pure il fallimento di alcune filiere produttive, che pure erano state all'avanguardia nell'era dell'informatizzazione della società, come Olivetti.

¹⁰ *Scenari Industriali*, n. 2, giugno 2011.

Il fatto è che alcuni paesi, come la Germania, non hanno affatto seguito ciecamente questo trend.

Il caso tedesco.

Anche la Germania, che ha indirizzato la sua economia sulle esportazioni, ha delocalizzato, soprattutto nella prima parte degli anni duemila.

In effetti come spiegano gli autori di *Inévitable protectionnisme* “Da più di un decennio, le imprese tedesche si sono indirizzate verso i paesi emergenti per subappaltare o acquistare parte della loro produzione a minori costi, salvaguardando per loro la produzione che offriva i margini e gli impieghi più qualificati... I consumi interni sono restati anemici oltre il Reno negli anni 2000, quando i salariati delle industrie sono stati sottomessi a un ricatto permanente rispetto alla competitività che ha condotto a un abbassamento dei salari reali”. Emblematico a questo proposito è stato il caso della divisione di telefonia mobile della Siemens, dove “il potente sindacato del settore IG Metall si è deciso, il 24 giugno del 2004, a segnare un armistizio: l’impresa ha rinunciato a delocalizzare cinquemila impieghi dalla Germania verso l’Europa dell’Est e verso la Cina, in cambio di un ritorno alla settimana di quaranta ore per ridurre i costi salariali”. In cambio del mantenimento della produzione, i salariati accettavano non solamente di lavorare quaranta ore al posto di trentacinque, senza innalzamento dei salari, ma anche di abbandonare i loro premi di Natale e delle vacanze – equivalente tedesco della tredicesima – rimpiazzato con un premio di produzione. “Un anno più tardi, la mattina del 7 giugno 2005... Siemens decideva comunque di separarsi totalmente dalla sua divisione di telefonia mobile, cedendo quest’ultima al gruppo di elettronica taiwanese BenQ¹¹. Indirizzando i due terzi delle sue esportazioni verso il resto dell’Europa e ben il 40% verso la zona euro, la Germania ha riguadagnato parte del mercato a detrimento dei suoi partner europei, integrando nei suoi prodotti i bassi salari dei suoi fornitori dei paesi emergenti e di quelli dell’Europa centro-orientale. Nel 2010, secondo Destatis, la Germania ha registrato eccedenze commerciali di 84,7 miliardi di euro verso il resto della zona euro, ma un deficit commerciale di 22,9 miliardi di euro con la Cina¹².

¹¹ *Inévitable protectionnisme*, op. cit., pp. 27-28.

¹² *Inévitable protectionnisme*, op. cit., p. 29.

La classe politica ed il governo tedeschi sembrano aver ben compreso come il settore manifatturiero sia il settore strategico per recuperare sviluppo e occupazione, come è ben descritto in un recente interessante lavoro¹³ a proposito dell'industria manifatturiera americana, dove si evidenzia la necessità per gli Stati Uniti di seguire l'esempio della Germania.

In questo rapporto si rileva come i risultati tedeschi discendano da un forte legame tra istituzioni federali, dei *Länder* e locali con i settori produttivi, nelle componenti imprenditoriali e sindacali. In Germania il settore industriale opera in stretta cooperazione con la scuola e l'Università, che consentono sia una formazione permanente dei lavoratori, sia un apprendistato nell'età scolare, con una particolare valorizzazione della formazione professionale e tecnica. Tali legami producono un forte senso di responsabilità nelle varie parti produttive ed una sinergia che di per sé contribuisce a produrre innovazione. Se a tutto ciò si aggiunge la facilità d'accesso alla finanza per le imprese e la forte protezione sociale garantita ai lavoratori che dovessero risultare temporaneamente in esubero, ecco che diventa più evidente la ragione del successo del *made in Germany*. Alcuni dati di confronto con gli Stati Uniti lo confermano. Nel 2010 la forza lavoro nel manifatturiero in Germania era il 21,2% del totale degli occupati, contro il 10,1% in USA. Nel 2009 il salario manifatturiero medio orario in Germania era di 46,52 dollari contro 33,53 dollari negli USA. Le perdite di posti di lavoro tra il 1990 ed il 2000, quindi ben prima della crisi, sono state del 2,2% in Germania e del 7,8% negli USA; tra il 2000 e il 2010 queste perdite sono state del 6% in Germania e del 28,3% negli Stati Uniti. Ciò mette bene in evidenza quali conseguenze le scelte di sviluppo statunitensi, indirizzate più sull'economia dei servizi e sullo sfruttamento dei vantaggi della supremazia del dollaro, hanno avuto in termini di perdita di capacità produttiva.

Ma non basta. Le ore di lavoro manifatturiero perse tra il 2007 e il 2010 sono state del 5,6% sul totale in Germania e del 16,4% in USA. Il risultato è stato che nel quarto trimestre del 2010 la Germania ha avuto 52,3 miliardi di dollari di surplus, mentre gli Stati Uniti hanno avuto 113,3 miliardi di deficit. Per fare un confronto con l'Italia, nella classifica delle bilance commerciali con l'estero per i prodotti manifatturieri non alimentari tra i paesi del G20, essa è in quinta posizione, con

¹³ Susan Helper, Timoty Kineger, Howard Viali, "Why does manufacturing matter? A policy framework", *Brookings*, February 2012.

un saldo attivo di 82 miliardi di dollari, seconda solo alla Germania tra i paesi dell'eurozona. La Francia è in tredicesima posizione con un saldo negativo di 49 miliardi di euro¹⁴. Nonostante tutto dunque il tessuto produttivo manifatturiero italiano sta reggendo: ma fino a quando potrà continuare a farlo? Delle pericolose divergenze si stanno infatti manifestando in seno all'eurozona, soprattutto tra Francia e Germania, che rischiano di travolgere fragili equilibri esistenti.

Il confronto tra Francia e Germania.

Nel libro di Jamet, già citato, si fa un confronto Germania-Francia in termini di ricchezza prodotta e si rileva che, pur regredendo, “nel 2011 la Germania rappresentava ancora il 5,3% del Pil mondiale contro il 7% del 1991, mentre la Francia rappresentava il 4,1% contro il 5,6% del 91”¹⁵. Un altro raffronto significativo è inserito in uno studio che mette a confronto il settore auto in Francia e Germania¹⁶. La Germania è stata nel 2010 il primo esportatore mondiale di auto col 19,5% del mercato globale, al secondo posto il Giappone col 14,1%, al terzo gli USA col 7,3%. La Francia in dieci anni ha diminuito la sua quota di mercato del 2% ed è solo sesta nelle quote di mercato mondiale.

Quali sono i segreti del costante vantaggio del settore auto tedesco su quello francese? Nel 2011 le vendite di auto tedesche sono state superiori del 20% rispetto a quelle francesi. Secondo lo studio citato, l'industria tedesca ha privilegiato, in quell'anno, la produzione di auto di grossa cilindrata e ha prodotto il 45% delle vetture sul territorio tedesco. E' in Germania che si continua a fare l'assemblaggio dei pezzi prodotti altrove (Italia compresa) a costi più bassi. L'industria francese invece ha “privilegiato la delocalizzazione degli impianti all'estero, pronta a reimportare veicoli di bassa e media gamma per i quali la domanda è forte”.

La Germania è posizionata meglio nel settore auto anche sui mercati extra UE dove nel 2011 ha piazzato la metà delle vendite, contro un quarto di quelle francesi. In particolare ha una quota del 17% in Asia, contro il 4% della Francia; del 10% negli Stati Uniti, contro il 2%

¹⁴ Fondazione Edison, quaderno n. 114, sett. 2012.

¹⁵ Jean François Jamet, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ “Le chiffre du commerce extérieur”, *Etudes et éclairages*, n. 30, aprile 2012.

della Francia. Nel 2011 la Francia ha esportato più auto della Germania nella UE (il 74% sul totale delle sue esportazioni di auto) mentre la Germania il 52%.

In Italia la FIAT ha invece privilegiato investimenti e delocalizzazioni all'estero al punto che, come scrive *Le Monde*¹⁷, “il tasso di utilizzo delle fabbriche italiane del gruppo è ormai tra i più bassi del vecchio continente, al di sotto del 50% per alcune fabbriche”. “E’ bene ricordare – precisava l’autore dell’articolo – che un impianto produttivo non produce profitti sotto la soglia del 75% del suo utilizzo”. Non è dunque con questo tipo di politica industriale in campo automobilistico che l’Italia o qualche altro paese europeo potrà sperare di mantenere, consolidare o migliorare la propria posizione manifatturiera.

Una nuova guerra mondiale, quella tra salariati.

Tra le guerre in corso nel mondo ce n’è una, non dichiarata ma reale, tra i salariati per lo spostamento dello sviluppo e dell’iniziativa imprenditoriale e di *know how* verso altre aree, soprattutto in Asia. Solo in Cina ci sono 900 milioni di persone in età lavorativa, in India 800 milioni. Si tratta di un immenso serbatoio di forza lavoro disposto ancora a lavorare per pochi dollari l’ora. Un fatto, questo, messo in evidenza in un interessante studio della Brookings, su *Why does manufacturing matter?*¹⁸, che mette a confronto a livello internazionale i compensi orari in dollari nel manifatturiero nel 2009. Il compenso orario di un lavoratore dipendente tedesco figurava al primo posto, ed era pari a 46,52 dollari l’ora, mentre quello di un francese era di 40,08. Quello di un italiano era pari a 34,97 dollari, mentre quello di un greco era di 19,23; quello di un ceco 11,21, di un polacco 7,50 e quello di un filippino era di 1,50 dollari!

Il fenomeno della delocalizzazione selvaggia della produzione dove il lavoro costa sempre meno è ormai in atto anche all’interno di paesi come la Cina, dove si assiste allo spostamento di investimenti produttivi verso aree ancora più marginali per quanto riguarda il costo del lavoro, e in cui i salariati si accontentano di paghe da fame. Ecco il caso citato dal direttore francese di un centro studi sulla Cina: “Nelle pro-

¹⁷ Philippe Jacqué “M. Marchionne pousse Fiat à monter en gamme pour sauver ses sites en Italie”, *Le Monde*, 1 novembre 2012.

¹⁸ *Why does manufacturing... , op. cit.*

vince di Chongqing e di Hubei, 150 milioni di persone sono pronte a lavorare per un salario del 30% inferiore a quello di Shenzhen”¹⁹. Non meraviglia dunque come, in assenza di politiche adeguate, il problema occupazionale stia diventando così drammatico in Europa, dove al fenomeno della delocalizzazione si aggiunge quello della scarsa competitività innovativa, come dimostrano la chiusura di tanti impianti industriali sia americani, si veda il caso della Ford in Belgio, sia di marchi europei, come quelli della Peugeot in Francia e della Fiat in Italia.

In questo quadro anche il ruolo dei sindacati europei ne esce fortemente indebolito. I sindacati, che da tempo avrebbero dovuto darsi una dimensione europea, sono infatti rimasti divisi e impotenti di fronte alle sfide della globalizzazione, non essendoci più per loro un quadro politico di confronto certo, come poteva essere quello nazionale, a causa della mondializzazione delle imprese e dell’enorme serbatoio di forza lavoro a basso costo ancora disponibile nel mondo. Per questo alcune contrattazioni tra padronati e sindacati a livello di grandi aziende si riducono ormai a mantenere o far rientrare l’investimento in certi settori nella zona euro in cambio della riduzione dei compensi salariali, della rinuncia ad alcune conquiste nel campo dell’assistenza sociale e della flessibilità nell’orario di lavoro. Se a tutto ciò si aggiunge una evidente diminuita capacità di produrre valore aggiunto da parte dei paesi sviluppati, ben si comprende la sfiducia che comincia a trasparire in alcuni studi sul futuro²⁰.

In effetti, si è sempre parlato della maggiore capacità del mondo sviluppato, rispetto ai paesi emergenti, di produrre valore aggiunto, tecnologia avanzata, servizi specialistici, rispetto ai paesi meno sviluppati. Scriveva Robert Reich nel 1991: “L’economia americana negli anni Cinquanta fu il motore della produzione di massa”²¹, oggi “le aziende che sopravvivono e che hanno successo stanno sostituendo il criterio dell’alto volume con quello dell’alto valore”²². Ma anche da questo punto di vista, l’Europa ha perso capacità innovativa, sia a causa della

¹⁹ *Inévitable protectionnisme, op. cit.*, p. 42.

²⁰ Robert J. Gordon, *Is US Economic Growth over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds*, Cambridge, MA, USA, National Bureau of Economic Research, Working Paper 18315, August 2012.

²¹ Robert Reich, *L’economia delle nazioni*, Milano, Il Sole24ore libri, 1993, p. 44.

²² *Ibidem*, p. 91.

dimensione ridotta delle economie nazionali in cui hanno continuato e continuano ad essere prese le decisioni strategiche, sia al ridimensionamento delle imprese del Vecchio continente, sia infine a causa della delocalizzazione delle industrie. Ecco perché si sta pericolosamente erodendo il patrimonio di capacità e conoscenze produttive ed organizzative costruito in due secoli e mezzo di crescita. Come ha sottolineato Leparmentier “Il solo modo efficace di lottare contro la Cina, è di localizzare in Europa il valore aggiunto, recuperare la parte migliore dell’assemblaggio ormai mondiale della produzione. La missione non è impossibile, nonostante i tre milioni di impieghi industriali perduti in Europa dall’inizio della crisi”²³.

In conclusione, la crisi finanziaria ha messo in rilievo, soprattutto in Europa, il rischio di puntare tutto sul settore volatile dei servizi finanziari a scapito del mantenimento e del consolidamento del settore secondario, perché questo implica nel tempo sia un progressivo impoverimento del *know how* industriale e della capacità di mantenere quello stretto collegamento tra produzione, innovazione, tessuto sociale e culturale di molte regioni e distretti produttivi, essenziale per lo sviluppo e l’innalzamento della qualità della vita; sia l’indebolimento del settore dell’indotto industriale, basato su una fitta rete di rapporti commerciali e produttivi, che si traduce in maggiore disponibilità e varietà di posti di lavoro nelle piccole e medie imprese; sia la scomparsa delle figure degli occupati specializzati e della necessità di mantenere un sistema di formazione di alto livello.

Nel mondo è in atto una sfida per accaparrarsi la localizzazione degli insediamenti industriali, anche a costo di una terribile guerra tra i salariati e di un ulteriore aumento dei divari internazionali. In Europa, come sta avvenendo in questi ultimi mesi negli Stati Uniti, si cerca di riportare gli insediamenti industriali nel vecchio continente. Ma questo tentativo è frammentato in una serie di provvedimenti e politiche nazionali, spesso in conflitto tra loro, invece che basarsi su una legislazione unitaria dell’eurozona, che renderebbe di nuovo competitiva questa grande area. Tra l’altro l’ultimo studio di Louis Gallois sulla com-

²³ Arnaud Leparmentier, “Zizanie sur la politique industrielle européenne”, *Le Monde*, 25 ottobre 2012.

petitività dell'industria francese nel 2011²⁴, presentato al Primo ministro, dimostra e conferma il grande ritardo di questo paese che, insieme alla Germania, dovrebbe essere il motore per il rilancio dell'eurozona. Infatti, il tasso dell'industria manifatturiera sul PIL totale vede la Germania al 22,6%, l'Italia al 16%, la Spagna al 13,5% e la Francia al 10,1%. La Francia sconta una perdita di valore aggiunto nel settore manifatturiero passata dal 20,5% del 1980 al 10% nel 2011 e un tasso di autofinanziamento delle imprese del settore che è aumentato per la Germania dal 60% del 2000 a più del 100%, è diminuito in Francia dal 90 al 70% , mentre l'Italia è rimasta costante intorno all'80% nello stesso periodo.

Le pressioni cui è sottoposta la società europea, per la mancanza di prospettive di sviluppo, per carenze strategiche ed istituzionali, e le conseguenze che tutto ciò ha in termini occupazionali e di accrescimento degli squilibri regionali, richiederebbero risposte politiche immediate su scala sovranazionale. Questa è la sfida di fronte alla quale si trova l'eurozona: farsi federazione o impoverirsi sempre più. Recentemente, il premier belga Di Rupo, riferendosi alla decisione di attuare un *Patto per la crescita e l'occupazione* presa durante l'ultimo summit europeo di giugno, che prevede investimenti per un ammontare di 120 miliardi di euro, ha detto: "è un primo passo, ma penso che dobbiamo andare più lontano nella politica di rilancio dell'Europa. In relazione alla concorrenza mondiale, l'Europa deve condurre una politica industriale di forte volontà, in particolare nei settori dell'avvenire... Certi paesi, per ragioni interne, che restano rispettabili, vogliono l'Europa solo come un grande mercato: il mercato unico... E' per loro insopportabile immaginare un'integrazione politica europea più spinta... Ma il mercato unico manifestamente non basta per far emergere un'Europa politica. C'è bisogno per questo di uno sforzo supplementare. E c'è urgenza! Urgenza soprattutto per i 333 milioni di cittadini tra cui i belgi che hanno rinunciato alla loro moneta nazionale per l'Euro... Allora come costruire più Europa? Per rispondere a questa domanda noi dobbiamo misurare in quale spazio noi possiamo agire in maniera pertinente... Attualmente parlare di un'Europa politica a 27, è un'illusione... Il progetto di un'Europa politica deve essere prima di tutto portato avanti dai 17 paesi della zona euro"²⁵. Analoghe considerazioni si

²⁴ Louis Gallois, *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier ministre, 5 nov. 2012.

²⁵ Elio Di Rupo, *op. cit.*

possono trovare nel discorso che ha fatto il presidente della Commissione europea Barroso al Parlamento europeo²⁶ e in altri studi²⁷.

²⁶ Manuel Barroso, discorso davanti alla sessione plenaria del Parlamento Europeo del 12 settembre 2012: “Ma io vi chiedo: è realistico andare avanti come abbiamo fatto finora? È realistico quello a cui assistiamo in molti paesi europei? È realistico che i contribuenti paghino le banche e poi siano costretti a restituire alle banche la case che hanno pagato perché non possono rimborsare il mutuo? È realistico che in alcuni dei nostri Stati membri più del 50% dei giovani siano disoccupati? È realistico continuare a cercare di navigare a vista, finendo per accumulare errori perché le risposte non sono convincenti? È realistico pensare di poter guadagnare la fiducia dei mercati quando mostriamo così poca fiducia gli uni negli altri?... Per tutti coloro che sono a favore dell’Europa è arrivato il momento di abbandonare le vecchie abitudini e di adottarne nuove. L’Unione europea è stata costruita per garantire la pace. Oggi, questo significa che deve poter affrontare le sfide della globalizzazione... L’unione economica e monetaria pone quindi la questione dell’unione politica, e della democrazia europea su cui deve appoggiarsi. Se vogliamo che l’unione politica e monetaria funzioni, dobbiamo combinare l’ambizione con una corretta pianificazione: prendere iniziative concrete nell’immediato, ma assumendo come prospettiva l’unione politica... Unione politica significa anche fare di più per svolgere appieno il nostro ruolo a livello mondiale. Condividere la sovranità in Europa ci renderà più potenti nel mondo globalizzato. Oggi lancio il mio appello a favore di una federazione di Stati nazione: non un superstato, ma una federazione democratica di Stati nazione in grado di affrontare i problemi comuni grazie a una sovranità condivisa, che permetta a ciascun paese e a ciascun cittadino di controllare meglio il proprio destino. Si tratta di un’Unione con gli Stati membri, non contro gli Stati membri. Nell’era della globalizzazione, mettere in comune la sovranità aumenta il potere, non lo diminuisce. ...Ecco perché abbiamo bisogno di un nuovo pensiero per l’Europa, di un patto decisivo per l’Europa”.

²⁷ Thierry Chopin et Jean-François Jamet, “Comment sortir de la crise de l’Europe?”, *Commentaire*, n. 137, printemps 2012, pp. 25 e sgg., ribadiscono come la crisi abbia creato un momento eccezionale che rende necessaria “l’evoluzione delle istituzioni e un dibattito chiaro sull’avvenire della zona euro e sul federalismo... sembra impossibile... evitare una riflessione sulle vie dell’integrazione differenziata in seno all’Unione. E vi è la... necessità di una nuova convenzione che dovrebbe fissarsi come obiettivo di individuare i contorni di un governo economico della zona euro. In effetti questi non sono mai stati chiariti... Bisogna andare più lontano... 1) prima di tutto, per rispondere all’imperativo di efficacia economica, deve essere creato un Tesoro europeo per gestire le emissioni del debito comune alla zona euro, con una risorsa fiscale propria per assicurare la sua credibilità (per es. un’imposta sulle società euro-

Con una reale politica economica su scala continentale la zona euro sarebbe in grado di pianificare la propria crescita e di competere sul piano globale. Non si tratta certo di imboccare la strada di un impossibile ed illusorio protezionismo europeo, come suggeriscono Dedieu, Masse-Stamberger, De Tricornot²⁸, ma di impostare su basi nuove e più equilibrate il rapporto di cooperazione con gli altri poli continentali, una volta raggiunto lo status politico di federazione, almeno dell'eurogruppo.

E' indubbio che percorrere questa strada sia particolarmente difficile dal punto di vista istituzionale, economico, finanziario e politico. Ma gli europei che hanno deciso di condividere una stessa moneta non hanno scelta: sono alla resa dei conti, con la propria storia e con lo stadio di globalizzazione raggiunto dal sistema economico-produttivo mondiale.

pee, che sostituisca quella nazionale). Il debito messo in comune, sarebbe limitato ai Buoni del Tesoro, cioè al debito a breve termine (eurobills) sulla base del 10% del PIL (Philippon, Hellwig)...; 2) assicurare la leggibilità politica e la legittimità democratica della zona euro. Ciò supporrebbe che la zona euro parli con una sola voce; 3) la BCE, rassicurata dalla messa in opera di questa unione budgetaria più efficace, più credibile e più legittima, riconoscerebbe il suo ruolo di prestatore in ultima istanza”.

²⁸ *Inévitable protectionnisme, op. cit.*

Note

LA NUOVA POLITICA DI DIFESA DI OBAMA: LE RIPERCUSSIONI SULL'EUROPA

Il taglio da 487 miliardi di dollari recentemente deciso dal Pentagono, strenuamente difeso da Obama e ferocemente criticato dalla maggioranza dei membri del partito repubblicano, è un evento che segna un cambiamento importante nella storia recente della difesa americana.

I tagli, che non saranno immediati, ma cominceranno a partire dal 2013, prevedono il ridimensionamento dalle attuali 570.000 unità a 490.000 nell'arco di cinque anni, mentre il numero dei *marines* calerà anch'esso dalle 200.000 alle 182.000 unità; inoltre si prevede il rinvio di alcune grandi commesse militari¹.

Panetta, segretario alla difesa, ha annunciato che il Pentagono chiederà al Congresso 525 miliardi di dollari per l'anno 2013, 6 in meno rispetto all'attuale budget. La spesa destinata alle operazioni belliche, esclusa dal bilancio militare di base, passerà da 115 miliardi a 88 miliardi, anche sulla scia del ritiro delle truppe americane dall'Iraq e dall'Afghanistan. Nel complesso, da qui al 2017, le spese annuali, pur aumentando (il Pentagono spenderà ogni anno una cifra che arriverà ad un picco di 567 miliardi di dollari nel 2017), saliranno meno di quanto non indicassero le precedenti previsioni, che stimavano nel 2017 un bilancio annuale di 622 miliardi di dollari. Quindi, non si tratta di certo di un'inversione di tendenza, quanto piuttosto del rallentamento di un trend comunque crescente. Nel 2001, prima dell'11 settembre, le spese militari per l'anno corrente ammontavano a 297 miliardi di dollari. Nel gennaio 2009, al debutto della presidenza di Obama, queste invece ammontavano a 513 miliardi. In termini reali, il budget annuale per la difesa è raddoppiato progressivamente nel corso di otto anni. Complessi-

¹ <http://www.foxnews.com/politics/2012/03/31/defense-secretary-panetta-blasts-defense-budget-cuts-in-visit-to-ship-off/>.

vamente, il piano di tagli proposto, prevede un “rallentamento” del trend, con il conseguente risparmio di 487 miliardi di dollari, spalmati su 10 anni. Nel prossimo quinquennio, il risparmio che si vuole conseguire sarà, cumulativamente, di 259 miliardi di dollari. Il Pentagono non ha tuttavia fornito dettagli, su come il taglio dovrà essere raggiunto, anche se, dalle parole di Obama, emerge la volontà di utilizzare questi tagli come volano per rivedere fin dalle fondamenta le priorità della difesa statunitense, un programma che Obama aveva già avviato fin dal momento della sua prima elezione.

Il progetto di Obama e le nuove sfide.

Il principale obiettivo di Obama è quello di aprire una nuova fase nella difesa USA. Le attuali dimensioni della difesa, in termini di budget e di uomini impiegati, sono innegabilmente dovute all’impegno americano in Afghanistan ed in Iraq. Conseguentemente, il ritiro da questi due scenari bellici rende necessario un riequilibrio delle risorse, soprattutto in termini di impiego di soldati e di spesa. In sintesi, la difesa americana che concepisce Obama non può rimanere focalizzata solo sulla capacità di sostenere due guerre contemporaneamente. Le due lunghe guerre in Iraq ed in Afghanistan sono state costosissime non solo in termini di finanza pubblica e di vite umane, ma anche in termini di perdita di prestigio e di logoramento dell’apparato bellico statunitense. La nuova difesa, che Obama vuole entro il 2020, dovrà essere agile, flessibile, basata su un arsenale di elevatissimo livello tecnologico e legata ai propri alleati da un rapporto di leale collaborazione reciproca. Inoltre, coerentemente con gli impegni di riduzione della proliferazione nucleare, anche l’arsenale nucleare statunitense verrà ridimensionato, mentre verrà data maggiore importanza agli investimenti in termini di difesa missilistica, di guerra cibernetica, di sorveglianza e di intelligence.

Tuttavia, la principale novità riguarda proprio come i tagli verranno distribuiti a livello di dispiegamento internazionale. Sulla base della *Defense Strategic Guidance*, se la stretta collaborazione con i paesi europei all’interno della cornice della NATO rimane un punto fermo nella politica estera americana, è tuttavia prevista la riduzione delle truppe statunitensi sul suolo europeo, fino ad un numero non superiore alle 30.000 unità, a cui si affiancherà un progressivo aumento della presenza militare nel Sud-est asiatico. Considerata oramai un continente pacificato, lontana da possibili scenari di crisi, l’Europa è sempre me-

no al centro dell'attenzione per l'amministrazione Obama. Nonostante le recenti frizioni con Putin e l'annuncio di quest'ultimo di lanciare un nuovo programma d'investimenti bellici, la Russia non è più considerata una minaccia come in passato e, nonostante le recenti crisi nel Mediterraneo, quest'area non è considerata come fonte di tensioni destabilizzanti per la sicurezza mondiale. L'Unione europea sarà quindi chiamata a svolgere un ruolo di crescente importanza nella stabilizzazione del suo vicinato e potrà contare sempre di meno sulla sponda americana².

La nuova arena mondiale, potenziale scenario per nuovi conflitti, è invece il Sud-est asiatico, dove il peso della Cina continua a crescere. Solo per l'anno 2012, il governo della Repubblica Popolare ha disposto un incremento delle spese per la difesa dell'11,2%, per la cifra di 106,7 miliardi di dollari³. L'aumento del peso e degli investimenti militari cinesi, sta inoltre portando ad una nuova corsa agli armamenti in tutta la regione. L'India infatti, il principale *competitor* della Cina nell'area, ha anch'essa annunciato un aumento delle proprie spese per la difesa, che cresceranno per l'anno 2012 addirittura del 17% rispetto all'anno scorso. Aumenti della spesa militare sono stati annunciati anche da altri governi dell'area, *in primis* il Giappone, la Corea del Sud e Taiwan. Lo scenario in Asia resta molto teso. La pace nel continente asiatico è sempre più prossima ad uno stato di tregua permanente. Potenzialmente, dal momento in cui l'egemonia statunitense sull'area viene messa in discussione, l'Estremo oriente potrebbe rivelarsi lo scenario più instabile e più pericoloso per la sicurezza mondiale. Proprio per questa ragione, l'obiettivo degli Stati Uniti nell'area è continuare a detenere il controllo dei cosiddetti spazi comuni e rafforzare una strategia di *containment* nei confronti della Cina, considerata da tutti i *report* del Pentagono come il principale contendente al ruolo di potenza egemonica degli Stati Uniti.

Nel breve periodo, il Golfo Persico rimane lo scenario che più impensierisce Obama. La tensione fra Israele ed Iran non è mai stata così alta e si moltiplicano le voci di un intervento israeliano entro la fine dell'anno. Obama vuole ad ogni costo evitare il verificarsi di questa possibilità, e soprattutto intende evitare che gli Stati Uniti vengano trascinati in un possibile conflitto contro l'Iran, a meno che un'eventuale

² http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

³ http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-03/04/c_131445012.htm.

provocazione iraniana, quale il blocco totale dello stretto di Hormuz, non lo renda necessario. Questa guerra avrebbe costi elevatissimi non solo in termini di vite umane, ma anche politici, creando scenari imprevedibili. Sicuramente porterebbe anche ad un aumento esponenziale del prezzo degli idrocarburi, che sarebbe letale per la fragile ripresa economica mondiale. Inoltre, sfiancherebbe ulteriormente le finanze americane, renderebbe impossibile effettuare i tagli previsti ed al contrario porterebbe ad un ulteriore aumento nella spesa militare.

Quale ruolo per l'Europa nella nuova politica di difesa americana?

Dallo scenario descritto, emerge chiaramente che l'Unione europea sarà chiamata nei prossimi anni a ricoprire un maggiore ruolo nel garantire la sicurezza internazionale. Sia politicamente sia finanziariamente, è diventato insostenibile per i contribuenti americani continuare a pagare per la difesa di entrambe le sponde dell'Atlantico, soprattutto in un momento storico in cui la nuova strategia americana richiede una maggiore presenza nel Pacifico. Ne è dimostrazione l'assenza dell'Europa dal recente dibattito per le elezioni presidenziali. Il nostro continente è citato solo per la crisi dei debiti sovrani ad indicazione del fatto che l'attenzione degli USA è ormai totalmente rivolta altrove. Obama punta chiaramente ad emancipare gli europei dall'egemonia americana ed è nelle sue intenzioni avere un'Europa responsabile della propria difesa ma alleata e non concorrente degli Stati Uniti nel garantire la difesa mondiale. L'obiettivo di Obama è un'Europa forte ma filo-americana, in linea con la tradizione della politica estera statunitense a partire da Roosevelt, diversamente sia dalla dottrina *neocon* di Bush, che voleva un'Europa divisa ed essenzialmente succube degli USA, sia dalla recente dottrina neogaullista di Chirac, che voleva un'Europa forte ma concorrente agli Stati Uniti sullo scenario mondiale. La storia ha mostrato la fallacia di entrambe le dottrine. Un'Europa completamente succube degli Stati Uniti è infatti un costo che Washington non può né vuole più continuare a sostenere, mentre l'evoluzione dei rapporti economici internazionali e delle spese militari nel mondo, dimostrano che l'Unione europea non è nelle condizioni di sostituirsi agli Stati Uniti come potenza egemonica, ma può contribuire, su una base di parità con gli altri partner mondiali, a scrivere un nuovo capitolo nella storia di un nuovo ordine multilaterale della sicurezza mondiale.

E' quindi venuto il momento, per gli europei, di cominciare ad as-

sumersi le proprie responsabilità e a prendere coscienza dei rischi che la loro divisione comporta. Mantenendo ciascuno la propria politica nazionale sovrana, si scontreranno con il fatto che la priorità non sarà più solo quella di finanziare lo Stato sociale, ma che la spesa per la difesa potrebbe cominciare a pesare sempre di più sui bilanci di ogni Stato e conseguentemente sulle tasche dei cittadini. In questa prospettiva, occorre riflettere attentamente non solo sulla quantità della spesa, ma soprattutto sull'efficacia e l'efficiente allocazione di quest'ultima. Allo stato attuale, l'Unione europea sarebbe, aggregando i dati dei ventisette paesi membri, il secondo "paese" al mondo per spese militari. Secondo gli ultimi dati disponibili, i paesi dell'Unione europea nel loro complesso hanno speso poco più di 194 miliardi di euro nel 2010, pari all'1,61% del PIL⁴ complessivamente. A livello di cifre assolute, un fantomatico esercito UE (sempre aggregando i dati di tutti i paesi membri) sarebbe il secondo al mondo, contando 1.695.122 uomini di personale attivo, 2.614.491 riservisti e 755.034 uomini di personale paramilitare. Inoltre, dei 194 miliardi spesi, solo 44 miliardi sono riservati alla voce "Ricerca e Sviluppo", il più delle volte dispersi nella duplicazione di progetti simili fra paesi membri, mentre 100 miliardi, quindi più della metà del totale, sono impiegati in spese di personale. I mali più gravi che affliggono la difesa europea sono quindi la polverizzazione e la duplicazione di progetti, funzioni, strutture e reparti militari. La dispersione di risorse dovuta al mantenimento dei vari eserciti nazionali è il principale tributo che i contribuenti europei pagano ad uno sciovinismo obsoleto, senza citare i costi impliciti, cioè la continua marginalizzazione a livello internazionale, causata anche dalla mancanza di unità d'intenti e conseguentemente di strategia comune nella politica estera. La fusione fra EADS e BAE, in questo senso, poteva teoricamente costituire un'occasione per creare un grande conglomerato europeo specializzato nell'industria della difesa, ma la dipendenza britannica dalle commesse del Pentagono e l'ostilità al progetto politico europeo da parte del Regno Unito, lasciano molti interrogativi su come questo processo sarebbe evoluto. Tuttavia non sembra che il fallimento di questo progetto sia da attribuire all'esistenza di una solida ipotesi alternativa di impegno di Francia e Germania per una "core Europe" della difesa, nonostante la riapertura del dibattito sul tema, a li-

⁴ http://www.eda.europa.eu/info-hub/news/12-01-25/EU_and_US_government_Defence_spending.

vello comunitario, in questi ultimi mesi. La realtà è che stiamo assistendo ad una nuova corsa agli armamenti che coinvolge pressoché tutte le aree del mondo, non solo le neo-potenze asiatiche. Nel frattempo, l'Europa, costretta a sempre maggiori riduzioni nella spesa pubblica, sembra incapace di ripensare la spesa militare in modo più efficiente e più efficace. E' evidente che occorre avviare, nel giro di brevissimo tempo, la costruzione di un governo economico e politico europeo dell'eurozona, ma anche che in questo progetto non potrà non essere prevista, altrettanto a breve, la questione della costruzione di una politica estera e di sicurezza unica degna di questo nome.

Francesco Violi

BRASILE E ARGENTINA AL BIVIO NEL MERCOSUR

La drammatica crisi in Grecia induce molti ad evocare l'esperienza della Argentina quale modello da seguire per uscire dalla situazione di default che attanaglia la Repubblica Ellenica. Nel citare l'esempio argentino si dovrebbero però ricordare anche gli effetti che ebbe il default programmato sul paese e sulla popolazione che ancora oggi ne pagano le conseguenze. Si tratta infatti di un pessimo esempio dal momento che in Argentina persiste una profonda crisi interna che pone anche seri problemi allo sviluppo del Mercosur, di cui è paese fondatore¹.

Come è noto nel 2001, il governo argentino dopo un lungo periodo di crisi economica e finanziaria, ruppe la parità peso-dollaro (un processo di dollarizzazione del paese in atto dal 1991 sotto la presidenza Menem) per tornare a tutti gli effetti alla propria valuta nazionale. Seguirono anni di instabilità finanziaria che portarono ad una svalutazione dell'80% del peso sul dollaro: è bene ricordare questo dato a chi sostiene l'idea di un abbandono indolore dell'euro per un ritorno alle valute

¹ Si veda il Trattato costitutivo (Tratado de Asunción, 1991) che stabiliva la nascita del Mercosur entro il 31 dicembre 1994 tra i Paesi fondatori di Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay.

nazionali. Certo l'Argentina rientrò in possesso della propria sovranità monetaria ed ebbe la possibilità di svalutare, cosa impossibile all'epoca della dollarizzazione, ma, a dimostrazione dell'inefficacia di questo tipo di manovre monetarie, la sua crisi interna, economica e sociale, persiste a distanza di quasi dieci anni. Dopo il crack finanziario seguito al ritorno alla valuta nazionale vi fu un triennio apparentemente di grande rilancio delle attività economiche (+8% annuo), ma in realtà i tassi di crescita erano alterati dal fatto che si veniva da anni di PIL negativo; i problemi finanziari e il suo pesante debito estero sono pertanto rimasti inalterati. Si è tornati al peso con un debito estero comunque da saldare in dollari. E, per aiutare il paese ad essere solvibile, il governo del presidente Cristina Kirchner, con una ampia maggioranza parlamentare, nel marzo di quest'anno ha privato la Banca centrale della propria autonomia, imponendole di mettere a disposizione del governo le proprie riserve per pagare il debito estero².

In Argentina l'inflazione reale viaggia oggi ad un tasso del 25% nonostante il governo, tramite il proprio ufficio statistico, indichi una inflazione al 9%. Il governo argentino è stato smentito già da sei importanti regioni che indicano un'inflazione al 25%³. Inoltre ha imposto tasse del 14% sui prodotti importati ed una tassa del 15% per tutti i beni acquistati all'estero con carte di credito attirandosi le critiche dell'intera comunità internazionale⁴. Non bastasse, è stato imposto il blocco del cambio peso-dollaro a tutti i cittadini e a tutte le banche. Gli unici sportelli abilitati al cambio sono quelli del Banco Nacional presso i due aeroporti internazionali. Con queste iniziative l'intento è quello di favorire la domanda interna e stimolare la produzione di beni e servizi locali⁵. E' quasi paradossale che un paese che sino a dieci anni fa praticava la parità peso-dollaro con la dollarizzazione della propria economia, oggi vieti il libero cambio della propria valuta⁶.

Quella in corso è una politica economica di tipo autarchico, anche se

² Si veda *Lettera* 43, 23 maggio 2012.

³ *La Nación*, Buenos Aires, 1 settembre 2012.

⁴ Si veda ad esempio *El Comercio*, Lima, 1 settembre 2012; *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 ottobre 2012. Quest'ultimo articolo critica duramente l'attuale politica argentina che mina la credibilità del Mercosur.

⁵ Tuttavia vi è un forte calo degli investimenti interni, si veda *Ansalatina*, Buenos Aires, 21 ottobre 2012.

⁶ Sul tema del processo di dollarizzazione in America latina si veda: *Il Federalista*, 43, n. 2 (2001).

non dichiarata, che sta impoverendo il paese con gravi ripercussioni in campo sociale. Gli unici beni che l'Argentina oggi riesce ad esportare sono soia e petrolio. E a proposito del petrolio, l'operazione del governo di Buenos Aires nel mese di aprile scorso di nazionalizzare la compagnia di estrazione YPF controllata dalla spagnola Repsol si sta ritorcendo contro il paese. L'Argentina esporta petrolio che però deve reimportare sotto forma di prodotto lavorato perché non possiede società di raffinazione. Inoltre una nazionalizzazione di questa portata mina la credibilità dell'Argentina agli occhi degli investitori internazionali, richiamando il precedente del vicino Venezuela ove le principali fonti di esportazione (miniere e petrolio) sono state nazionalizzate da quando è al governo il presidente Chavez. Come conseguenza, gli unici investitori esteri in Venezuela sono oggi in maggioranza cinesi. Per altro la recente rielezione alla presidenza del paese di Chavez ripropone la vicinanza politica del Venezuela a Cuba e Cina. Con il paese asiatico è stato siglato un accordo che prevede un finanziamento di 38 miliardi di dollari in infrastrutture con l'obbligo, da parte del Venezuela, di acquistare macchinari made in China per oltre 19 miliardi⁷.

Queste scelte politiche venezuelane, così come quelle argentine, pongono seri problemi di stabilità all'interno della regione del Mercosur della quale, dallo scorso 31 luglio, è entrato a far parte proprio il Venezuela, mentre, nel contempo, è stata sospesa l'adesione del Paraguay dopo la crisi interna che ha portato alle dimissioni forzate del presidente Lugo. La crisi interna del Paraguay (paese fondatore del Mercosur) ha visto una dura reazione da parte degli altri paesi membri che ne hanno decretato la temporanea sospensione dal mercato regionale criticando il metodo antidemocratico⁸ che ha portato alle dimissioni forzate del presidente eletto Lugo. Si deve poi aggiungere il fatto che il Paraguay aveva sin da subito osteggiato l'adesione del Venezuela al Mercosur, a causa delle sue posizioni protezionistiche che contrastano (così come accade per le attuali scelte del governo argentino) con i principi di libero mercato sanciti dal Mercosur.

⁷ *Il Fatto Quotidiano*, Roma, 9 ottobre 2012.

⁸ Per questa sospensione si fa riferimento a: Protocolo de Usuhuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur (24 luglio 1998 – integrato con il Trattato di Usuhuaia II, Montevideo, 20 dicembre 2011); Declaración de Las Leñas (art.1), 27 giugno 1992. Il Trattato di Usuhuaia II è stato respinto con voto a maggioranza dal Senato del Paraguay perché dichiarato contrario al rispetto della sovranità del Paese (*Boletín Parlamento Mercosur*, Montevideo, 26 ottobre 2012).

Il primo allargamento del Mercosur, coincide quindi con un momento di forte crisi al proprio interno, evidenziata anche dal fatto che restano ancora in sospeso le decisioni relative alle elezioni a suffragio universale del futuro Parlamento del Mercosur progettate per il 2014. L'indecisione riguarda il numero di rappresentanti spettanti a ciascun paese membro e il metodo di rappresentanza per la loro elezione su base proporzionale. L'obiettivo è quello di impedire che il Brasile, da solo, possa disporre di una maggioranza di blocco che determini i lavori del futuro Parlamento. Le profonde differenze nel numero degli abitanti per singolo paese (dai circa 180 milioni del Brasile si passa ai circa 5 milioni dell'Uruguay) pongono seri problemi di rappresentanza e riaccendono contrasti tra i paesi membri.

La crisi del Mercosur riflette, di fatto, le profonde trasformazioni politiche ed economiche in atto nell'intero subcontinente americano. Il Brasile non è più solo un paese leader a livello regionale ma aspira ad un ruolo internazionale (non a caso fa parte del gruppo dei paesi BRIC – Brasile Russia India e Cina – ed aspira ad un seggio permanente all'ONU) che relega l'Argentina in un ruolo di secondo piano, non avendo quest'ultima una economia in grado di reggere il passo della crescita brasiliana. Ma mentre il Mercosur vive una fase di ripensamento del proprio ruolo, a livello continentale si moltiplicano gli organismi che auspicano progetti di integrazione politica. Si passa così dal progetto ALBA (lanciato dal Venezuela e sostenuto sia dalla Bolivia sia dall'Ecuador) che auspica un'economia di tipo socialista, al progetto UNASUR che raccoglie l'adesione di tutti i paesi latino-americani. Quest'ultimo progetto fu voluto e sostenuto dal precedente presidente brasiliano Lula. Attualmente ha una funzione consultiva sul modello del Consiglio d'Europa, ma ha di recente dato avvio alla CEED⁹. Il nuovo organismo intergovernativo, fortemente voluto dal Brasile, prevede studi di difesa politica e militare a tutela delle ricchezze naturali di cui dispone il subcontinente in vista di possibili aggressioni provenienti dall'esterno. Vi è la volontà di difendere non solo le ingenti risorse minerarie di cui dispone quest'area del mondo, ma anche le proprie immense risorse idriche. Le previsioni indicano infatti che nei prossimi venti anni vi sarà una vera e propria rincorsa alla ricerca di fonti idriche per la carenza che si manifesterà a livello mondiale, in particolare nelle regioni al Nord del mondo. In quest'ottica rientra il piano di riarmo in atto da parte del Brasile¹⁰ il

⁹ Centro de Estudios Estrategicos para la Defensa, giugno 2011.

¹⁰ *Eurasia rivista*, 21 settembre 2009.

cui centro studi del ministero degli esteri prevede attacchi da parte di potenze straniere che mirano al controllo dei bacini fluviali. Questo sembra essere un riferimento al ruolo aggressivo che in futuro potrebbero tornare ad avere gli USA che dall'epoca del tragico attentato alle Torri Gemelle hanno abbandonato la propria politica di influenza nella regione meridionale del continente per concentrarsi maggiormente in Medio Oriente e Asia. Di questa prolungata assenza politica ha approfittato la Cina, stringendo accordi politici ed economici con tutti gli Stati sudamericani e diventando il primo partner commerciale non solo di alcuni paesi del Sud America ma addirittura dei paesi del Mar dei Caraibi, proprio dinanzi alle coste degli USA¹¹.

I prossimi anni saranno importanti per chiarire quale ruolo avrà il Mercosur nel contesto continentale e mondiale: se diventerà cioè un nucleo regionale che ha avviato un processo di reale integrazione politica oppure un progetto perennemente embrionale. In questo contesto il Brasile dovrà chiarire quale ruolo intende assumere: se prevarranno cioè le sue aspirazioni ad avere un ruolo di leadership a livello mondiale mantenendo la propria sovranità o se vorrà svolgere tale ruolo condividendo la propria crescita politica, militare ed economica con i propri vicini.

Stefano G. Spoltore

IL PROBLEMA DEL DEBITO NON PIÙ SOVRANO E IL RUOLO DELLO *EUROPEAN STABILITY MECHANISM*

La crisi degli Stati e del loro debito sovrano è generale: va dagli Stati Uniti ai paesi dell'eurozona ma tende a coinvolgere anche altri Stati come indicano le difficoltà recenti dell'Ungheria e dell'Argentina. La crisi riflette la necessità che hanno i paesi già industrializzati a riposi-

¹¹ *La Stampa*, Torino, 10 aprile 2012. Nell'articolo si cita anche una dichiarazione del diplomatico statunitense ad Antigua R. Sanders che spiega come "...continuando ad investire a questi ritmi in nazioni così povere ed indebitate, soprattutto nel settore delle infrastrutture, la Cina renderà presto gli Stati Uniti irrilevanti nei Caraibi". Ove, per altro, vi è Cuba, nazione, dagli anni '60, non allineata alle politiche degli USA.

zionarsi nel nuovo assetto dell'economia mondiale. Le potenze emergenti – i BRICS – premono sul mercato dell'energia, delle materie prime, delle derrate alimentari e pretendono una diversa redistribuzione delle risorse.

Miliardi di persone, oltre al miliardo del vecchio mondo industrializzato (USA, Europa e pochi altri come Giappone ed Australia) reclamano la loro quota, e le risorse naturali sono sotto pressione. Il sistema non consente più che, tramite l'indebitamento, si possa difendere la vecchia posizione di dominio sui mercati: improvvisamente i debiti degli Stati Uniti e degli Stati europei, che erano considerati solvibili, diventano non più "solvibili".

La specificità dell'eurozona.

L'accanimento dei mercati nei confronti dei titoli emessi dagli Stati membri dell'eurozona ha però una virulenza particolare perché si tratta – come ha lucidamente evidenziato Paul De Grauwe – di Stati non più "sovrani" ma non ancora pienamente "federati"¹. Per fronteggiare la crisi europea del debito sovrano vi è quindi una sola via: trasformare gli Stati dell'eurozona in "Stati federati". Dopo le prime proposte della Germania per una revisione del Trattato di Lisbona sfociate nel *Fiscal Compact* e dopo il confronto sulla necessità di un ruolo europeo nel rilancio economico si è aperto il dibattito su come procedere verso la federalizzazione, a partire dagli Stati che hanno adottato l'euro, almeno sul piano economico e finanziario. Già è prevista la nascita di un'Unione fiscale per disciplinare in modo cogente la politica di bilancio degli Stati membri, prevedendo non solo il ferreo controllo degli organi "federali" centrali – come il Consiglio e la Commissione – sugli atti fondamentali della finanza pubblica dello Stato membro ma anche la competenza della Corte di giustizia europea per annullare eventuali provvedimenti nazionali in contrasto.

Il finanziamento dello Stato membro.

Il finanziamento degli enti locali si è storicamente basato sulla concessione di prestiti – diretti a finanziare investimenti come strade, scuole ed altre opere pubbliche – ripagati con quote delle future imposte incassate dall'ente.

Lo Stato centrale imponeva, generalmente, severe regole di compor-

¹ Paul De Grauwe, *The Governance of a Fragile Eurozone*, CEPS Working Document n. 346, May 2011.

tamento, come il pareggio di bilancio delle spese correnti (consentendo il finanziamento solo per investimenti) e un limite alle entrate di bilancio che potevano essere destinate al servizio dei prestiti contratti.

I finanziamenti erano concessi da circuiti finanziari particolari: in Europa dalle Casse di deposito o da enti assimilati riconducibili in ogni caso al settore pubblico; mentre negli Stati Uniti tramite l'emissione di *municipal bonds* che fruivano di particolari agevolazioni fiscali.

Il finanziamento delle Casse di deposito era garantito da un "diritto" concesso dall'ente locale al creditore di prelevare le somme necessarie per il servizio del prestito direttamente dal tesoriere dell'ente con precedenza sul riversamento all'ente stesso delle somme introitate. Questo trasferimento di un vero proprio potere fiscale a favore del creditore era definito come delegazione di pagamento.

La deregulation.

Negli ultimi anni la possibilità di finanziare gli enti locali, prima consentito solo a specifiche istituzioni a carattere pubblico (incluse, in Italia, le Casse di risparmio) viene estesa all'intero sistema bancario. Le stesse Casse di deposito incorporano l'attività nei confronti degli enti locali in istituzioni finanziarie il cui capitale viene aperto agli investitori e spesso quotate in Borsa. Nascono così Dexia, da costole della *Caisse de Dépôt* francese e del *Crédit Communal de Belgique*, o la Depfa in Germania che, non a caso, sono oggi in gravi difficoltà.

L'esperienza storica indica che le banche private non sono in grado di gestire il debito sovrano perché non possono ottenere dai tribunali provvedimenti simili a quelli che consentono di costringere i debitori a far fronte ai loro impegni, sino a provocarne anche il fallimento.

La crisi della casa bancaria dei Medici fu determinata dal rifiuto dello Stato Pontificio di rispettare la "delegazione di pagamento" concessa ai fiorentini sulle proprie entrate fiscali. Analogo fu l'esito del finanziamento fatto dai Bardi e Peruzzi alla Corte d'Inghilterra. Il caso si è ripetuto innumerevoli volte nei secoli successivi: basta ricordare il default della Rendita russa ampiamente sottoscritta agli inizi del novecento dai banchieri francesi.

La presenza di circuiti specializzati per finanziare gli enti locali resta confermata perché occorrono poteri speciali per tenere sotto controllo un ente. Il sistema bancario e finanziario nel finanziamento degli enti locali si deve limitare a fornire credito per coprire scompensi temporali fra le entrate e le uscite, con la tecnica dello scoperto di tesoreria o delle anticipazioni di cassa.

Il mercato può poi provvedere a finanziare i singoli progetti, non a carico del bilancio dell'ente locale che hanno una autonoma capacità di rientro, sia pure differita nel tempo (di cui i *project bonds* sono un esempio).

La transizione: EFSF e ESM.

Con l'istituzione prima dell'*European Financial Stability Facility* – EFSF – e poi dell'*European Stability Mechanism* (ESM) gli Stati dell'eurozona hanno iniziato a costruire un sistema specializzato per finanziare gli Stati membri non più sovrani ma in prospettiva federati.

L'ESM potrà diventare, nel tempo, il sistema ordinario di finanziamento degli Stati membri (che avranno nel contempo ridotto considerevolmente le loro esigenze finanziarie dovendo conseguire il pareggio di bilancio) emettendo *stability bonds* a fronte dei prestiti concessi agli Stati.

Il sistema potrà funzionare se gli Stati finanziati si impegneranno a rispettare i piani finanziari di rientro dal debito, validati dagli organi europei competenti – *in primis* la Commissione – ma anche se concederanno garanzie specifiche sostanzialmente equivalenti alla “delegazione di pagamento”.

La normativa prevista dagli attuali accordi sta già evolvendo in questa direzione. È previsto infatti lo status di creditore privilegiato per l'ESM nei confronti degli altri creditori dello Stato membro finanziato. Lo stesso Trattato istitutivo dell'ESM prevede inoltre che eventuali controversie con uno Stato membro siano devolute alla decisione della Corte europea di giustizia.

Il meccanismo europeo di stabilità (ESM).

L'ESM ha la potenzialità – in base al Trattato istitutivo ed alla dotazione di capitale già sottoscritta per 700 miliardi dai paesi membri dell'eurozona – di finanziare nuove emissioni degli Stati membri per oltre 4000 miliardi di euro – sostanzialmente per far fronte ai titoli in scadenza – a condizione di acquisire dagli Stati finanziati garanzie equivalenti alla delegazione di pagamento.

Si deve osservare come l'ESM sia la più grande istituzione finanziaria internazionale e abbia un potenziale di intervento notevolmente superiore allo stesso Fondo monetario internazionale.

Lo stesso progetto della Commissione prevede, per l'emissione degli *stability bonds* proprio la concessione da parte degli Stati membri di tali garanzie.

Gli Stati resterebbero debitori, ognuno per i finanziamenti ricevuti dall'ESM – che emetterebbe gli *stability bonds*, agendo da agenzia federale del debito, creando così titoli europei di largo mercato.

I titoli emessi dall'ESM sono paragonabili, con queste garanzie a *covered bonds* e quindi meritevoli del massimo *rating* perché godrebbero della doppia garanzia del fondo di dotazione versato dagli Stati membri e del privilegio sul credito concesso. Gli Stati membri, potendo rifinanziare il loro debito in scadenza a tassi normali si sottrarrebbero al circolo vizioso in cui cadrebbero se dovessero rinnovarlo sotto la pressione dei mercati. I titoli degli Stati membri ancora in circolazione non godrebbero della garanzia dell'agenzia federale ma i piani di rientro concordati a livello europeo non sarebbero continuamente messi in dubbio dal costo del rifinanziamento delle scadenze: le vendite allo scoperto sul mercato secondario potrebbero comportare perdite per gli operatori e lo stesso ESM potrebbe attuare limitati interventi sul mercato secondario sia in acquisto che vendita per stabilizzare le quotazioni.

La prospettiva federale.

L'azione del ESM è condizionata dalla sua struttura di istituzione a carattere intergovernativo, evidenziata in particolare dalla necessità di deliberare all'unanimità il limite massimo di intervento di volta in volta possibile nell'ambito dell'impegno già assunto dagli Stati di una dotazione di 700 miliardi di euro, che consentirebbe, come si è visto, di intervenire per importi relevantissimi. Anche nel caso più favorevole, per interventi d'urgenza, è prevista una maggioranza dell'85% concedendo così alla Germania un diritto di veto.

Solo se la prospettiva federale, almeno tra i paesi – presenti e futuri – aderenti all'euro, diventerà effettiva, sarà possibile far funzionare il Meccanismo europeo di stabilità come una vera istituzione federale, come accade già per la Banca centrale europea e realizzare progressivamente una vera federalizzazione del debito degli Stati membri, non più sovrani.

Alfonso Iozzo

Interventi

CHE FUTURO PER L'EUROPA? ALCUNE OSSERVAZIONI DALLA PROSPETTIVA DELL'AUTORITÀ BANCARIA EUROPEA*

È per me una grande emozione essere qui a Ventotene a parlare del futuro dell'Europa. Camminare per le strade dove i confinati hanno saputo concepire una visione dell'Europa finalmente unificata e liberata dalla degenerazione delle sovranità assolute e incontrollate è una fonte di ispirazione ma, lo devo ammettere, anche di frustrazione.

Siamo tutti debitori a quella generazione di visionari, primo fra tutti Altiero Spinelli, che hanno dedicato la loro vita al progetto europeo. Stiamo onorando questo debito? Nello scorso anno abbiamo visto l'integrazione europea regredire nei mercati ma anche nelle menti e nei cuori dei cittadini europei. Un massiccio processo di rinazionalizzazione delle attività finanziarie e le ondate di panico che hanno guidato il comportamento di grandi investitori e risparmiatori al dettaglio hanno portato la moneta unica sull'orlo della dissoluzione. La sequenza di compromessi intergovernativi, incrementali e parziali, dettati dall'esigenza di fare il minimo necessario per calmare i mercati, ha evitato il peggio senza riuscire però a dare una prospettiva sicura di uscita da questa difficile crisi. Il progetto comune che doveva sostituire le rivalità fra Stati nazionali è portato avanti a fatica, e quello che è più visibile all'opinione pubblica sono i conflitti tra i leader nazionali, i segnali che ciascuno di loro manda al proprio elettorato domestico, più che le dichiarazioni comuni sulla volontà di risolvere i problemi. Non sorprende che tutti i sondaggi di opinione mostrino un calo di fiducia nel-

* Si tratta della relazione svolta il 2 settembre 2012 a Ventotene in occasione della seduta di apertura dei lavori del XXXI Seminario di formazione federalista "Il Federalismo in Europa e nel mondo".

le istituzioni europee. Spaventa soprattutto la disaffezione al progetto europeo che sta sviluppandosi tra le nuove generazioni.

Tuttavia, le crisi sono anche opportunità uniche di cambiamento, di trasformazione. Non dobbiamo trascurare i segnali importanti di disponibilità a discutere un percorso verso un'Unione più compiuta e federale. Soprattutto, non dobbiamo sottovalutare la decisione di accentrare a livello europeo i controlli sul sistema bancario. L'Unione bancaria, se verrà portata a compimento in modo pieno e convinto, comporterà infatti una garanzia europea per la stabilità del sistema bancario e per la tutela dei risparmi dei cittadini europei. Di fatto, questo corrisponderà a un importante impegno fiscale comune, se si considera che le attività delle banche sono significativamente superiori al prodotto interno lordo dell'area. La necessità di controllo democratico sull'uso di queste risorse comuni non potrà che rafforzare il ruolo delle istituzioni europee e spingere verso una più compiuta costruzione federale.

Ho pensato di contribuire alla vostra discussione portandovi una testimonianza dell'esperienza di questo primo anno e mezzo di vita dell'Autorità bancaria europea e di quello che ho imparato sui meccanismi decisionali che governano l'Unione, su cosa può funzionare e cosa deve sicuramente cambiare. È una prospettiva sicuramente parziale, ma visto che la crisi dell'Unione scaturisce dalla crisi bancaria e dalla stretta interconnessione che si è generata tra le banche e i singoli Stati membri credo possa fornire alcuni utili spunti di riflessione. Questa discussione mi porterà naturalmente a discutere di Unione bancaria e delle condizioni che devono essere rispettate affinché questa rappresenti effettivamente un progresso importante nell'azione di rafforzamento dell'architettura istituzionale dell'Unione europea.

L'esperienza dell'EBA.

Siamo ormai entrati nel sesto anno della crisi iniziata con l'esplosione della bolla del mercato immobiliare *subprime* negli Stati Uniti, nel luglio del 2007. Al tempo l'EBA non esisteva ancora, ma il suo predecessore, il Comitato europeo dei supervisori bancari (CEBS), avrebbe potuto procedere a una valutazione complessiva dei rischi di stabilità a livello europeo e coordinare la risposta alla crisi da parte delle autorità di vigilanza. In quel periodo lavoravo come segretario generale del Comitato e per mesi cercai di attivare meccanismi di risposta comuni, ma la decisione unanime delle autorità nazionali fu chiara: la gestione della crisi richiedeva stretta confidenzialità, che non può essere

garantita da un tavolo multilaterale così ampio, e soprattutto poteva avere un impatto significativo sui bilanci pubblici nazionali. Quindi, il Comitato poteva funzionare solo come piattaforma per uno scambio di informazioni, spesso generiche e tardive, ma non prendere alcun ruolo di reale definizione di politiche comuni.

Questa decisione è stata confermata nel 2008, quando il fallimento di Lehman Brothers ha portato al collasso del sistema bancario, a livello globale. A dire il vero, nel momento di maggiore tensione fu lanciata la proposta di istituire un fondo europeo per la ricapitalizzazione delle banche e la garanzia della loro raccolta. Ma la scelta fu quella di lasciare solo ai governi nazionali la responsabilità dei salvataggi bancari, con un minimo di criteri comuni controllati prevalentemente con gli strumenti della disciplina degli aiuti di Stato – peraltro allentata alla luce dell'emergenza.

Come nelle tragedie greche, a questo atto di *úbris*, di pretesa onnipotenza da parte dei governi nazionali, non poteva che fare seguito una serie di conseguenze catastrofiche. Un mercato unico per i servizi finanziari, perfettamente unificato nel suo segmento a breve e brevissimo termine e molto integrato anche su altri prodotti e scadenze; un problema che aveva origine soprattutto nei grandi gruppi bancari transfrontalieri, le cui attività si estendevano su una vasta area del mercato europeo; un rischio sistemico che non poteva certo essere contenuto entro i confini nazionali; di fronte a questi dati di fatto, e nonostante una dimensione chiaramente europea del bene pubblico da proteggere, non è stato comunque possibile rompere il tabù della responsabilità nazionale esclusiva. Nessuno ha pensato di condurre un test di sussidiarietà, per valutare se l'obiettivo dell'intervento potesse essere meglio perseguito a livello europeo. C'era bisogno di agire velocemente e l'opposizione di alcuni Stati membri è stata sufficiente ad accantonare l'opzione di *policy* più sensata.

Si è così rapidamente affermato quello che chiamerei l'assioma di King, dalla famosa frase del governatore della Bank of England, Mervyn King, secondo il quale le banche sarebbero "internazionali in vita ma nazionali in punto di morte". Come proverò ad argomentare, questo assioma è tutt'altro che fondato. Ma si è imposto con forza grazie alla decisione di *policy* non ineluttabile, di seguire una strada esclusivamente nazionale nei salvataggi bancari.

Questa decisione ha dato origine a una serie di sviluppi distruttivi. Innanzitutto, ha generato una forte interconnessione tra banche e bilanci pubblici: da un lato, il dissesto delle prime ha rotto l'equilibrio dei

secondi, quando i governi nazionali sono dovuti intervenire per importi ingenti nei salvataggi bancari – è stato questo il caso, in particolare, dei paesi che hanno visto l'esplosione di bolle nel mercato immobiliare, come l'Irlanda e la Spagna; dall'altro, siccome la rete di protezione per le banche era esclusivamente nazionale, gli investitori hanno iniziato a valutare il merito creditizio delle banche sulla base dello *standing* del loro paese di origine, anziché sulla solidità del loro bilancio. Questa interconnessione diventava ancora più stretta alla luce del fatto che le banche detengono nel proprio portafoglio una significativa quantità di titoli di Stato del proprio paese di origine – la crescente integrazione del mercato unico ha portato a una qualche diversificazione, ma rimane un forte *home bias*. Quindi, man mano che il merito creditizio di alcuni emittenti sovrani andava deteriorandosi, la solidità patrimoniale delle banche di quei paesi veniva messa in discussione.

Si sono così generati forti elementi di tensione nel mercato unico e nell'area dell'euro. I mercati della raccolta bancaria all'ingrosso hanno smesso di funzionare, producendo costi eccessivi per tutte le banche europee e proibitivi per quelle domiciliate in paesi con finanze pubbliche squilibrate. I flussi di finanziamento tra istituzioni finanziarie di paesi diversi si sono interrotti. Famiglie e imprese hanno iniziato a spostare i propri risparmi verso paesi considerati meno rischiosi. Le autorità nazionali hanno messo pressione sulle banche per ridurre l'esposizione al rischio, soprattutto negli altri paesi, mentre spingevano le banche a rafforzare il finanziamento dell'economia domestica e del Tesoro nazionale. Le banche iniziavano ad attribuire una probabilità non trascurabile a una dissoluzione dell'euro e cercavano quindi di bilanciare attività e passività all'interno di ciascuna giurisdizione, per contenere i rischi di ridenominazione. Tutti questi fattori portavano a una forte segmentazione dei mercati lungo linee nazionali.

È questo il contesto nel quale l'EBA si è trovata a iniziare il suo lavoro, come agenzia europea incaricata di garantire coerenza nelle norme per l'attività bancaria e coordinare le politiche di vigilanza. Il punto principale del nostro mandato è quello di disegnare un *single rule-book*, un manuale di regole tecniche completamente uniformi per tutto il Mercato unico, da adottare attraverso Regolamentazioni europee. Un'idea questa lanciata da Tommaso Padoa-Schioppa già nel 2001, che è stata accolta solo quando la crisi finanziaria ha dimostrato gli effetti deleteri dell'uso della leva regolamentare in chiave competitiva, per sostenere campioni nazionali o attirare business sulle piazze finanziarie locali. Abbiamo inoltre il compito di condurre *stress test* sulle banche,

valutarne la solidità e definire risposte comuni in caso di crisi.

Proverò a distillare le principali lezioni di questo primo periodo di attività, nella convinzione che esse dicano qualcosa di rilevanza più generale sul funzionamento delle istituzioni europee e sui passi in avanti che è urgente compiere.

Decisioni all'unanimità o a maggioranza. Credo questo sia il primo snodo, forse il più importante. Non si può avere una vera Unione se non quando si accetta di stare insieme e decidere comunque, anche in presenza di un disaccordo. Il Mercato interno è l'area dove questo principio ha fatto maggiore strada, con il processo di codecisione tra Consiglio e Parlamento. Anche per noi, all'EBA, le decisioni vengono prese a maggioranza, qualificata quando si tratta dell'approvazione di regole, semplice in tutti gli altri casi – ad esempio, quando si decidono i criteri per lo *stress test*. Fin dall'inizio, dalla prima riunione che ho presieduto nel mio secondo giorno di lavoro all'EBA, abbiamo votato. In molti casi, anche i membri del nostro *Board* provenienti dai paesi più forti sono stati messi in minoranza. Siamo così riusciti per la prima volta ad adottare definizioni veramente uniformi e a confrontare la situazione delle banche europee usando criteri veramente comuni. Per esempio, abbiamo utilizzato una definizione totalmente armonizzata di capitale e controllato tutti gli strumenti finanziari che venivano classificati come patrimonio della migliore qualità nei vari paesi. Non è stato un processo privo di tensioni: l'autorità di vigilanza tedesca ha criticato pubblicamente, nel proprio rapporto annuale e in discorsi pubblici, le nostre scelte sostenendo che erano illegali, perché non in linea con le regolamentazioni nazionali – una curiosa definizione di legalità, delimitata dalla produzione normativa nazionale. Ma abbiamo ottenuto un risultato importante, credo. Tuttavia, pochi mesi dopo le nostre decisioni sono iniziati i negoziati al tavolo del Consiglio per rivedere le norme sulle banche, in linea con gli accordi internazionali (cd Basilea 3). La Presidenza danese ha scelto di approvare il pacchetto con il consenso di tutti, di fatto adottando un non richiesto principio di unanimità. Il risultato è stato che molte delle decisioni che al tavolo dell'EBA avevamo preso a maggioranza sono state invertite; strumenti di capitale che erano stati eliminati dalla nostra definizione comune e rigorosa sono rientrati come possibili discrezionalità lasciate alle autorità nazionali. Credo sia essenziale che il principio di maggioranza abbia un'applicazione il più possibile estesa; in particolare, bisogna evitare che questo sia limitato ad aree a basso potenziale di dissenso e che, implicitamente, valga il principio di unanimità ogni volta che si toccano te-

mi politicamente delicati.

Il tabù del “sovrano” assoluto. Una seconda lezione è la difficoltà di intaccare il concetto di sovranità nazionale assoluta. La situazione di fragilità delle banche, la loro incapacità di finanziarsi sul mercato, si sono manifestate come un prodotto diretto del legame indissolubile che si era generato con i loro paesi di origine. Un importante elemento di questo legame erano le esposizioni sovrane che le banche avevano nei loro bilanci. Gli investitori hanno cominciato a valutare la solidità patrimoniale delle banche misurando al valore di mercato le loro esposizioni sovrane. Quando l’EBA ha approvato la propria raccomandazione per la ricapitalizzazione delle banche, ha chiesto che il deprezzamento del valore dei titoli di Stato fosse riflesso nella situazione patrimoniale della banca, in linea con gli approcci più prudenziali adottati da alcune autorità nazionali. In alcuni paesi questo è stato visto come un delitto di lesa maestà. Avevamo osato indicare che le esposizioni sovrane non erano prive di rischio. Ma il trattamento privilegiato che la regolamentazione bancaria attribuisce agli investimenti in titoli del proprio paese è strettamente collegato alla sovranità monetaria di quel paese, cioè al riconoscimento che quei titoli verranno sempre accettati al valore nominale come collaterale nelle operazioni di politica monetaria. Ma dopo l’Unione monetaria, i titoli di Stato nazionali non godono più di questo privilegio, sono come titoli emessi da autorità regionali, prive di sovranità monetaria, e questo non può non riflettersi nel trattamento regolamentare. Rimane il fatto che l’EBA è stata sottoposta ad attacchi violentissimi per il fatto di avere svelato una verità indicibile, che i sovrani nazionali non sono più sovrani assoluti – che è il vero punto dirimente della costruzione dell’Unione europea.

L’assenza di un’agorà europea. Un terza lezione è la difficoltà di comunicazione, quando le politiche sono europee ma lo spazio per il dibattito e i principali canali di informazione per i cittadini sono nazionali. Habermas ha notato che i cittadini vedono i loro governi nazionali come gli unici attori sulla scena europea e percepiscono così i processi decisionali come giochi a somma zero, in cui i propri rappresentanti devono prevalere sugli altri. In alcuni casi, come è stata la nostra esperienza, la stampa nazionale è più sensibile ai punti sollevati dalle *lobbies* bancarie nazionali che agli argomenti avanzati da istituzioni e agenzie europee. Inoltre, il meccanismo della comunicazione è formato in modo che le autorità nazionali che partecipano al processo decisionale europeo hanno tutti gli incentivi a declinare ogni responsabilità per le scelte meno popolari prese congiuntamente, lasciandone il peso

a Bruxelles. Il drammatico calo di popolarità delle istituzioni europee registrato dall'Eurobarometro fin dall'inizio della crisi riflette sicuramente errori e ritardi delle politiche adottate a livello europeo. Ma risente anche del fatto che tutti gli interventi di supporto sono passati dai budget nazionali e hanno quindi come controparte visibile i singoli governi, mentre le condizioni spesso dolorose che devono accompagnare gli aiuti sono sempre presentate con un marchio europeo.

Il ruolo ancora limitato del Parlamento. Il Parlamento europeo ha avuto un ruolo fondamentale nell'istituzione dell'EBA ed è grazie al suo intervento che la regolamentazione fondativa dell'autorità contiene alcuni, seppur limitati, poteri nei confronti delle autorità nazionali. Il Parlamento ha un ruolo importante nella selezione del presidente e del direttore esecutivo dell'autorità, li convoca regolarmente ad audizioni, ed è destinatario di due rapporti annuali, uno sui rischi nel sistema bancario e un rapporto annuale sulle attività. Anche il nostro budget è soggetto a un attento scrutinio parlamentare. Inoltre, siamo tenuti a riferire continuamente al Parlamento sulla nostra attività di preparazione di standard regolamentari, che rimangono norme delegate che il Parlamento può richiamare in qualsiasi momento. Tuttavia, l'interazione con il Parlamento è totalmente assente su tutte le questioni che riguardano la gestione della crisi. Nonostante io abbia volontariamente informato, su base confidenziale, la presidenza del Comitato per gli affari economici e finanziari, tutto il complicato processo di discussione delle proposte per gestire la crisi è stato gestito al tavolo del Consiglio. Questo ha impedito e impedisce che sia esercitato un controllo parlamentare efficace, e in ultima analisi una possibilità di scrutinio da parte dei cittadini europei, sull'uso (o sul mancato uso) di risorse europee per risolvere problemi chiaramente europei.

Interessi pubblici europei devono essere protetti con risorse europee. Nella seconda metà dello scorso anno la crisi del debito sovrano ha portato a uno stallo nel mercato della raccolta bancaria all'ingrosso. Le banche avevano oltre 800 miliardi di euro di raccolta che andava a scadenza nei primi mesi del 2012 e non avevano prospettive di rinnovarla a costi ragionevoli sul mercato. La loro reazione immediata era quella di tagliare in modo brutale la propria attività, una decisione inevitabile in assenza di interventi pubblici, che avrebbe generato un impatto potenzialmente devastante sulla crescita e l'occupazione nell'area dell'euro. Le ragioni della riluttanza dei mercati a finanziare le banche europee dipendevano dalla percezione che queste non fossero sufficientemente patrimonializzate e, soprattutto, dalla preoccupazione sul-

la capacità dei bilanci nazionali di sostenere le banche in caso di un deterioramento della situazione finanziaria. La proposta dell'EBA è stata di attivare tre linee di difesa: primo, l'EBA avrebbe chiesto alle banche di rafforzare significativamente il proprio capitale; secondo, si sarebbe dovuto istituire un meccanismo europeo di garanzia della raccolta bancaria, condizionata all'impegno delle banche stesse di continuare a sostenere l'economia reale; terzo, il fondo europeo per la stabilità finanziaria (EFSF) avrebbe dovuto impegnarsi in acquisti di titoli di Stato per alleviare la pressione sui governi nazionali, a fronte dell'impegno di questi ultimi ad affrontare un deciso risanamento delle finanze pubbliche. Il primo punto, che era di nostra diretta responsabilità, è stato realizzato con successo. Il secondo e il terzo sono rimasti bloccati: il Consiglio ha rifiutato ogni forma di *pooling* delle risorse e ha accettato solo garanzie nazionali alla raccolta bancaria, che invece di recidere la connessione tra banche e paesi di origine la accentuava. Il Consiglio ha perfino rifiutato proposte tecniche che prevedevano solo l'aggregazione in un sindacato di garanzia, che avrebbe lasciato tutte la responsabilità di eventuali perdite ai bilanci nazionali. Sull'intervento sul mercato dei titoli di Stato il dibattito si è trascinato fino al Consiglio di giugno 2012 e non è ancora stato concluso. Su entrambi i punti irrisolti, è stata la Banca centrale europea che ha preso una maggiore responsabilità, offrendo liquidità illimitata a tre anni alle banche e ora considerando misure straordinarie per riportare alla normalità il funzionamento dei mercati dei titoli di Stato. Il dibattito in seno al Consiglio si blocca ogni volta che si parla di "mutualizzazione" o "solidarietà", per la preoccupazione di possibili ricadute elettorali negative a livello nazionale. Ma in realtà questi termini sono ingannevoli, non si tratta di alcuni paesi che aiutano altri paesi, ma di mettere risorse europee a disposizione per il perseguimento di obiettivi europei. È la prospettiva intergovernativa che distorce il processo: l'unico meccanismo di *pooling* delle risorse è l'EFSF (e in futuro l'*European Stability Mechanism* – ESM), che opera con meccanismi decisionali che di fatto attribuiscono poteri di veto a ciascun governo partecipante – si pensi alla richiesta di collaterale avanzata dal governo finlandese per il pacchetto di aiuti alla Grecia. Sarebbe necessario trasferire queste risorse nel bilancio europeo, con la gestione della Commissione europea e il controllo esercitato dal Parlamento. È il principio della sovranità fiscale esclusiva dei governi nazionali che deve essere superato, riconoscendo che interessi pubblici europei devono essere protetti con risorse europee. Il principio ordoliberalista della "casa in ordine", secondo il quale ciascuno deve ri-

solvere i problemi nella sua casa nazionale e tutto andrà bene nella casa europea, è stato chiaramente smentito dagli eventi degli ultimi anni. Se anche i singoli appartamenti fossero completamente rinnovati, rimangono le parti comuni, le mura esterne, l'intero condominio europeo che richiede lavori e utilizzo di risorse comuni. Soprattutto perché il fuoco si propaga con grande facilità da una casa all'altra.

La difficoltà ad agire in modo coordinato su base volontaria. Nonostante siano stati fatti progressi enormi nella cooperazione di vigilanza, è chiaro che quando si arriva vicino al fuoco della crisi gli interessi delle autorità nazionali entrano in conflitto e lo scambio di informazioni e il coordinamento delle azioni si inceppano. Abbiamo assistito a casi di smembramento di gruppi transfrontalieri lungo linee nazionali, probabilmente con un danno per tutte le parti interessate (azionisti e creditori della banca, contribuenti dei diversi paesi), in molti casi con conflitti aperti tra autorità nazionali. Le informazioni non sono sempre state portate ai tavoli europei con tempestività. Con l'istituzione dell'EBA si è cercato di risolvere il problema attraverso un articolo che consente all'EBA di assumere poteri di coordinamento sulle autorità nazionali in caso di emergenza. Se le autorità nazionali si rifiutano di porre in atto le azioni richieste dall'EBA, quest'ultima può applicare le proprie raccomandazioni direttamente alle banche. Tuttavia, nel negoziato questo articolo è stato reso di così difficile e limitata applicazione che non è stato possibile ricorrevi neppure nei momenti più difficili della crisi. Lo stato di emergenza deve essere pubblicamente dichiarato dal Consiglio, il che può avere un effetto di accelerazione della crisi. Qualora sia attivato, l'EBA può dare indicazioni effettivamente vincolanti solo dove ci sia una regolamentazione europea direttamente applicabile alle banche, e per ora questo rimane un insieme vuoto. In ogni caso, ogni decisione dell'EBA può essere contestata e bloccata al tavolo del Consiglio, se ha un impatto sulle finanze pubbliche nazionali, cosa molto probabile in una situazione di crisi.

La governance e l'efficacia del processo decisionale. L'organo decisionale dell'EBA, il *Board of Supervisors*, è composto dei capi delle vigilanze bancarie nazionali. La regolamentazione fondativa dell'Autorità dice con chiarezza che tutti i membri del *Board* devono agire in maniera indipendente e obiettiva nel solo interesse dell'Unione nel suo complesso e non possono ricevere o richiedere istruzioni da alcuna istituzione o organo, sia dell'Unione sia nazionale. Tuttavia, il compito principale dell'EBA, produrre standard europei uguali per tutti, richiede per definizione cambiamenti nel modo in cui le banche sono vigila-

te dalle autorità nazionali. Nonostante il principio di maggioranza sia un elemento di forza nel portare avanti una posizione europea, laddove i cambiamenti sono particolarmente difficili (ad esempio, nella definizione del set di dati che le autorità possono richiedere alle banche) gli interessi nazionali tendono a prevalere, chiedendo l'introduzione di elementi di discrezionalità nazionali che possono pregiudicare la forza uniformatrice degli standard. Questa composizione rappresentativa di interessi nazionali può anche contribuire, al nostro tavolo come a quello del Consiglio, a ritardi nell'azione di *policy*. Nonostante i problemi siano spesso europei, questi si manifestano prima in alcuni punti del Mercato unico e le autorità che non sono direttamente coinvolte hanno spesso una preferenza per l'inazione; si finisce così per agire solo quando il problema si è allargato e richiede misure più incisive (e costose). Sarebbe utile tendere a forme di governance diverse, utilizzando almeno in alcuni casi forme di *reverse majority*, come accade ora nelle decisioni che la Commissione potrà prendere in materia di bilanci pubblici. Ad esempio, decisioni da prendere al tavolo dell'EBA su casi di infrazione a regole e standard europei potrebbero essere prese da un *panel*, che avrebbe potere decisionale, con una salvaguardia per le autorità nazionali, che potrebbero bloccare la decisione con una maggioranza qualificata.

Tutte queste difficoltà non hanno impedito di fare significativi passi avanti. Siamo riusciti a spingere una ricapitalizzazione delle banche europee per 200 mld di euro, un passaggio necessario per ridare stabilità al sistema ed evitare che la scarsità di capitale spingesse a una brutale restrizione del credito all'economia, e in particolare i prestiti a famiglie e piccole e medie imprese. Abbiamo adottato criteri di valutazione delle banche veramente uniformi e siamo vicini a emanare un numero molto elevato di standard che saranno adottati con regolamentazioni europee e diventeranno direttamente vincolanti in tutta l'Unione – un importante passo verso il *single rulebook*. Ma l'esperienza che ho cercato di raccontare conferma la necessità di passi più ambiziosi verso la centralizzazione della responsabilità di vigilanza a livello europeo.

L'Unione bancaria.

La sequenza di eventi che l'EBA si è trovata ad affrontare nei primi mesi di vita fornisce numerosi motivi per un allineamento della rete di sicurezza per le banche a livello europeo.

Vorrei però soffermarmi su un punto che mi sembra ancora non compreso a sufficienza: l'interconnessione che si è generata tra banche e governi nazionali ha di fatto innescato una spirale che senza importanti cambiamenti istituzionali non può che portare alla dissoluzione della moneta unica. La moneta infatti non sono le banconote che abbiamo nei nostri portafogli, ma è composta in larga misura da depositi bancari. La crisi del debito sovrano e l'interconnessione tra banche e governi che l'ha accompagnata hanno comportato che un euro depositato presso una banca irlandese o greca non avesse più lo stesso valore di un euro depositato presso una banca tedesca, perché diverso era il merito creditizio dello Stato che offriva la protezione ai depositanti. La moneta non era più di fatto la stessa, e questo ha determinato un deflusso massiccio di depositi dall'Irlanda e dalla Grecia. Questa potente fonte di instabilità ha richiesto forti interventi con risorse europee. Di fatto, l'assioma di King è stato capovolto. Banche che erano assolutamente nazionali in vita – le banche irlandesi e le casse di risparmio spagnole, che avevano concentrato la propria esposizione sul mercato immobiliare domestico – sono state salvate con risorse europee. Sono state nazionali in vita, ed europee in punto di morte, come ha notato Daniel Gros. Con un'ipocrisia difficile da giustificare, gli aiuti europei sono però stati dati ai governi nazionali, in modo da mantenere in vita il simulacro della loro sovranità assoluta. L'effetto è stato quello di danneggiare le finanze pubbliche nazionali e accentuare l'interconnessione tra banche e governi.

Al Consiglio dello scorso giugno si è finalmente realizzato che era necessario consentire il supporto europeo diretto per le banche e centralizzare i controlli di vigilanza. Si parla di Unione bancaria, ma di fatto è il completamento dell'Unione monetaria, perché è la moneta unica che si spezza se i controlli non sono unificati.

Tutto questo era ben chiaro ai padri fondatori dell'Unione monetaria. Infatti, le prime versioni del Trattato di Maastricht prevedevano che la vigilanza bancaria fosse affidata alla Banca centrale europea. La scelta finale fu di mantenere la vigilanza nazionale, chiedendo solo un rafforzamento della cooperazione tra autorità nazionali. La consapevolezza della fragilità di questa costruzione istituzionale era testimoniata dall'inserimento di una clausola di salvaguardia, che permetteva di attribuire alla BCE compiti di vigilanza con una procedura semplificata. Tommaso Padoa-Schioppa sottolineava già nel 1999, il primo anno dell'Unione monetaria, che mai nella storia la giurisdizione della politica monetaria era stata separata dalla giurisdizione della vigilanza banca-

ria. Le autorità nazionali che avevano spinto per questa soluzione dovevano ora sostenere l'onere della prova che questo sistema potesse funzionare, dimostrandosi capaci di agire come un sol corpo quando questo si fosse reso necessario. Questa prova è stata fallita, ma c'è stato un ritardo enorme nel riconoscerlo. Ancora nel 2007, all'inizio della crisi, sempre Padoa-Schioppa, questa volta come ministro dell'economia italiano, vedeva un fronte compatto di 26 paesi rifiutare la sua proposta di passare a un accentramento delle funzioni di vigilanza. Ora che la decisione è stata presa bisogna dirigersi velocemente verso un nuovo assetto istituzionale.

È essenziale che questa volta non si ripeta l'errore di accentrare responsabilità in modo parziale e introducendo vincoli e limiti all'operato delle autorità europee. Idealmente, la riforma dovrebbe riguardare l'intero Mercato unico, ma è essenziale che sia attuata per i paesi dell'area dell'euro.

Alla Banca centrale europea devono essere trasferite tutte le responsabilità di vigilanza prudenziale, per tutte le banche operanti nell'area dell'euro. Ogni soluzione diversa avrebbe effetti potenzialmente destabilizzanti. Se in un paese banche sotto responsabilità europea operassero a fianco di banche sotto responsabilità nazionale, in una situazione di fragilità di uno Stato membro assisteremmo a flussi di depositi dalle seconde alle prime. Si accrescerebbe la volatilità della raccolta bancaria e con essa l'instabilità dell'intero sistema. Nei fatti, queste responsabilità possono poi essere esercitate servendosi del personale delle autorità nazionali, ma le decisioni di maggior rilievo devono in ogni caso essere accentrate. Dal punto di vista della governance sarebbe anche importante evitare che le decisioni della BCE siano prese esclusivamente da un organo composto da autorità nazionali.

Assieme alla centralizzazione della vigilanza deve essere completata la costituzione di fondi europei per la garanzia dei depositi e la risoluzione delle banche. I risparmiatori devono essere rassicurati che gli euro depositati presso una banca saranno restituiti al valore nominale e nella stessa valuta. Le banche devono poter essere ristrutturate con fondi generati dallo stesso sistema bancario, con una garanzia ultima fornita a livello europeo. A questo si deve associare una capacità decisionale a livello europeo sulla ristrutturazione delle banche, che abbia una chiara preferenza per la risoluzione e l'uscita ordinata dal mercato rispetto all'utilizzo di risorse pubbliche.

Benché la decisione di attivare l'articolo 127.6 del Trattato per affidare la responsabilità alla BCE sia saggia, vista la necessità di agire

con grande speditezza, è un peccato che questo preveda un coinvolgimento marginale del Parlamento europeo. Il nuovo assetto istituzionale non può essere efficace se si mantiene esclusivamente intergovernativo, se l'uso dei fondi europei che forniscono la garanzia ultima al sistema è deciso con procedure che prevedono meccanismi di veto nazionale e non è sottoposto allo scrutinio parlamentare.

Infine, entrando nel campo che riguarda più da vicino l'EBA, vorrei notare che la decisione di separare l'attività di predisposizione delle regole, che rimarrà attribuita all'EBA, da quella di vigilanza, che andrà alla BCE, richiederà un forte coordinamento tra le due autorità. Corriamo un rischio concreto di una polarizzazione del Mercato unico tra paesi dell'area dell'euro e altri Stati membri. Il collante del Mercato unico dovrà essere costituito da regole veramente uniformi e da approcci e metodologie di vigilanza veramente unificate. Sarebbe importante che il ruolo dell'EBA in questi campi venisse rafforzato.

Conclusioni.

Il calendario delle prossime settimane porta date importanti. La riparazione dell'assetto istituzionale europeo è urgente e richiede passi decisi.

Ma non è importante solo fare quello che deve essere fatto, senza esitazioni. È essenziale farlo anche nel modo giusto. Istituzioni che nascessero con un'impronta di compromesso al ribasso tra alcuni paesi o di imposizione di soluzioni da parte di altri paesi, in un processo opaco, non avrebbero la forza necessaria per assolvere in modo efficace alle proprie responsabilità.

Serve una grande dimostrazione di maturità, che eviti di trasmettere alle opinioni pubbliche nazionali unicamente la rappresentazione di un agone tra leader nazionali, con vincitori e vinti, ma finalmente la capacità di prendere decisioni europee per difendere interessi europei, di usare risorse europee per sostenere politiche pubbliche europee, di assicurare il controllo da parte dei rappresentanti dei cittadini europei sull'utilizzo di queste risorse. Queste tre cose contribuirebbero non poco non solo a rasserenare i mercati, ma anche a ristabilire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.

Andrea Enria

I documenti

LA TRAGEDIA SIRIANA E LE RESPONSABILITÀ DEGLI EUROPEI*

In Siria si sta consumando l'ennesima tragedia senza che né l'ONU né l'Europa, la quale avrebbe più interesse di altri continenti a garantire la sicurezza e la prosperità nel bacino del Mediterraneo e nel Medio oriente, sappiano offrire una soluzione politica al dramma umanitario che si sta compiendo e alla disintegrazione di un altro Stato nel mondo arabo.

Lo stallo è totale. Il Consiglio di sicurezza dell'ONU è bloccato dal veto di Cina e Russia a qualsiasi risoluzione di condanna della Siria. L'inviato dell'ONU, l'algerino Lakhdar Brahimi, ha dovuto dichiarare *forfait* nel negoziare una tregua che non è mai cominciata. Da parte loro gli USA non hanno in questo momento né l'autorità, né i mezzi, né la volontà per imporre una soluzione, come dimostrano le difficoltà nel cercare di coagulare e di far dialogare le diverse anime dell'opposizione al regime di Assad. Il Segretario di Stato Hillary Clinton ha addirittura denunciato il fatto che alcune parti, come il *Syrian National Council* (SNA), basato all'estero, "non può arrogarsi il titolo di leader dell'opposizione. Può solo essere parte di un fronte di opposizione più largo che includa persone che vivono in Siria e altri che abbiano la necessaria legittimità per farsi ascoltare" (*Reuters*, 31/10/12). Tra i paesi europei, quelli con maggiori velleità in campo internazionale, come la Francia e la Gran Bretagna, sono consapevoli dei rischi che correrebbero ad intervenire in nome della difesa dei principi umanitari contro uno dei più potenti eserciti del mondo come quello siriano – oltretutto spalleggiato da Cina, Russia ed Iran –, e per questo si limitano a dichiarazioni di mera condanna verbale.

Ma è soprattutto l'Unione europea, come sempre impotente e divisa sul terreno della politica estera e di sicurezza, e in più in piena crisi economica, che non può permettersi di fare altro che esprimere sgo-

* Dichiarazione del Movimento federalista europeo del 2 novembre 2012.

mento per quel che sta accadendo (come è successo in occasione del Consiglio europeo di ottobre) ben sapendo di non avere né la forza, né le risorse, né la credibilità per modificare realmente la situazione. Del resto la credibilità dell'Europa, oltre ad essere stata minata dagli innumerevoli insuccessi già collezionati nella crisi medio-orientale, è stata, se possibile, ulteriormente messa in dubbio dopo le deludenti ed insufficienti politiche promosse dagli europei a favore dell'evoluzione democratica e di una nuova fase di sviluppo dopo la primavera araba.

Gli europei stanno dunque drammaticamente ripetendo gli errori che hanno già commesso negli ultimi decenni quando si è trattato di affrontare le crisi nei Balcani, in Africa e in Medio oriente.

Il fatto è che la Siria, oltre ad essere nel mezzo dell'emergenza umanitaria, è sull'orlo della disintegrazione. Sono già almeno sei le zone dove le forze che si combattono, quelle governative e quelle dei diversi fronti d'opposizione, compreso il *Free Syrian Army* (FSA), che ha spostato il suo centro operativo dalla Turchia in Siria, si contendono le parti vitali dello Stato siriano. Si tratta di Damasco, controllata dal regime ma non sicura (nella capitale è presente una forte opposizione sunnita); delle province orientali della Siria, Idlib ed Aleppo, per lo più già controllate dal FSA, ma sottoposte a bombardamenti; delle periferie dei grandi centri urbani, che vedono contrapposte confessioni religiose diverse, clan di interessi economici contrapposti; delle zone di confine con la Turchia, il Libano e la Giordania, e che sono già sottoposte alla pressione di centinaia di migliaia di profughi che cercano di fuggire dalle zone urbane bombardate dal regime; la regione che si affaccia sul Mediterraneo, fedele al regime (sulla costa prevalgono gli alauiti, favorevoli ad Assad); quelle da sempre contese dalla minoranza curda.

Lo spettro di una nuova balcanizzazione nel cuore del Medio oriente rischia pertanto di diventare realtà, con tutte le conseguenze e le implicazioni che ciò avrebbe in termini di sofferenze umane, danni materiali, instabilità politica e nuovi conflitti.

Per questo gli europei non possono e non devono limitarsi ad esprimere sdegno per la tragedia siriana. Essi dovrebbero al più presto farsi garanti di un preciso disegno politico di pacificazione, di transizione alla democrazia, e di avvio di un piano di cooperazione per lo sviluppo nella regione.

Il fatto è che in questo momento gli europei non sono in grado di assumersi questa responsabilità, né sul piano politico, né su quello economico né tantomeno su quello della garanzia della sicurezza militare. Ma, poiché devono uscire da una crisi, quella del debito sovrano, che rischia

di far naufragare lo stesso progetto di unità europea, nelle prossime settimane dovranno dimostrare a sé stessi e al mondo se vogliono oppure no dotarsi degli strumenti per governare democraticamente la propria moneta e rilanciare lo sviluppo, realizzando la federazione europea a partire dall'eurozona, oppure se preferiscono rimanere prigionieri delle velleità nazionali e di un sistema di governo dell'euro anacronistico e contro ogni logica politica, istituzionale e di legittimità democratica, che li relega al ruolo di comparse in campo internazionale. Questo significa che nel giro di qualche settimana gli europei dovranno decidere gran parte del proprio destino. Un destino da cui dipenderà anche la scelta degli strumenti e delle risorse per contribuire a sciogliere i nodi della politica internazionale, a creare un nuovo quadro di cooperazione su scala mondiale, a rilanciare il ruolo dell'ONU, ad attuare nei fatti, e non solo a parole, una nuova politica nei confronti del Mediterraneo e dei paesi arabi.

In conclusione, gli europei che vogliono davvero aiutare i siriani a uscire dalla tragedia che stanno vivendo, devono dimostrare di essere in grado di prendere le buone decisioni sia nelle prossime riunioni dei Capi di Stato e di governo, sia attraverso le iniziative dei parlamentari europei e nazionali, al fine di realizzare quel governo federale indispensabile alla salvezza dell'euro – e quindi dell'economia, del commercio e anche già di una parte significativa della politica estera –, che completi il progetto politico che fu alla base della creazione della moneta unica. Solo così potranno avviare subito:

- le politiche economiche, fiscali e di bilancio necessarie al lancio di un New Deal europeo che sia strettamente collegato alle prospettive di cooperazione con i paesi del mondo arabo che siano disposti: a) ad abbracciare la democrazia, ripudiare la violenza e liberarsi dei regimi dittatoriali; b) a condividere con gli europei quei progetti di sviluppo comuni, specialmente nel campo della produzione delle energie rinnovabili e della creazione di infrastrutture, indispensabili per ridare una prospettiva di progresso su entrambe le sponde del Mediterraneo;

- la definizione di una politica estera e di sicurezza che metta gli europei in grado di diventare dei soggetti credibili in campo internazionale: a) impegnandosi a farsi garanti della sicurezza reciproca tra i paesi che accetteranno di cooperare per lo sviluppo; b) promuovendo una nuova era di cooperazione con i poli continentali extraeuropei, per i quali l'Europa rappresenta ancora un crocevia vitale del commercio e dell'economia globali, e quindi un partner da cui non si può prescindere per governare la globalizzazione.

Trent'anni fa

I PRINCIPI D'AZIONE DEL MANIFESTO DI VENTOTENE*

MARIO ALBERTINI

Secondo un giudizio ormai ampiamente condiviso il *Manifesto di Ventotene* – scritto nel 1941 da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi quando si trovavano al confino nell'isola di Ventotene – è il più importante testo europeistico della Resistenza. Ma questo giudizio non basta per stabilire quale sia il contenuto effettivo di questo testo – e degli scritti che lo completano – perché il termine “europeistico” è così vago da far stare sotto lo stesso segno le cose più diverse, e perfino opposte. È meglio dire che il *Manifesto di Ventotene* è un testo esemplare della letteratura politica militante del tempo della Resistenza; e affrontare, almeno nel suo fondamento, il problema di questa letteratura che, pur essendo chiaramente riconoscibile per il suo oggetto (la politica militante) e i suoi testi (da Machiavelli e Lenin), non ha ancora trovato né una sistemazione teorica efficace né adeguate chiavi di lettura.

Il dato cruciale è che non c'è ancora una distinzione ben stabilita tra ciò che si trova in questi testi (specialmente quelli della nostra epoca: il caso classico è l'*Imperialismo* di Lenin), e ciò che si trova in qualsiasi rendiconto di storia contemporanea, come storia scritta da chi non si propone di farla. Ma così resta celato proprio il vero oggetto di questa letteratura, il cui elemento determinante sta nella volontà, e più precisamente nella volontà che fa quanto può per diventare storia. Il problema dunque è questo: che tipo di fatti cade nel campo visuale di chi esamina il suo tempo solo come un puro osservatore, che non si occupa del futuro o si limita a prevederlo standone fuori (come nei cosiddetti “scenari” oggi di moda, che riducono la storia ad una vicenda meccanica che

* Si tratta dell'introduzione alla ristampa del *Manifesto di Ventotene* (Napoli, Guida, 1982), pubblicata anche in *Il Federalista*, 24, n. 1 (1982).

si svolgerebbe secondo questo o quel filo noto solo agli “esperti”), e che tipo di fatti cade invece nel campo visuale di chi esamina il suo tempo con la disposizione mentale dell’uomo attivo, che si occupa del futuro, e del presente soltanto in funzione del futuro.

Solo per non lasciare nell’ombra l’ampiezza e la complessità della questione, bisogna tener presente che nel secondo caso, beninteso quando si tratta dell’attività politica, si ha a che fare con il tentativo di sottoporre il futuro ai piani della ragione. Ciò comporta, tra l’altro, che si ammette la presenza della ragione nella storia (cioè che la storia abbia un senso); e comporta anche che si sceglie di fatto il progresso – invece di chiedersi in astratto se è possibile o impossibile – evitando così l’errore catastrofico di applicare la ragione a tutto meno che a ciò che decide di tutto, il corso della storia. Ma ciò che conta, nei limiti più ristretti del nostro esame (la distinzione tra i due tipi di fatti), è che con questo modo di pensare il presente e il futuro assumono una configurazione particolare.

Il presente – la situazione storica in atto – non viene pensato a sé, come qualcosa da accertare, ma come qualcosa da integrare nei piani della volontà, e perciò da considerare insieme con i suoi prolungamenti realizzabili a patto che riesca questo o quel piano d’azione (una linea politica generale). Dunque esso assume per un verso il carattere di mezzo per i fini di una lotta, e per l’altro quello di una situazione che ha senso; e il cui senso sta proprio nel fatto che contiene la possibilità della sua evoluzione verso una situazione nuova, e tale da migliorare le sorti dell’umanità. A sua volta il futuro non si presenta nella forma di una semplice descrizione (come nelle pseudo-previsioni del falso storico contemporaneo, o sociologo, o esperto), ma nella forma specifica di nuovi principi d’azione e delle conseguenze che ne derivano. Ne segue che anche rispetto al futuro il pensiero assume la forma della realtà (l’azione è il futuro in germe); e, più precisamente, della realtà che si può costruire con la ragione perché i nuovi principi d’azione, se sono davvero tali e non automistificazioni, collegano il presente al futuro secondo un ordine stabilito dalla ragione.

Con queste osservazioni si giunge al cuore del problema, cioè alla relazione che esiste tra l’elaborazione di nuovi principi d’azione e il riconoscimento del carattere iniziale dei nuovi processi storici. Questa relazione deve essere considerata non solo come un fatto pratico, ma anche come un fatto teorico. E per stabilirla bene sul piano teorico bisogna tener presente in primo luogo che chi si occupa del futuro cerca di isolare nella realtà storico-sociale in atto quei dati di fatto che, se ven-

gono sviluppati con un'azione adeguata, possono determinare una situazione storica nuova. Bisogna inoltre tener presente, in secondo luogo, che questi dati di fatto, siccome hanno la natura di possibilità da sfruttare, sono riconoscibili solo attraverso la messa in evidenza di queste possibilità, cioè con l'elaborazione di nuovi principi d'azione. In ogni altro caso la loro peculiarità non entra nel campo visuale. Ne segue che il metodo di conoscenza della politica militante è il solo con il quale si può tentare di acquisire la conoscenza di una precisa singolarità storica: quella dei nuovi processi storici al loro inizio.

Solo con questa distinzione tra conoscenza storica del passato (ivi compreso quello che perdura nel presente) e conoscenza di nuovi processi storici al loro inizio (al limite la conoscenza del processo storico globale, cui tuttavia non si è mai pervenuti sinora) non si corre il rischio di fraintendere il senso della letteratura politica militante. Basta, per rendersene conto, pensare a *L'imperialismo, fase suprema del capitalismo* di Lenin. Secondo la lettura più comune (almeno fino a qualche tempo fa) il contenuto di questo testo sarebbe la descrizione dei tratti essenziali della storia contemporanea. Ma se fosse davvero questo il suo tema, sarebbe anche vero che si tratterebbe di un libro completamente sbagliato perché il capitalismo invece di crollare ha conosciuto un nuovo ciclo di sviluppo. E non basta. La conseguenza peggiore è che questa chiave di lettura cela il vero significato dell'*Imperialismo* perché non consente di constatare che Lenin, pur essendosi sbagliato circa il senso della storia contemporanea, ne aveva tuttavia colto genialmente un aspetto, quello costituito dall'inizio di un processo storico nuovo in Russia e nel mondo coloniale dei paesi poveri, sottosviluppati e dipendenti.

Ma ciò risulta chiaro solo a patto di non cercare nell'*Imperialismo*, e negli scritti che lo completano, solo il presente come una cosa puramente descritta, ma anche, e soprattutto, il futuro nella sua vera forma, quella di nuovi principi d'azione (e senza dimenticare, naturalmente, che ciò che è davvero nuovo emerge a fatica, sommerso com'è dall'immane congerie del vecchio che ha ancora, in quel momento, l'apparenza dell'intera realtà).

Bisogna dunque tener presente che dopo lo scoppio della prima guerra mondiale, e la caduta di quasi tutto il socialismo occidentale nel socialsciovinismo e nella guerra fratricida che aveva messo tragicamente in luce l'impotenza del movimento operaio, lo scopo di Lenin non era quello di descrivere il mondo com'è, ma quello di far diventare di nuovo possibile una lotta che non sembrava più possibile per la scomparsa stessa del suo protagonista, la classe operaia, che aveva subito con una

passività sconcertante il corso degli avvenimenti. I testi di Lenin sono trasparenti al riguardo: “La classe operaia non può assolvere la sua funzione rivoluzionaria mondiale senza condurre una lotta spietata contro questo tradimento, contro questa mancanza di carattere, contro questo servilismo davanti all’opportunismo e *contro questo inaudito avvilitamento teorico del marxismo*” (il corsivo è mio; il saggio è *Il socialismo e la guerra*, scritto nel luglio-agosto 1915 e distribuito ai delegati della conferenza di Zimmerwald; il bersaglio è Kautsky e, più in generale, la Seconda Internazionale). E quando ciò sia chiaro, come lo è ad esempio, almeno parzialmente, nell’analisi di Lelio Basso alla quale rimando¹, si constata proprio che nel pensiero di Lenin l’elaborazione di nuovi principi d’azione coincise effettivamente con le prime forme di conoscenza di un processo storico in germe, che oggi ha proporzioni tanto vaste da includere anche la Cina e il suo risveglio.

Considerazioni analoghe valgono per il *Manifesto di Ventotene*, ed è Spinelli stesso a farle apertamente quando ne parla. Egli ammette di essersi sbagliato circa il carattere globale della situazione che si sarebbe prodotta con la sconfitta della Germania e dell’Italia nella seconda guerra mondiale. Non avendo preso in considerazione la possibilità (anzi, l’inevitabilità) del capovolgimento della politica estera degli USA e dell’URSS dall’isolazionismo all’interventismo, Spinelli e Rossi non pensarono nemmeno che gli USA e l’URSS avrebbero assunto il controllo politico diretto dell’Europa, assicurando così nella prima fase postbellica una stabilità politica altrimenti impossibile a causa del crollo politico e morale degli Stati nazionali. Sfumò così il progetto di sfruttare l’instabilità politica del primo dopoguerra e l’estrema debolezza degli Stati nazionali per fondare gli Stati Uniti d’Europa.

Ma Spinelli ha ragione quando afferma di non essersi sbagliato nel formulare due nuovi principi d’azione; e il tempo trascorso ci permette di constatare che anche in questo caso l’elaborazione di nuovi principi d’azione ha coinciso proprio con le prime forme di conoscenza di un processo storico in germe: quello dell’unificazione europea. I nuovi principi elaborati a Ventotene sono *a*) la priorità di un obiettivo internazionale, l’unità europea (cioè la federazione europea: non esistono altre forme stabili ed efficaci di associazione di Stati) rispetto ad ogni altro obiettivo politico e sociale; *b*) lo spostamento della linea di divisione tra progresso e reazione dal campo nazionale a quello internazionale. Spi-

¹ L. Basso, “La teoria dell’imperialismo in Lenin”, in *Annali dell’Istituto Giangiacomo Feltrinelli*, 15 (1973).

nelli e Rossi osservavano nel *Manifesto*: “Se [con il mancato superamento della divisione dell’Europa in Stati nazionali sovrani] la lotta politica restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale, sarebbe difficile sfuggire alle vecchie aporie”. E sulla base di questa diagnosi che si è rivelata esatta (gli Stati nazionali sono effettivamente ricaduti nella ragnatela del corporativismo, temperato solo da quel tanto di unità europea che esiste), essi affermavano a giusta ragione che: “La linea di divisione fra partiti progressisti e reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere nazionale – e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo – e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l’unità internazionale”.

È vero che questi principi sono stati applicati in modo costante e coerente solo dal Movimento federalista europeo. Ciò non toglie che sia anche vero che l’unificazione dell’Europa – dalla fondazione del meccanismo comunitario ai primi passi del suo sviluppo democratico – è dipesa sinora esclusivamente da decisioni prese secondo questi principi. La spiegazione sta nel fatto (ignorato dal dibattito pubblico ma inoppugnabile) che in alcuni momenti gravi della vita dell’Europa, nei quali le decisioni puramente nazionali erano estremamente nocive o impossibili, degli statisti come Adenauer, De Gasperi, Schuman e Spaak seppero ascoltare degli innovatori come Monnet, Spinelli e i federalisti e agire di conseguenza, senza lasciarsi ingannare – come accade troppo spesso – dai falsi consigli dei falsi esperti di questioni europee che ingombrano le anticamere dei ministri. Tutte le decisioni che corrispondono alle tappe della costruzione dell’Europa, nessuna delle quali, va sottolineato, è stata progettata e voluta da alcun partito o altra forza nazionale, presentano in effetti questo carattere. Vale anche, del resto, una prova *a contrario*. L’unificazione dell’Europa è stata frenata, e lo è ancora, sia pure inconsapevolmente, dai partiti proprio perché essi sono rimasti legati all’*antica priorità* degli obiettivi nazionali, anche se ciò comporta la ricomparsa delle *vecchie aporie* e l’impossibilità di superare l’ordine imposto all’Europa dagli USA e dall’URSS alla fine della seconda guerra mondiale.

La reiterata esperienza della dimensione soprannazionale dei maggiori problemi non ha ancora indotto i partiti a riconsiderare i principi tradizionali della loro azione; ed è per questo che la loro concezione del futuro, pensato ancora in termini nazionali, è così incerta. Ma i fatti urgono. In questione non è solo l'Europa. Lo sviluppo di forme efficaci di Stato nei grandi spazi nordamericano, sovietico e cinese, la costruzione dell'Europa, ed il risveglio di tutti i popoli della Terra cominciano a rivelare il loro carattere di momenti evolutivi di un processo di unificazione politica del genere umano che può concludersi solo con il governo mondiale e la pace universale. Non si tratta più di un'utopia, ma dell'obiettivo supremo della lotta politica, della sola risposta ragionevole al fatto che il progresso della capacità tecnologica dell'uomo sta portando gradualmente ma inesorabilmente l'intero genere umano di fronte ad un bivio estremo: o la catastrofe nucleare ed ecologica, o la liberazione completa dell'elemento razionale della natura umana con la trasformazione dei rapporti di forza fra gli Stati in rapporti giuridici e con la fine della necessità di impiegare il lavoro umano come forza bruta o semplice meccanismo ripetitivo. È con questo metro che bisogna giudicare i principi d'azione e stabilire gli obiettivi intermedi.

Bisogna ormai voltare le spalle al vecchio mondo. Dopo la liberazione delle classi e delle nazioni il problema che si pone è quello della liberazione dell'intera umanità come tale e di ogni singolo uomo. Nessun obiettivo nazionale, se perseguito isolatamente, può farci avanzare verso questa meta. E nessuna ideologia o strategia del passato ci consentirà di scegliere a volta a volta la giusta direzione di marcia. Bisogna – come i più saggi fra i dirigenti politici cominciano a dire – “democratizzare le relazioni internazionali”. Ciò implica uno sviluppo dell'ONU e delle altre associazioni di Stati, a partire dalla più avanzata, la Comunità europea, tale da dar vita, in ultima istanza, ad istituzioni che consentano l'espressione della volontà generale di tutta l'umanità. Si tratta di costruire progressivamente, in Europa e ovunque, un potere democratico che sia capace di abolire nella sua sfera gli eserciti nazionali, e di eliminare i rapporti di forza tra gli Stati associati senza privarli della loro autonomia costituzionale e della loro indipendenza effettiva. E c'è un solo potere di questo genere: la federazione come “insieme di governi [il governo internazionale e quelli nazionali] coordinati e indipendenti”².

Valgono dunque i principi di Ventotene. L'obiettivo internazionale

² K.C. Wheare, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1946.

deve avere la priorità. Ed è evidente che non si può indirizzare la lotta politica verso questo obiettivo se si dividono le forze sul piano nazionale in vista di obiettivi nazionali invece di dividerle sul piano internazionale in vista dell'obiettivo internazionale. È dunque sempre più vero che bisogna stabilire la linea di divisione tra il progresso e la reazione sul piano internazionale, e considerare la lotta politica nazionale solo come un momento di una lotta più vasta. In questa direzione, quella della federazione europea e della federazione mondiale, quasi tutto è ancora ignoto. C'è una sola certezza: il senso della storia contemporanea si svela solo a coloro che si propongono davvero di mutarla. La prima cosa da prendere in esame sono dunque i principi d'azione, ed è un fatto che quelli elaborati quarant'anni fa a Ventotene consentono di intravedere le prime luci in un mondo che non sa più nemmeno se ci sarà un futuro per l'umanità.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANNA COSTA, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

ANDREA ENRIA, presidente dell'EBA (*European Banking Authority*).

ALFONSO IOZZO, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo e del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti.

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

STEFANO SPOLTORE, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

FRANCESCO VIOLI, presidente della Gioventù federalista europea dell'Emilia Romagna e membro del Comitato federale della Gioventù federalista europea.