

# 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



---

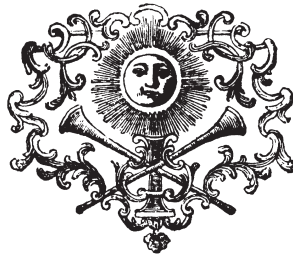
ANNO LVII, 2015, NUMERO 1-2

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore:* Giulia Rossolillo

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



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

## INDICE

<i>La crisi greca: una chance per l'unione politica dell'eurozona?</i>	pag.	3
LUCA LIONELLO, <i>Il nuovo ruolo della BCE nella crisi del debito sovrano europeo</i>	»	17
DAVIDE NEGRI, <i>Il TTIP, opportunità e rischi</i>	»	31
PAOLO PONZANO, <i>L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea e la "costituzionalizzazione" dell'eurozona</i>	»	42
ANDREW DUFF, <i>John Pinder: come un pellegrino</i>	»	54
JOHN PINDER, <i>Mario Albertini e la storia del pensiero federalista</i>	»	57
NOTE		
<i>Lo Stato tra globalizzazione, ricchezza e debito: la sfida dell'eurozona</i> (Anna Costa)	»	71
<i>Il paradosso della potenza tedesca</i> (Sergio Pistone)	»	83
<i>La riflessione federalista in Friedrich von Hayek</i> (Francesco Violi)	»	97
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Recuperare speranza per l'Europa: verso la terza Convenzione europea</i> (Andrew Duff)	»	105
INTERVENTI		
<i>Verso una politica economica federale in Europa</i> (Jonás Fernández Álvarez)	»	116
I DOCUMENTI		
<i>Uccisi in 700 da un'Europa intergovernativa e divisa</i> (Unione europea dei federalisti)	»	119
<i>Il MFE sul rapporto dei Cinque Presidenti</i> (Movimento federalista europeo)	»	121
<i>Impedire la Grexit, accelerare l'evoluzione dell'eurozona in un'unione economica e politica</i> (Unione europea dei federalisti)	»	124

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

## ***La crisi greca: una chance per l'unione politica dell'Eurozona?\****

*La crisi greca non può ancora dirsi conclusa. Il Parlamento greco è stato chiamato ad approvare in tempi record una serie di riforme che il paese attendeva invano da anni, ma gli effetti che tali scelte produrranno sugli equilibri politici interni ad Atene devono ancora manifestarsi pienamente. E sappiamo che la strada per la ripresa in Grecia è ancora tutta in salita e che c'è ancora un lungo e complesso iter per negoziare l'effettivo salvataggio del paese, secondo linee già concordate, ma non per questo più semplici da perseguire.*

*Eppure, cercando di prendere le distanze dallo scontro ideologico che ha accompagnato questa difficilissima crisi, e dall'impatto emotivo generato sia dalle modalità del negoziato finale, sia dal comportamento irresponsabile, fino all'ingiuria, del governo greco prima della svolta di Tsipras nella notte di venerdì 10 luglio, la sensazione è che questo capitolo possa segnare una svolta per l'unione monetaria. Molti nodi sono giunti al pettine in questa occasione che ha rappresentato una sorta di summa di tutte le contraddizioni che caratterizzano un'area monetaria unica a guida intergovernativa; e anche se ne è stato sciolto solo uno (apparentemente) minore – la fine della pretesa di mantenere la sovranità economica da parte degli Stati membri –, e lo è stato in modo sicuramente doloroso e non sostenibile (tramite una prova di forza, e senza spostare l'asse del potere dalla gestione intergovernativa a quella europea sovranazionale), ciononostante si può ipotizzare che questo passo spinga sempre più l'ago della bilancia in direzione della necessità, e della possibilità, di completare l'unione monetaria creando l'unione politica; e che quindi, invece di costituire, come dice Wolfgang Munchau sul Financial Times del 13 luglio “la demolizione del progetto dell'eurozona” da parte dei paesi creditori, questo accordo ne costituisca invece una possibile premessa per il rilancio.*

---

\* Questo editoriale è stato chiuso in redazione il 21 luglio 2015.

*Non molti osservatori, come si può desumere dalla citazione di Munchau, concordano al momento con una valutazione di questo tipo. Se tutti salutano con enorme favore il fatto di essere riusciti ad evitare la Grexit, e i suoi effetti devastanti per il futuro dell'Europa, quasi tutti si attardano al tempo stesso a mettere in evidenza la rottura del tabù "dell'irreversibilità dell'euro" con la minaccia della Grexit comparsa addirittura nei documenti (poi non approvati) dell'Eurogruppo, oppure la durezza dell'atteggiamento della Germania e dei paesi creditori verso la Grecia, o a sottolineare la divergenza tra Parigi e Berlino, o a condannare le condizioni imposte dall'Eurosummit al governo greco, ritenendole un ennesimo libro dei sogni che non servirà alla ripartenza del paese piegato da un debito insostenibile che andrebbe invece ristrutturato, e così via. Solo gli esponenti delle istituzioni europee e dei governi che hanno preso parte alle trattative sembrano voler indicare il significato più profondo dell'accordo raggiunto, mettendone in evidenza la crucialità. Ad esempio Piercarlo Padoan sul Sole24ore del 14 luglio, rispondendo alla domanda del giornalista che gli chiedeva "Dopo questo primo compromesso, non c'è la questione più ampia che va affrontata di una riforma delle regole di governance dell'eurozona e del rafforzamento dell'unione politica?", ha sottolineato: "Sì. L'ho detto e l'ho scritto in tempi non sospetti: siamo a metà del guado e lì non possiamo restare. O andiamo avanti o torniamo indietro. Ce ne stiamo occupando".*

*Per capire come riparte l'Europa dopo aver evitato, ma anche dopo aver sfiorato, il dramma di una conclusione tragica della crisi greca, il primo bilancio da fare è dunque su chi ha vinto e chi ha perso in questo durissimo confronto; ed il secondo, invece, sulla genesi di questa schizofrenia del sistema intergovernativo in vigore, per cercare di contribuire a chiarire i nodi mai sciolti, e che invece devono essere affrontati per poter finalmente avviare la nascita dell'unione politica.*

\* \* \*

*Anche se può sembrare provocatorio, l'impressione più profonda che si ricava dall'accordo raggiunto tra il governo greco e gli altri 18 partner è che non ci siano né vincitori né vinti in questa vicenda. Basta pensare a quali erano le possibili alternative. Sarebbe stato meglio, per la stessa Grecia, essere "salvata" senza l'imposizione di una stretta condizionalità che, nel premere sul governo e sul parlamento, sostiene di fatto le deboli, ma decisive, forze pro-europee? Le riforme strutturali negoziate con l'Eurosummit servono alla Grecia, e sono la*

*sola garanzia che il paese possa modernizzarsi ed uscire dal tunnel. Un accordo che lasciava alla Grecia “la sovranità” nella attuazione delle misure concordate avrebbe reso più semplice o più difficile il compito politico delle forze che vogliono riformare il sistema? Le scadenze ravvicinate aiutano o no Tsipras a sfruttare la drammaticità del momento e su questa base a trovare il consenso necessario per far approvare le riforme al Parlamento greco? Sono state criticate sia la brutalità dei creditori, e della Germania in particolare, specie per il suo approccio “pedagogico e punitivo” che si dice abbia umiliato la Grecia, sia il fatto di non aver preso in considerazione la volontà del popolo greco che si era espresso contro le misure cosiddette di austerità. Ma entrambe queste critiche non tengono conto della realtà europea.*

*Come sottolinea bene Sabino Cassese in un intervento sul Corriere della Sera del 15 luglio, nella pur imperfetta Unione europea ancora intergovernativa la cessione di sovranità che ha accompagnato la moneta unica (e non solo) ha creato nei fatti una questione di legittimazione e accountability che lega i governanti non solo ai propri governati, ma anche agli altri membri dell’Unione: “I governi nazionali non sono più responsabili solo nei confronti dei loro popoli, ma anche nei confronti dei governi (e, indirettamente, dei popoli) degli altri Stati europei. Se l’Unione è una associazione a mani congiunte, può dettare regole di comportamento per tutti i suoi membri, e richiedere di rispettarle. Per cui è sbagliato parlare di sovranità ferita e di democrazia umiliata, lamentare che l’accordo non è tra eguali, evocare i protettori, sollecitare l’orgoglio nazionale. Al fondo, era proprio questa duplice responsabilità che volevano i padri fondatori dell’Europa: ritenevano che la legittimazione popolare non bastasse, che la democrazia andasse arricchita, come accade quando si entra in associazione con altri e si assumono regole comuni che tutti debbono rispettare”.*

*È evidente che questo equilibrio descritto efficacemente da Cassese è, col passare del tempo, insostenibile, perché crea una contrapposizione tra la formazione del consenso che rimane a livello nazionale e le dinamiche politiche che hanno dimensione europea ma che non sono collegate ad un confronto comune e condiviso nel quadro sovranazionale. Ma il punto da criticare, e da correggere, è proprio questo: la necessità di superare il sistema in vigore. Finché non si mette in discussione il metodo intergovernativo, di fatto si accetta il confronto basato sui rapporti di forza, anche all’interno dell’Eurogruppo. Questo vale per tutti. Innanzitutto per la Grecia, che negli scorsi mesi, infatti, ha giocato al tavolo dei negoziati usando tutti gli strumenti di cui di-*

*sponeva con una spregiudicatezza davvero notevole. La sua arma è stata il ricatto, la minaccia di far saltare l'eurozona se non venivano accolte le sue richieste; e i comportamenti che ha avuto sono stati conseguenti a questo approccio, incluso l'accendere uno scontro ideologico durissimo contro il governo tedesco in particolare. Il tentativo è stato quello di rifiutare tutto il sistema europeo costruitosi nei decenni – e torneremo su questo punto – ma in nome non di un'alternativa europea credibile (dietro lo slogan di “un'altra Europa è possibile” non c'è mai stata una sola proposta concreta), bensì di una rivendicazione nazionale. Dal governo greco non è mai giunta una vera critica al sistema intergovernativo, né un appoggio ai numerosi interventi a favore del suo superamento che, nelle stesse settimane finali del negoziato, hanno accompagnato la preparazione e l'uscita del Rapporto dei cinque Presidenti. Tsipras si è limitato a rivendicare la sovranità del proprio paese da una parte, e a pretendere la solidarietà sovranazionale dall'altra. Sono stati questo binomio impossibile e il modo con cui Tsipras ha condotto il gioco, minando le basi della fiducia reciproca e arrivando a portare il sistema europeo sull'orlo di una crisi devastante, a causare la durezza dei negoziati seguiti alla sua resa nei giorni successivi al referendum, quando la consapevolezza del baratro verso cui stava portando il proprio paese ha prevalso.*

*Detto tutto questo, proprio la capacità di Tsipras di invertire il corso degli avvenimenti e di tornare, su basi completamente nuove, al tavolo delle trattative con gli altri governi fa sì che né lui né la Grecia escano sconfitti dall'accordo. Viceversa, è proprio in questo nuovo quadro che Tsipras può diventare il leader capace di traghettare la Grecia verso un futuro più solido, e può combattere le battaglie per migliorare le condizioni del popolo greco come aveva prospettato al momento della sua elezione.*

*Analogamente, il progetto europeo può ripartire con maggiore forza e determinazione dopo aver superato questa durissima prova. Gli strascichi delle tensioni sono destinati a durare ancora molto tempo, ma sin da ora, in mezzo al polverone delle polemiche, si possono individuare i due dati fondamentali che, se colti e sfruttati nella giusta prospettiva, possono rilanciare il completamento dell'unione monetaria attraverso la realizzazione dell'unione politica. Il primo riguarda il fatto, già ricordato, che si è affermato il principio della duplice accountability dei governi (verso il proprio popolo, e verso i popoli dei paesi partner), e con esso quello della accettazione della condizionalità che si accompagna alla solidarietà. Il secondo la necessità, emer-*

*sa con prepotenza, di migliorare la governance dell'eurozona, formalizzando il trasferimento di sovranità, sostituendo il "sistema delle regole" con il potenziamento delle istituzioni europee e avviando la trasformazione dell'attuale sistema ancora prevalentemente confederale in un sistema federale.*

*Si può dire che i negoziati tra governi hanno prodotto l'ultimo risultato in qualche modo con valenza progressiva che potevano produrre. Dallo scoppio della crisi questo sistema è servito a rimettere in moto la macchina europea inceppata dai gravi errori del decennio precedente. L'elenco dei progressi avviati è lungo. Sono stati gli stessi governi ad affermare nel 2011 il principio del bail out di uno Stato membro (che era espressamente vietato dai Trattati); a delineare un sistema istituzionale di controlli sui bilanci degli Stati membri che si richiama a quello degli Stati federali (superando il sistema del Trattato di Maastricht, essenzialmente incentrato sul controllo da parte dei mercati e di stampo puramente confederale); a definire il quadro dell'eurozona come quadro dell'approfondimento dell'integrazione economica e politica in seno alla più ampia Unione europea; a creare le premesse delle prime, pur parziali, forme di mutualizzazione dei debiti; ad avviare l'unione bancaria, accettando di impostare l'implicita condivisione del rischio; a preparare un contesto in cui le istituzioni europee hanno potuto tornare a svolgere un ruolo a propria volta propulsivo: questo vale per la BCE, a partire dal "whatever it takes" di Draghi alla fine di luglio del 2012 fino al QE dei mesi scorsi, per la Commissione, con il Blueprint del novembre del 2012, la politicizzazione dell'elezione del suo Presidente nel 2014, il Piano Juncker per gli investimenti e l'Analytical Note, fino al Rapporto dei cinque Presidenti (deludente nei risultati, ma straordinario nel rimettere in moto un confronto che ha permesso di far maturare il dibattito), e vale per lo stesso PE, che si sta risvegliando come istituzione deputata a sostenere e sviluppare il controllo e la dinamica democratica sovranazionale nel quadro europeo. Il sistema intergovernativo è riuscito anche a "riagganciare" i paesi con sistemi, e soprattutto debiti, incompatibili con l'appartenenza all'unione monetaria. È successo in particolare con l'Italia, in cui il cambio di governo nel 2011, e l'avvio di un processo di riforme interno, è stato fortemente aiutato dall'appartenenza del paese al quadro europeo, che ha rafforzato chi nel paese, ancorché inizialmente in minoranza, era deciso a cambiare il sistema nazionale e a fare in modo che convergesse verso le regole condivise all'interno dell'unione monetaria. Ed è successo ora con la Grecia. In questo ul-*



*timo caso, proprio per le difficoltà incontrate nel processo di avvio della convergenza con il resto dell'area euro, l'accordo ha portato ad un intervento diretto dell'Eurogruppo nella politica interna greca. Come si è già cercato di spiegare, non si è trattato di un vulnus alla democrazia nazionale, ma dell'affermazione di un principio che ora deve essere universalizzato (ossia diventare una cessione di sovranità condivisa da tutti gli Stati membri), deve essere democratizzato (trasferendo questo potere alle istituzioni comunitarie, non lasciandolo esclusivamente nelle mani del Consiglio, e dando un ruolo attivo nel processo al Parlamento europeo), vale a dire deve essere portato verso un diverso equilibrio istituzionale (federale) nell'eurozona. Ma il principio del parziale trasferimento di sovranità al livello europeo è basilare per realizzare l'unione economica (che non può che essere politica al tempo stesso): l'averlo affermato, per quanto in modo controverso, aiuta l'Europa a proseguire su questa strada. Da qui non si può tornare indietro; ma non si può neanche pensare di rivivere nuovamente la stessa dinamica lacerante. Il problema è proprio il fatto che le possibilità che una situazione analoga possa ripetersi sono molto elevate. Nonostante la svolta di Tsipras costituisca un durissimo colpo per i movimenti anti-sistema e per gli euroscettici, che vedevano in lui un paladino e che ora sono spiazzati dalla sua nuova linea politica, questo resta un sistema in cui i governi dei paesi che devono modernizzarsi – con le resistenze immense che questo comporta – devono affrontare riforme che produrranno benefici enormi nel tempo, ma che nell'immediato toccano interessi costituiti, e quindi provocano disorientamento nella società e spesso hanno dei costi sociali elevati. Se non sono rafforzati "dall'esterno", ossia supportati a livello europeo, è fortissimo il rischio che alle elezioni si affermino le forze populiste, verso cui confluisce un consenso in cui si mescolano paure, opportunismi, resistenze al cambiamento di molteplice natura. In questo caso l'Europa si ritroverebbe a fare i conti con paesi allo sbando, come purtroppo molti sondaggi confermano, pur nel paradosso di un'opinione pubblica che rimane in maggioranza favorevole ad una più forte unità europea.*

*Se non vuole andare incontro all'implosione, l'eurozona deve, quindi, ineludibilmente, porsi il traguardo di superare il metodo inter-governativo; il che significa darsi un assetto federale.*

*Ci sembra importante usare il termine "federale", chiaro e inequivocabile. Il metodo comunitario, da quando le istituzioni europee hanno ripreso a concepirsi come istituzioni in fieri, che devono acquisire*

*un potere politico sovranazionale (come era nel progetto originario dei padri fondatori, Monnet incluso), viene per molti aspetti a coincidere con quello federale. Ma mantiene un difetto, culturale, che lo indebolisce: continua a concepire i passaggi di potere come graduali, come frutto di un'evoluzione che non ha vere e proprie soluzioni di continuità. La realtà non è così. Il passaggio alla creazione di un potere europeo implica un salto, come ha sempre denunciato Spinelli, che per quanto sia la conseguenza di uno spostamento apparentemente piccolo di prerogative dal quadro nazionale a quello europeo, cambia la "qualità" dei rapporti di potere tra i livelli nazionali e quello sovranazionale. È il passaggio in cui si crea un potere autonomo europeo, dotato di mezzi e risorse per esercitare direttamente le proprie competenze; in un insieme coordinato, ma in cui cessa la subordinazione del livello sovranazionale rispetto a quello degli Stati membri. Da lì la dinamica cambia radicalmente: la sovranità non viene più "ceduta" e basta dagli Stati, per metterla in comune tra pari, ma viene "trasferita" e si crea una sovranità europea accanto a quella nazionale; il potere in ultima istanza non resta più nelle mani esclusivamente degli Stati, ma viene condiviso con il livello europeo; non finiscono i popoli nazionali come punto di riferimento per l'identità dei cittadini, ma nasce anche il popolo europeo, con un interesse e con valori condivisi, capace di generare una forte spinta verso un senso di appartenenza collettivo, e si crea una dinamica politica che spinge al consolidamento del potere europeo. È lo scenario spesso dipinto dalla Corte costituzionale tedesca. Quello tracciato da Karlsruhe è il modello. La realtà, per come va configurandosi, sarà sicuramente più sottile, il passaggio avverrà con l'avanzamento delle quattro unioni, con l'avvio di un bilancio autonomo per l'eurozona, anche in prime forme embrionali, ponendo il problema delle risorse proprie e di una dialettica politica democratica che dia un ruolo rilevante al Parlamento europeo e che assegni alla Commissione autonomia rispetto agli Stati membri, rafforzando al tempo stesso la sua "accountability" di fronte al PE. Ma per quanto possano sembrare passaggi gradualisti e per quanto sia apparentemente impercettibile il formarsi di un potere europeo, il fatto che si tratti invece di un "quantum leap", per usare le parole di Draghi, è ben chiaro ai governi che devono rinunciare al loro "potere di decisione in ultima istanza"; e non è un caso che tentennino e indietreggino ogni volta che arrivano al momento della scelta, come dimostra anche la vicenda del Rapporto dei cinque Presidenti.*

*Questo Rapporto, curato dalla Commissione europea insieme agli*

*altri Presidenti europei (della BCE Draghi, dell'Eurogruppo Dijsselbloem, del Consiglio europeo Tusk e del Parlamento europeo Schulz), e reso pubblico prima del Consiglio del 25-26 giugno, è stato preceduto da un dibattito profondo e da molte aspettative, e doveva affrontare esattamente il nodo del completamento dell'unione monetaria. Come si legge nel primo capitolo introduttivo del documento, questo significa "passare da un sistema basato su norme e orientamenti per l'elaborazione delle politiche economiche nazionali ad un sistema di condivisione ulteriore della sovranità nell'ambito di istituzioni comuni"; e implica anche che: "Occorrono progressi su quattro fronti: in primo luogo, verso un'unione economica autentica che assicuri che ciascuna economia abbia le caratteristiche strutturali per prosperare nell'unione monetaria. In secondo luogo, verso un'unione finanziaria che garantisca l'integrità della nostra moneta in tutta l'unione monetaria e accresca la condivisione dei rischi con il settore privato. Ciò significa completare l'unione bancaria e accelerare l'unione dei mercati dei capitali. In terzo luogo, verso un'unione di bilancio che garantisca sia la sostenibilità, sia la stabilizzazione del bilancio. E, infine, verso un'unione politica che ponga le basi di tutto ciò che precede attraverso un autentico controllo democratico, la legittimità e il rafforzamento istituzionale. Le quattro unioni dipendono l'una dall'altra. Pertanto, devono svilupparsi in parallelo e tutti gli Stati membri della zona euro devono partecipare a tutte le unioni". Ma dopo queste premesse, che confermano la ricchezza delle posizioni espresse in particolare dalla BCE e dallo stesso Juncker in interventi e note preparatorie, ma anche dalla Commissione Affari costituzionali del PE e da alcuni governi, incluso quello italiano, il rapporto nei capitoli successivi non riesce a produrre niente di più che un'indicazione sulla necessità di non abbandonare il processo di riforma della governance della zona euro e di mantenere la prospettiva di completare con le quattro unioni l'unione monetaria – ma rimandando la possibilità di iniziare a muoversi in quella direzione solo a partire dal 2017.*

*Se si pensa che è dal 2012 che il progetto delle quattro unioni è sul tavolo, dall'uscita del Blueprint della Commissione europea e a seguire del Rapporto dei quattro Presidenti (escluso allora quello del PE), a cura di Van Rompuy, ai tempi Presidente del Consiglio europeo, ci si rende conto di quale sconfitta sia stata il dover ancora una volta rimandare la realizzazione di questi obiettivi. Nei documenti del 2012, l'esigenza di completare l'unione monetaria attribuendo poteri di governo effettivi al livello europeo in campo economico e fiscale, inclu-*

*dendo anche la questione della tassazione e delle politiche per l'occupazione, e accompagnando tali poteri con una capacità fiscale autonoma e di dimensioni adeguate della zona euro, era lo sviluppo ritenuto necessario nel medio-lungo periodo (entro cinque anni per alcuni traguardi, oltre per quelli che richiedevano riforme profonde dei trattati), una volta conseguita nel breve periodo la realizzazione dell'unione bancaria. Ma nel rileggere a distanza di tre anni quanto è stato realizzato degli obiettivi individuati dai due documenti, e quanto invece è slittato, a tratti persino volutamente ignorato, si rimane colpiti da come la soglia sulla quale si sono arrestati gli avanzamenti istituzionali dell'UEM sia quella della cessione ulteriore non tanto di competenze e di strumenti di controllo e coordinamento, ma di sovranità, nel senso letterale di potere di decidere in ultima istanza. Ed è sempre per questa ragione, per la frenata imposta dai governi, che anche questo rapporto si è dovuto arrestare sulla soglia del "quantum leap".*

*Ancora una volta, però, è evidente che la crisi greca rimescola le carte. Essa è la dimostrazione che non ci sono due anni di calma per preparare le condizioni e riaprire solo in un secondo momento il cantiere delle riforme della governance dell'euro. Il problema va affrontato subito, andando a sciogliere i nodi che sin dall'avvio dell'unione monetaria ne bloccano l'ulteriore evoluzione.*

\* \* \*

*La nascita dell'unione monetaria si è basata su premesse molto deboli. Quando la Francia la propose, nel 1988, l'intenzione di Mitterrand era quella di indebolire il peso della Germania negli equilibri della Comunità, spingendola a rinunciare al marco. Per Kohl, che scelse di accettare la sfida, la moneta europea era invece la premessa per realizzare l'unione politica, che nella sua idea si sarebbe dovuta incentrare sull'attribuzione di poteri politici effettivi al Parlamento europeo, in particolare per quanto riguarda la codecisione legislativa. Delors, incaricato di stendere un piano preparatorio (che venne pronto nell'agosto del 1989), volutamente scelse di non prendere in considerazione l'unione di bilancio insieme a quella monetaria, per non suscitare le reazioni negative dei governi che si sarebbero spaventati all'idea di perdere il controllo dei bilanci nazionali. L'idea era che, una volta ottenuta la moneta, si sarebbe potuto intervenire per completarne l'architettura nei trattati immediatamente successivi. Ma la storia è andata diversamente, come ben sappiamo. L'UEM è nata quindi con un assetto debolissimo, frutto delle reciproche paure di Francia e Germania.*

*Nello scontro tra le due opposte concezioni incarnate da Parigi e Berlino (una visione statalista e di tipo neokeynesiano, in cui la politica monetaria è subordinata alle strategie economiche del governo, da un parte, e una ordoliberal, fondata sulla sostenibilità dei conti pubblici e il controllo dell'inflazione, e incentrata sulla totale indipendenza della Banca centrale dall'altra), il minimo comun denominatore su cui si riuscì a trovare l'accordo fu il modello dell'economia sociale di mercato, fondata sulla dottrina (ordoliberal) dell'indipendenza della Banca centrale e del controllo delle finanze pubbliche, ma in cambio della rinuncia ad ogni esplicita cessione di sovranità in campo economico e di bilancio e della sospensione dell'avvio dell'unione politica. Nel Trattato di Maastricht, infatti, vennero accresciuti i poteri del PE, ma non nel settore chiave dell'unione monetaria, bensì utilizzando l'escamotage della nascita della struttura dei tre pilastri. L'unione sociale, quella fiscale e di bilancio, che sono parti fondamentali di un'unione monetaria vennero pertanto accantonate. Furono invece fissati i criteri di conduzione della finanza pubblica cui i singoli governi dovevano attenersi e si stabilirono le soglie del tasso di inflazione per l'area euro, ma non si crearono veri meccanismi di controllo e supervisione. Di fatto, in una struttura che aveva le tipiche caratteristiche confederali, pur nel quadro di un'area monetaria unica, si lasciò ai mercati il ruolo di guardiani e garanti del rispetto delle regole, immaginando che avrebbero sanzionato attraverso il meccanismo dello spread gli andamenti divergenti delle diverse economie. Nessuna previsione, quindi, della profonda trasformazione che l'incipiente globalizzazione avrebbe operato sui mercati finanziari e della facilità con cui, in questo quadro di crescita globale e bassi tassi di interesse, i singoli Stati avrebbero potuto rispettare formalmente i parametri, senza preoccuparsi di avviare una reale convergenza delle economie nazionali; né dell'effetto addirittura protettivo che avrebbe avuto l'euro sulle economie più deboli, cullandole nelle loro inefficienze invece di stimolare le necessarie riforme (non solo questo è stato vero per la Grecia, ma forse ancor di più per l'Italia). E nessuno strumento concepito per il governo di un'area valutaria non ottimale, in cui le divergenze tra sistemi economici nazionali erano destinate addirittura ad acuirsi in assenza dei necessari strumenti politici di indirizzo e compensazione: un bilancio sovranazionale per assorbire almeno parzialmente gli shock asimmetrici e operare un minimo di redistribuzione, un sistema bancario e un mercato dei capitali realmente unificati, poteri effettivi alle istituzioni europee in campo economico.*

*La cronaca degli anni successivi mostra come, dalla seconda metà degli anni Novanta in poi, ogni tentativo di consolidamento dell'Unione monetaria fu abbandonato. In particolare, dopo che il tentativo tedesco (attraverso il documento Schäuble-Lamers) di proporre l'avvio dell'unione monetaria a cinque – i paesi fondatori senza l'Italia – insieme ad un approfondimento dell'integrazione politica, per creare un magnete che stimolasse gli altri paesi dell'Unione e per costruire le premesse del superamento definitivo del confronto tra nazioni sovrane in Europa, venne respinto dalla Francia e ottenne il risultato opposto di scatenare la corsa anche dei paesi non pronti dal punto di vista dei fondamentali economici ad entrare nell'euro; e una volta che si furono dispiagate le conseguenze dell'unificazione tedesca da un lato, dell'allargamento ad Est dall'altro, unite agli effetti della globalizzazione liberista americana, l'ideologia che si impose nell'Unione europea fu quella di aver raggiunto un equilibrio stabile attraverso l'allargamento del mercato unico, che non richiedeva ulteriori passaggi di integrazione politica. Giocando ambiguamente sui termini, in un modo che colpiva al cuore la cultura federalista che era alla base della nascita del progetto europeo, i governi e le stesse istituzioni europee in quegli anni annientarono la prospettiva della nascita di una vera unione politica, come tutta la storia della Convenzione e della nascita del Trattato cosiddetto costituzionale – in seguito di Lisbona – dimostra. Erano gli anni in cui la Germania di Schröder si trovava ad avere un ruolo preponderante nell'Unione, a fronte delle crescenti difficoltà francesi, e ad esercitare di fatto un'egemonia, che non si accompagnava però ad un esercizio di leadership politica (che si traducesse, ad esempio, nella capacità di cogliere e cercare di correggere gli squilibri crescenti all'interno dell'area euro, sia per quanto riguardava i paesi ad alto debito pubblico, sia per i modelli troppo fragili di crescita adottati dai paesi come la Spagna, o l'Irlanda). Era uno sfruttamento della propria posizione di forza a fini puramente nazionali, come la stessa vicenda dello sfornamento nel 2002 dei parametri di Maastricht dimostra.*

*Lo scoppio della crisi finanziaria ed economica, e soprattutto l'emergenza dell'attacco alla sopravvivenza dell'euro, hanno costretto tutti i governi nazionali ad un brusco risveglio. Per la Germania in particolare è stata necessaria un'inversione a 180 gradi rispetto alla sua politica europea precedente. Le fondamenta dell'unione monetaria hanno rivelato tutta la loro fragilità, e per Berlino innanzitutto è stato necessario prendere atto che molte delle premesse su cui era costruito l'euro non potevano reggere: la clausola di no bail out, per incomin-*

*ciare; ma anche la negazione di qualsiasi forma di mutualizzazione dei rischi e dei debiti, o di transfer union. La sfida tornava ad essere quella di completare l'unione monetaria con l'unione economica e politica, e per la Germania si apriva, di fatto, una nuova stagione di leadership politica nel quadro dell'eurozona, da imparare ad esercitare in nome dell'interesse generale europeo, ma in un clima sia di crescente diffidenza da parte delle opinioni pubbliche degli altri paesi, sia di scarsa adesione a questo nuovo ruolo da parte della stessa opinione pubblica tedesca. Una sfida difficilissima per Merkel e Schäuble.*

*Gli ostacoli erano, e sono, immensi. Innanzitutto la politica ha fatto, e ancora fa, anche se molti passi in avanti sono stati compiuti, fatica a ritrovare le categorie per pensare e agire nuovamente in una prospettiva federalista, dopo che per oltre un decennio ha lavorato per demolirla. Inoltre, da parte sua, la Germania del secondo dopoguerra ha difficoltà, storiche e politiche, ad assumere un ruolo di guida in Europa, quando, oltretutto, le viene rinfacciato con grande disonestà il suo passato. Ma, soprattutto, si tratta di un esercizio di leadership reso ancora più difficile proprio dalle caratteristiche democratiche con cui viene portato avanti, senza un'impostazione egemonica ammantata di retorica e mistificazione ideologica che aiuterebbero a mascherare i reali rapporti di forza, bensì come concreta assunzione di responsabilità. Una leadership esercitata in nome semplicemente della propria maggiore solidità e della proposta di un modello (quello dell'economia sociale di mercato) che – di fatto, nonostante le proteste – non ha alternative in Europa. Il problema è che questo tipo di leadership può funzionare solo nella misura in cui gli altri Stati la accettano, perché può cercare di forzare in momenti cruciali solo con piccoli passaggi che possano essere condivisi, ma non può imporre svolte senza aver prima guadagnato il consenso dei partner.*

*Due sono i fronti aperti, come già più volte ricordato, e sono di fatto correlati: la convergenza economica dell'intera area euro verso il modello dell'economia sociale di mercato che i paesi del Nord Europa hanno dimostrato essere il solo sistema sostenibile per l'Europa nella misura in cui vuole garantire il proprio sistema di welfare e coniugare competitività e giustizia sociale (non occorre essere degli esperti per constatare che le ricette neokeynesiane di incremento a debito della spesa pubblica dei governi nazionali, sostenute a gran voce da molti politici con il sostegno anche di importanti economisti anglosassoni, presuppongono le caratteristiche di leadership politica e monetaria di grandi potenze come gli USA, verso cui i capitali confluiscono in ogni*

*caso – anche se, ovviamente, un discorso diverso sarebbe da fare sulla possibilità di un debito sostenibile per finanziare investimenti da parte di un'Europa federale; o che, viceversa, i modelli basati sui tagli drastici alle tasse sono incompatibili con la salvaguardia dello Stato sociale); e la cessione di una parte della sovranità da parte degli Stati dell'eurozona per creare una vera unione economica e politica, rinunciando al potere di decidere in ultima istanza sui propri bilanci e sulle proprie strategie di politica economica. Come ricordavamo all'inizio, dallo scoppio della crisi ad oggi sono stati fatti molti passi avanti su entrambi i fronti, grazie al paziente lavoro del Consiglio guidato dalla Germania e delle altre istituzioni europee, in primis la BCE. Sul primo fronte si possono elencare il processo avviato in Grecia, dopo quello in Italia, insieme all'uscita dalla crisi di Spagna, Portogallo, Irlanda, Cipro, sulla base dell'avvio di un sistema economicamente sostenibile. Sul secondo tutti i cambiamenti, le nuove istituzioni e le proposte messi in campo dal 2011 ad oggi. Tuttavia, i nemici sono ancora molti, e molto forti, e si annidano nelle resistenze al modello finanziariamente ed economicamente sostenibile su cui si fonda l'unione monetaria, e nelle resistenze alla cessione di sovranità. Sono queste resistenze che assumono il volto dei movimenti populistici ed euroscettici, che costruiscono il mito di una Germania che vuole schiacciare il resto d'Europa, che si nascondono dietro a false alternative economiche o politiche (le quali si rivelano nefaste nel primo caso, o capaci di condurre solo a dei vicoli ciechi nel secondo).*

*In particolare, è inutile nascondersi, esse trovano in diversi casi il proprio baluardo proprio nella Francia. Non è un caso che anche nelle proposte politiche per un salto di qualità nel governo della zona euro, Parigi non abbia finora mai abbandonato la prospettiva di realizzare un'unione "di Stati sovrani", continuando a riproporre un modello istituzionale con al centro un nuovo parlamento (di secondo livello, espressione degli esecutivi o dei parlamenti nazionali) per l'unione monetaria; mentre l'alternativa federalista propone il Parlamento europeo in composizione specifica per le questioni dell'euro, per poter dar vita ad un modello effettivamente sovranazionale. Per la Germania questo è un ostacolo formidabile, perché non potrà mai pensare di avanzare verso l'unione politica senza la Francia.*

*Se la contrapposizione tra le due visioni incarnate dalla Francia e dalla Germania è dunque all'origine dell'impasse che ha bloccato lo sviluppo dell'unione monetaria in un'unione politica, quello che è importante capire oggi, nel clima di sbandamento che caratterizza il con-*



*fronto sui temi europei, è che la Germania non è né il nemico né l'egemone che vuole imporre la propria visione all'Europa. È l'Europa stessa, con la sua storia, che ha scelto tra le due alternative, dimostrando la superiorità per il vecchio continente del modello cosiddetto tedesco – il che non implica la fine di una dialettica tra destra e sinistra e tra diverse sensibilità politiche e sociali, ma semplicemente fissa il quadro in cui il confronto è produttivo. Ed è sempre la storia europea del secondo dopoguerra, insieme ai dati reali della vita politica, che ha man mano attribuito alla Germania una responsabilità particolare nel processo europeo.*

*Tutto questo implica che, se si vuole contribuire al successo del progetto europeo, governi nazionali e forze politiche, a partire da quelle italiane, devono saper creare le condizioni per portare innanzitutto la Francia sul terreno di una condivisione effettiva del modello federalista europeo, sapendo giocare, in termini politici, di sponda con la Germania: innanzitutto per impedire che all'interno di quel paese le forze della reazione, alimentate anche dal dibattito velenoso che imperversa tra le opinioni pubbliche degli altri paesi, possano creare una resistenza al cambiamento tale da rendere impossibile il salto di qualità politico dell'unione monetaria.*

Il Federalista

# Il nuovo ruolo della BCE nella crisi del debito sovrano europeo\*

LUCA LIONELLO

“Se fallisce l’euro, fallisce l’Europa”<sup>1</sup>. Con queste parole il Cancelliere tedesco Angela Merkel ha riassunto il significato politico, prima ancora che economico, della moneta unica per il processo di integrazione europea. La possibile implosione dell’Unione economica e monetaria sotto il peso di un default a catena di diversi Stati membri ha richiesto l’adozione di una serie di misure volte a garantire la stabilità finanziaria della zona euro. La Banca centrale europea, grazie alla sua vocazione federale, è stata l’istituzione che meglio ha saputo affrontare l’emergenza economica e finanziaria servendosi di tutti gli strumenti idonei a sua disposizione per garantire la sopravvivenza dell’unione monetaria<sup>2</sup>. Tale responsabilità ha obbligato la BCE ad emanciparsi dal ruolo originariamente assegnatole dai Trattati e diventare un nuovo motore del processo di integrazione politica europea.

*Gli interventi della BCE nella prima fase della crisi.*

Allo scoppio della crisi del debito sovrano, la BCE era già impegnata a gestire gli effetti della crisi finanziaria globale iniziata negli Stati Uniti nel 2007. Gli sforzi volti a fornire liquidità straordinaria al sistema finanziario sono d’un tratto divenuti insufficienti quando alcuni Stati

---

\* Questo saggio è stato scritto nell’aprile 2015.

<sup>1</sup> “Scheitert der Euro, dann scheitert Europa”, discorso del Cancelliere tedesco Angela Merkel al *Bundestag*, 19 maggio 2010.

<sup>2</sup> Secondo Wilsher la BCE ha saputo giocare un ruolo chiave nella gestione della crisi del debito per una serie di motivi. “First, it is relatively immune from political or legal challenges to its decisions; second, core Member States, unable to secure political agreement through parliamentary processes for large-scale transfers to peripheral states, were content to allow the ECB to provide funds that did not feature in their national debt figures and third, its legal remit has turned out to be rather more flexible than previously imagined, allowing it to become, uniquely, a non-sovereign lender of last resort to maintain financial stability”. D. Wilsher, *Law and the Financial Crisis: Searching for Europe’s New Gold Standard*, *European Law Journal*, 2014, p. 254.

membri hanno perso la capacità di finanziarsi sui mercati internazionali a causa sia della pregressa cattiva gestione dei loro conti pubblici, sia dei gravi costi di salvataggio del loro sistema bancario. Il rischio di default multipli causati dalla stretta interdipendenza tra gli Stati membri ha innescato una generale destabilizzazione dell'area euro. Mentre gli interessi sul debito pubblico degli Stati più deboli aumentavano fino a livelli insostenibili<sup>3</sup>, il settore bancario europeo, che aveva fortemente investito nei bond degli Stati a rischio di fallimento, sprofondava in una crisi di liquidità e di fiducia ancora più grave. Si è innescato pertanto un circolo vizioso tra crisi del debito sovrano e crisi bancaria, che la speculazione finanziaria internazionale ha contribuito ad alimentare approfittando della debolezza strutturale della governance economica europea. L'assenza di un tesoro europeo in grado di garantire la stabilità del sistema finanziario nel suo complesso ha lasciato l'unione monetaria sostanzialmente vulnerabile alle singole debolezze degli Stati membri.

Davanti alle carenze del pilastro economico, la BCE è intervenuta adottando una serie di azioni di natura convenzionale e non convenzionale per arginare gli effetti della crisi. Accanto alla riduzione progressiva del tasso di interesse sulla moneta unica<sup>4</sup>, la Banca centrale ha approvato un *enhanced credit support* per il settore bancario e finanziario della zona euro al fine di sostenere le condizioni di finanziamento<sup>5</sup> e i flussi di credito.

Allo stesso tempo, davanti all'attacco speculativo al debito sovrano di diversi Stati membri, la BCE ha lanciato un ampio piano di acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario. Nel maggio 2010 la BCE ha approvato il *Securities Market Programme (SMP)*<sup>6</sup> del valore di 209

---

<sup>3</sup> Dopo lo scoppio della crisi in Grecia 2009, i costi del debito pubblico sono cresciuti fino a livelli insostenibili in Irlanda e Portogallo nel 2010, seguiti da Italia e Spagna nel 2011 ed infine Cipro nel 2012. In misura minore la speculazione ha colpito anche il debito sovrano di Francia e Belgio.

<sup>4</sup> A partire dal luglio 2011 la Banca centrale europea ha progressivamente ridotto il tasso di interesse sull'euro da 1,50%, a 1,25%, 1,00%, 0,75%, 0,50%, 0,25%, 0,15%, fino a 0,050% nel settembre 2014.

<sup>5</sup> La BCE ha garantito credito alle banche europee in diversi modi. Innanzitutto la BCE ha fornito liquidità alle banche mediante procedure d'asta a tasso fisso e piena aggiudicazione degli importi, rendendo immediatamente disponibili enormi quantità di risorse. In secondo luogo la BCE ha approvato delle operazioni di rifinanziamento a lungo termine al fine di fornire una maggiore ricapitalizzazione del settore finanziario. Terzo, sono stati ridotti i requisiti per la concessione di credito da parte dell'Eurosistema. Infine la BCE ha permesso alle banche centrali nazionali di fornire liquidità alle istituzioni finanziarie o ai gruppi finanziari solventi con problemi temporanei di liquidità.

<sup>6</sup> Decisione 2010/281 della Banca centrale europea del 14 maggio 2010 che introduce le *Securities Market Programme*, OJ L (2010), 124 8.

miliardi di euro. Anche se l'obiettivo formale di questo programma era quello di "far fronte al malfunzionamento del mercato dei titoli e ripristinare un meccanismo di trasmissione della politica monetaria appropriato"<sup>7</sup>, il suo effetto principale è stato quello di arginare i costi di rifinanziamento per i paesi i cui bond erano venduti a tassi di interesse insostenibili sui mercati internazionali<sup>8</sup>.

*La seconda fase: l'Outright Monetary Transactions e il Quantitative Easing.*

In seguito all'introduzione nel marzo 2012 del Meccanismo europeo di stabilità (MES), in grado di fornire sostegno finanziario condizionato ai paesi in crisi, la BCE ha potuto sviluppare una politica più strutturata di acquisto di bond sul mercato secondario. Nel suo famoso discorso alla *Global Investment Conference* di Londra del 26 luglio 2012, il Presidente della Banca centrale europea Mario Draghi ha riaffermato l'irreversibilità della moneta unica ed ha dichiarato che nel rispetto del suo mandato la BCE avrebbe fatto tutto quello che era necessario per stabilizzare l'euro<sup>9</sup>. Il significato di queste parole, che hanno subito sortito l'effetto di ridurre la speculazione abbassando il tasso di interesse sul debito pubblico, è diventato chiaro nel settembre 2012<sup>10</sup>, quando la BCE ha istituito un nuovo piano di acquisto dei bond, le *Outright Monetary Transactions* (OMT). Questo programma segna un salto qualitativo nel ruolo che la Banca centrale europea è pronta a giocare per far fronte alla crisi del debito sovrano. Mentre il SMP era una misura temporanea con un limite massimo di risorse disponibili, l'OMT prevede invece l'acquisto *illimitato* di titoli di Stato<sup>11</sup> di quei paesi che abbiano attivato un programma di sostegno fi-

---

<sup>7</sup> Comunicato stampa della Banca centrale europea, "La BCE decide le misure per fare fronte alle tensioni dei mercati finanziari", 10 maggio 2010. Il meccanismo di trasmissione della politica monetaria è il processo attraverso cui le politiche monetarie della Banca centrale influenzano l'economia reale. Cfr. P. Sester, *Plädoyer für die Rechtmässigkeit der EZB-Rettungspolitik*, *Recht der internationalen Wirtschaft*, 2013, pp. 454-455.

<sup>8</sup> Infatti aumentando la domanda di bond sul mercato i tassi di interesse si riducono. Poiché un acquisto massiccio di titoli di Stato può aumentare la massa monetaria e di conseguenza il livello di inflazione, la BCE ha deciso di sterilizzare le operazioni di politica monetaria riassorbendo dal mercato la liquidità totale precedentemente iniettata nel sistema.

<sup>9</sup> "Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro, and believe me, it will be enough". Discorso di Mario Draghi al *Global Investment Conference* di Londra, 26 luglio 2012.

<sup>10</sup> Comunicato Stampa della Banca centrale europea, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6 settembre 2012.

<sup>11</sup> La BCE acquista i titoli di Stato alle stesse condizioni degli investitori privati (pa-

nanziario *condizionato* nel quadro del MES<sup>12</sup>. Pertanto la BCE si è dichiarata pronta a fornire sostegno monetario illimitato a condizione che lo Stato beneficiario stia attuando un piano di aggiustamento macroeconomico sotto la supervisione europea e internazionale. Anche in questo caso la BCE ha giustificato le OMT in base alla necessità di ristabilire il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione monetaria, che è in larga parte influenzato dal mercato dei titoli di Stato<sup>13</sup>. Formalmente il piano di acquisto di titoli dei paesi in crisi servirebbe dunque ad assicurare le condizioni finanziarie minime per portare a termine le operazioni ordinarie di politica monetaria. In realtà, le scelte della BCE sembrano ormai orientate a considerazioni più di fondo sulle cause della crisi del debito e la responsabilità che la Banca centrale deve assumersi per garantire la sopravvivenza della moneta unica. La BCE e il suo presidente sono infatti consapevoli che la crisi del debito ha cause essenzialmente endogene, ovvero dipende dalla frammentazione interna dell'unione economica, che resta priva di garanzie comuni sul debito e di un coordinamento efficace delle politiche di bilancio. La posta messa in gioco dalla crisi allora non è tanto la gestione regolare della politica monetaria, quanto la sopravvivenza stessa della moneta unica, che è stata seriamente messa in pericolo dalla speculazione finanziaria sui debiti degli Stati più deboli. Dato che se venisse meno la moneta non sarebbe nemmeno possibile gestire una politica monetaria, le preoccupazioni della BCE sono state volte a scongiurare la destabilizzazione finanziaria della zona euro con tutti gli strumenti a sua disposizione.

---

*ri passu*). Anche se questo rappresenta un rischio per la BCE, che in caso di un default sovrano subirebbe delle gravi perdite, la presenza di un privilegio sul credito potrebbe scoraggiare gli altri acquirenti ad investire nel debito degli Stati coinvolti nel piano di acquisti. Cfr. R. Bardy, *Le mécanisme européen de stabilité et la BCE*, RAE-LEA, p. 745; P.J.J. Welfens., *Die Zukunft des Euros*, Berlin, 2012, p. 128. Al momento si noti che gli acquisti di titoli di Stato hanno in realtà reso un forte guadagno per la BCE. Cfr. C. De Sousa, F. Papadia, *Has the European Central Bank transformed itself into a hedge fund?*, 8 marzo 2013, [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org).

<sup>12</sup> La BCE non ha specificato tuttavia in che modo sia verificata l'attuazione del piano di assistenza da parte della Troika e se sia possibile disfarsi dei titoli acquistati al fine di penalizzare uno Stato inadempiente.

<sup>13</sup> L'art. 18 dello Statuto del SEBC prevede infatti che la BCE possa acquistare titoli di Stato sul mercato secondario al fine di garantire la gestione ordinaria della sua politica monetaria. L'intervento della BCE sul mercato secondario è previsto dal Regolamento del Consiglio n. 3603/93 del 13 Dicembre 1993. L'attuale dibattito sulla legittimità delle OMT potrebbe richiedere una specificazione più precisa delle operazioni monetarie che la BCE è tenuta a portare a termine. Cfr. F. Cromme, *Von ESM und Fiskal-pakt zu einem makroökonomischen Rechtssystem der EU*, Die Öffentliche Verwaltung, 2013, p. 596.

Questa nuova interpretazione del mandato della BCE sembra confermarsi anche alla luce delle misure di *Quantitative Easing* (QE) adottate nel gennaio 2015. Si tratta di un nuovo piano di acquisto delle obbligazioni emesse da tutti paesi della zona euro e dalle istituzioni europee per un totale di 60 miliardi di euro al mese fino almeno a settembre 2016. La BCE si accollerà una quota pari al 20% dei rischi di tale operazione, mentre il rimanente resterà in capo alle banche centrali nazionali dell'Eurosistema. Il programma è concepito per il perseguimento dell'obiettivo della stabilità dei prezzi in un contesto in cui l'economia europea soffre una prolungata stagnazione con pericolosi effetti deflattivi, che potrebbero innescare una nuova recessione economica. Posto che la BCE individua la stabilità dei prezzi in un tasso di inflazione sotto il 2% annuo, gli ingenti acquisti di titoli da parte della BCE dovrebbero allentare le condizioni monetarie e finanziarie, rendendo più facile l'accesso al finanziamento da parte di imprese e famiglie al fine di sostenere la ripresa degli investimenti, dei consumi e quindi dei prezzi. Anche in questo caso l'obbiettivo ufficiale del QE di evitare una spirale deflattiva lesiva della stabilità dei prezzi deve essere contestualizzato alla luce delle cause e dei rischi della perdurante crisi economica in cui si trova l'Europa. Infatti una ricaduta della zona euro in una nuova fase acuta di crisi potrebbe mettere nuovamente in pericolo la stabilità finanziaria dell'unione monetaria e la solidità della moneta unica. Poiché i governi europei non sono stati ancora in grado di rilanciare la crescita a livello continentale ed il consolidamento fiscale non è stato completato in molti Stati membri, la BCE ha voluto creare le condizioni monetarie ottimali per permettere una graduale stabilizzazione della zona euro attraverso una crescita economica sostenuta dalla maggiore liquidità disponibile e un abbassamento dei tassi di interesse. Come ha auspicato il Presidente Mario Draghi al lancio del QE<sup>14</sup>, toccherà evidentemente ai governi approfittare della situazione creata dalla BCE per rilanciare la ripresa economica tramite riforme strutturali e consolidare allo stesso tempo la loro finanza pubblica.

#### *La legalità dell'operato della BCE.*

Le nuove responsabilità che la BCE ha assunto nella gestione della crisi del debito hanno determinato una trasformazione del suo ruolo, che inevitabilmente ha sollevato numerose critiche, in particolare in re-

---

<sup>14</sup> Conferenza stampa del Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, 22 Gennaio 2015. Testo disponibile sul sito: [www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is150122.en.html#qa](http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/is150122.en.html#qa).

lazione alle misure meno convenzionali, quali l'OMT e il QE. L'opposizione principale che viene mossa all'operato della BCE è che essa non perseguirebbe degli obiettivi genuini di politica monetaria, ma intenda piuttosto sostenere le finanze di alcuni Stati membri, condividendo di fatto i rischi di insolvenza dei debiti pubblici nazionali all'interno dell'unione monetaria<sup>15</sup>. Il dibattito sulla legalità dell'operato della BCE non riguarda solo l'ambito accademico, ma ha coinvolto ormai anche le Corti costituzionali. Infatti per la prima volta nella sua storia la Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) ha sollevato una questione pregiudiziale davanti alla Corte europea di giustizia dopo aver ricevuto un ricorso da parte di un gruppo di cittadini tedeschi (Gauweiler e altri) che contestano la legalità delle OMT<sup>16</sup>. I giudici di Karlsruhe hanno posto due questioni fondamentali alla Corte europea<sup>17</sup>. Innanzitutto se le OMT possano essere considerate una misu-

---

<sup>15</sup> Cfr. J. Weidmann (2013) *Eingangserklärung anlässlich der mündlichen Verhandlung im Hauptsacheverfahren ESM/EZ*. Il testo è disponibile sul sito: [www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Kurzmeldungen/Stellungnahmen/2013\\_06\\_11\\_esm\\_ezb](http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Kurzmeldungen/Stellungnahmen/2013_06_11_esm_ezb).

<sup>16</sup> Le misure non convenzionali di politica monetaria adottate dalla BCE sono state fortemente criticate da un'ampia parte della dottrina giuridica tedesca, secondo cui il vero obiettivo della BCE è stato in realtà quello di fornire aiuti monetari agli Stati membri in violazione dei trattati europei. L'adozione delle OMT avrebbe così determinato una condivisione del rischio di insolvenza all'interno dell'area euro. Si veda a questo proposito M. Seidel, *Europäische Währungsunion und rule of law*, ZEI Working Papers; M. Seidel, *European Currency Union and Rule of Law*, CESifo DICE Report (2012) 10 (3), p. 39; A. Winkler, *EZB – Krisenpolitik: OMT-Programm, Vollzuteilungspolitik und Lender of Last Resort*, Wirtschaftsdienst, 2013, p. 282; M. Vogel, *Die europarechtliche Bewertung der Euro-Rettung*, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2012, pp. 487-488.

<sup>17</sup> Decisione della Corte costituzionale tedesca, 14 gennaio 2014. Nel caso Gauweiler, la Corte tedesca ha esercitato la sua giurisdizione *ultra vires*, giungendo alla conclusione non definitiva che la BCE avrebbe in effetti operato al di là dei margini posti dal Trattato. Sulla base della giurisprudenza Honeywell, i giudici di Karlsruhe hanno tuttavia sollevato una questione pregiudiziale alla Corte di giustizia prima di adottare una decisione finale. Cfr. A. Hinarejos, *The Legality of the OMT Programme: The AG Opinion in Gauweiler*, testo disponibile sul sito: <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2015/01/is-ecbs-omt-programme-legal-advocate.html>. La Corte costituzionale tedesca ha sviluppato una giurisprudenza consolidata sul rapporto tra processo di integrazione europea e identità costituzionale della Repubblica Federale. In particolare la partecipazione della Germania all'unione monetaria è stata condizionata al rispetto di sufficienti garanzie di stabilità. "Diese Konzeption der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft ist Grundlage und Gegenstand des deutschen Zustimmungsgesetzes". Giudizio della Corte costituzionale tedesca, 12 ottobre 1993, par. 148. Lo stesso art. 88 della Costituzione tedesca afferma che le funzioni e competenze della *Bundesbank* "possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della sicurezza della stabilità dei prezzi". L'evoluzione dell'Unione economica e monetaria verso un'unione di trasferimento in cui la BCE possa di fat-

ra di politica economica, piuttosto che di politica monetaria, e se per questo siano in contrasto con il mandato della BCE<sup>18</sup>. In secondo luogo, se le OMT violino l'art. 123 TFUE che prevede il divieto per la BCE di fornire finanziamenti monetari agli Stati membri<sup>19</sup>. La Corte tedesca ha posto tali quesiti al fine di comprendere se l'operato della BCE pregiudichi la natura di *Stabilitätsgemeinschaft* dell'unione monetaria, condizione necessaria per la partecipazione della Germania alla moneta unica.

Nel gennaio 2015 l'Avvocato generale (AG), Cruz Villalón, ha pubblicato la sua opinione sulla questione pregiudiziale nel caso *Gauweiler* confermando in linea di massima la compatibilità delle *Outright Monetary Transactions* con i Trattati UE. Consapevole della giurisprudenza pregressa del *Bundesverfassungsgericht* in materia di integrazione europea e delle sue preoccupazioni sulla legittimità delle misure adottate dalla BCE, l'AG ha richiamato il principio di leale cooperazione in base a cui la Corte europea deve ascoltare attentamente i dubbi sollevati nel ricorso pregiudiziale, mentre le Corti nazionali devono rispettare il giudizio del giudice europeo<sup>20</sup>. Auspicando in questo modo che la Corte tedesca si conformi alla decisione della Corte, l'AG ha adottato un approccio argomentativo eclettico, ricorrendo sia all'interpretazione letterale, sia a quella teleologica delle norme del trattato, pur di dichiarare legittima l'istituzione delle OMT.

---

to finanziare i paesi in difficoltà mutualizzando i rischi del loro debito sarebbe incompatibile con la Costituzione tedesca, sia perché pregiudicherebbe le condizioni di stabilità monetaria, sia perché inciderebbe sulla sovranità esclusiva del *Bundestag* in materia di politica economica e di bilancio. Cfr. *Giudizio della Corte costituzionale tedesca sulla compatibilità della legge di ratifica del Trattato di Lisbona con la Legge Fondamentale*, 30 giugno 2009, par. 249.

<sup>18</sup> Secondo i giudici tedeschi questi dubbi sarebbero comprovati dal fatto che l'attivazione delle OMT sia condizionata e parallela all'attivazione di un piano di assistenza nel quadro del MES, che solo i titoli di alcuni Stati membri siano coinvolti dal programma e che fornendo sostegno monetario aggiuntivo i limiti e le condizioni dei programmi di assistenza del MES sarebbero di fatto aggirati.

<sup>19</sup> Secondo la Corte tedesca questi dubbi sarebbero comprovati dal fatto che l'attivazione delle OMT non prevede un limite quantitativo per l'acquisto di titoli di Stato, né uno stacco temporale tra l'emissione di titoli di Stato sul mercato primario e il loro acquisto sul mercato secondario da parte della BCE; né prevede che tutti i titoli di Stato acquistati vengano tenuti fino alla scadenza in contrasto con le logiche di mercato, che non vengano richiesti requisiti specifici relativamente all'affidabilità dei titoli di Stato da acquistare e che la BCE non goda dello status di creditore privilegiato per l'acquisto dei titoli.

<sup>20</sup> *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón* pubblicata il 14 gennaio 2015, Caso C 62/14, par. 64-66.



Per quanto riguarda la natura delle misure adottate dalla BCE l'AG ha confermato che esse costituiscono uno strumento di politica monetaria e non economica. Come aveva già affermato la Corte di giustizia nel caso Pringle, l'unico parametro di distinzione tra queste politiche consiste nell'obiettivo che esse intendono perseguire<sup>21</sup>. Nel caso delle OMT, ferma l'ampia discrezionalità della Banca centrale nell'adempimento del suo mandato<sup>22</sup>, la BCE ha voluto ristabilire il corretto funzionamento del meccanismo di politica monetaria pregiudicato dall'attacco speculativo al debito sovrano di alcuni di Stati membri. Secondo l'AG il vero obiettivo delle OMT è pertanto quello di assicurare le condizioni che permettano alla BCE di sviluppare una politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi<sup>23</sup>, non il sostegno economico agli Stati colpiti dalla crisi finanziaria. L'unica contaminazione possibile che le OMT potrebbero causare alla politica economica dipenderebbe dalla partecipazione della BCE all'adozione della politica di condizionalità richiesta dal Meccanismo europeo di stabilità. Il Trattato che istituisce il MES prevede infatti che le istituzioni internazionali (Commissione europea, BCE e FMI) e il governo che ha bisogno del sostegno finanziario stipulino di un *memorandum of understanding* che definisca un piano di aggiustamento macroeconomico a cui gli aiuti sono subordinati<sup>24</sup>. Per questo motivo, secondo l'AG, nel caso di attivazione

---

<sup>21</sup> Corte di giustizia, *Sentenza del 27 novembre 2012, Caso C-370/12, Thomas Pringle v Governo d'Irlanda*, (2012) ECR I – 413, par. 54–56. Secondo la Corte di giustizia mentre l'unione monetaria ha il compito di perseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi ex art. 127 TFUE, il MES, che è uno strumento di politica economica, deve invece assicurare la stabilità della zona euro nel suo complesso.

<sup>22</sup> L'art. 12.1 dello Statuto del sistema europeo delle banche centrali e della Banca centrale europea afferma che “Il consiglio direttivo adotta gli indirizzi e prende le decisioni necessarie ad assicurare l'assolvimento dei compiti affidati al SEBC ai sensi del Trattato e del presente Statuto. Il consiglio direttivo formula la politica monetaria della Comunità ivi comprese, a seconda dei casi, le decisioni relative agli obiettivi monetari intermedi, ai tassi di interesse guida e all'offerta di riserve nel SEBC e stabilisce i necessari indirizzi per la loro attuazione”. La Banca centrale europea gode pertanto di un'ampia discrezionalità nel perseguimento dei suoi obiettivi. Cfr. S. Cafaro, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, in G. Adinolfi, M. Vellano, *La crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro*, Torino, 2013, p. 61.

<sup>23</sup> “In view of the situation mentioned above, the OMT programme has, so the ECB continues, a two-fold objective, the first direct or immediate and the other indirect: in the first place the aim is to reduce the interest rates demanded for a Member State's government bonds in order, subsequently, to ‘normalise’ the interest rate differentials and thus restore the ECB's monetary policy instruments”. *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón, cit.*, par. 136.

<sup>24</sup> Art. 13.3 Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità “the Board of

delle OMT, la BCE dovrà comunque prendere le distanze dall'operato della Troika<sup>25</sup>. Infine, anche se il Trattato riconosce alla Banca centrale la più ampia discrezionalità nel perseguimento dei suoi obiettivi di politica monetaria, la BCE dovrà comunque introdurre una regolamentazione dettagliata sulle condizioni e le modalità di applicazione delle OMT al fine di rispettare il principio di proporzionalità.

Per quanto riguarda la seconda questione relativa al divieto di finanziamenti monetari ex art. 123 TFUE, l'AG ha confermato che esso resta una regola fondamentale della governance economica europea in quanto assicura la stabilità dell'unione monetaria<sup>26</sup>. Per questo motivo è necessaria un'applicazione restrittiva e non formalistica della norma che non si basi sulla semplice constatazione che l'acquisto dei titoli avviene sul mercato secondario e non su quello primario, come vietato dal Trattato<sup>27</sup>. L'AG, pur essendo consapevole dell'incompatibilità potenziale delle OMT con l'art. 123 TFUE, nega l'esistenza di un contrasto con il Trattato a patto che l'acquisto dei bond avvenga dopo che si sia formato un prezzo di mercato del titolo: "any implementation of the OMT programme must, if the substance of Article 123(1) TFUE is to be complied with, ensure that there is a real opportunity, even in the special circumstances in issue here, for a market price to form in respect of the government bonds concerned, in such a way that there continues to be a real difference between a purchase of bonds on the primary market and their purchase on the secondary market"<sup>28</sup>. In questo modo l'operato della BCE non minerebbe la disciplina fiscale degli Stati poiché gli acquisti di bond non avverrebbero a condizioni ecces-

---

Governors shall entrust the European Commission – in liaison with the ECB and, wherever possible, together with the IMF – with the task of negotiating, with the ESM Member concerned, a memorandum of understanding (an "MoU") detailing the conditionality attached to the financial assistance facility. The content of the MoU shall reflect the severity of the weaknesses to be addressed and the financial assistance instrument chosen".

<sup>25</sup> *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón, cit.*, par. 150.

<sup>26</sup> Il Trattato vieta alla BCE di fornire sostegno monetario agli Stati membri sia perché questo fenomeno produce di per sé effetti inflattivi incompatibili con l'obiettivo della stabilità dei prezzi, sia perché in questo modo la disciplina fiscale degli Stati verrebbe indebolita incoraggiando un comportamento di azzardo morale.

<sup>27</sup> *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón, cit.*, par. 225. Si noti che il preambolo del Reg. (CE) n. 3603/93 specifica espressamente che "purchases made on the secondary market must not be used to circumvent the objective of art. 123 TFUE".

<sup>28</sup> *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón, cit.* par. 252. L'Avvocato generale specifica anche che spetta alla BCE valutare quando si sia effettivamente formato un prezzo di mercato. In questo modo viene garantita un'ampia discrezionalità alla Banca centrale europea nell'attuazione delle OMT.

sivamente più vantaggiose per gli Stati bisognosi di finanziarsi sul mercato<sup>29</sup>. L'OMT manterrebbe così la sua natura di politica monetaria volta a ristabilire le condizioni finanziarie necessarie al perseguimento della stabilità dei prezzi, evitando di trasformarsi in un vero finanziamento monetario delle finanze pubbliche degli Stati.

*Verso una definizione più precisa della responsabilità della BCE a salvaguardia della moneta unica.*

L'opinione dell'Avvocato generale è solo parzialmente convincente. Come aveva già fatto la Corte di giustizia nel caso Pringle, l'AG ha difeso la tenuta dell'ordinamento giuridico europeo ponendo una serie di condizioni all'operato della BCE al fine di garantire comunque la sua legittimità. Anche questa opinione si inserisce dunque nel processo di legittimazione giurisprudenziale della riforma dell'Unione economica e monetaria necessaria per consolidare la tenuta dell'eurozona. L'efficacia del sostegno che la Corte europea e gli Avvocati generali stanno dando al processo riformatore dipende comunque dalla forza delle loro argomentazioni giuridiche. In questo caso l'analisi dell'AG presenta numerosi elementi di analisi condivisibili, ma non ha preso in considerazione la portata dell'azione BCE nel suo complesso ovvero i rischi reali che l'unione monetaria sta percorrendo. Al posto di rammentare i piccoli strappi del quadro giuridico europeo che il processo di trasformazione in corso sta inevitabilmente causando, il giudice europeo dovrebbe adottare un approccio più sostanziale che prenda in considerazione gli obiettivi di fondo del Trattato e l'insostenibile asimmetria tra l'Unione economica e quella monetaria.

Come abbiamo già affermato, lo scoppio della crisi del debito sovrano ha scosso la solidità dell'intera UEM. Il vero obiettivo della speculazione finanziaria non era infatti la resistenza dei singoli Stati membri, ma della moneta unica come progetto politico. Anche se la BCE ha formalmente agito per garantire il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione monetaria<sup>30</sup>, in realtà il suo obiettivo era più am-

---

<sup>29</sup> *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón, cit.*, par. 262. Le critiche che la BCE non abbia richiesto lo status di creditore privilegiato e che le OMT possano causare perdite nel caso di un ristrutturazione o default del debito sovrano sono state respinte dall'AG in quanto riguardano comunque uno scenario ipotetico. *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón, op. cit.*, par. 233-246.

<sup>30</sup> La BCE aveva inizialmente sostenuto di perseguire il proprio obiettivo di politica monetaria secondaria ovvero il sostegno alle politiche economiche nell'Unione ai sensi dell'art. 127 TFUE. Cfr. *Opinione della Banca centrale europea del 16 Febbraio 2011*

bizioso. Dal momento che la governance economica non permetteva di intervenire con tempistiche e politiche adeguate, la Banca centrale si è permessa di agire con tutti gli strumenti a sua disposizione al fine di proteggere la moneta unica. Questa assunzione di responsabilità ha sicuramente richiesto un'emanipazione dalla lettera del Trattato<sup>31</sup>. Se è condivisibile l'opinione dell'AG che conferma la natura monetaria delle OMT, gli argomenti usati per confutare la presenza di finanziamenti monetari occulti sono alquanto deboli. E' infatti improbabile che la BCE acquisti titoli di Stato dopo che si sia formato un prezzo di mercato. Al contrario le OMT sono state inventate proprio perché il prezzo che il mercato chiedeva per l'acquisto dei bond era diventato eccessivo e insostenibile per le finanze degli Stati. D'altra parte, in una situazione caratterizzata da una forte instabilità finanziaria e dalla speculazione, è improbabile che il mercato stabilisca un prezzo equilibrato in funzione del rischio dell'investimento e dell'offerta dei titoli. Gli acquisti di bond da parte della BCE mirano pertanto a correggere gli effetti distorsivi del mercato garantendo agli Stati un finanziamento accessibile. Il parallelismo tra l'azione della BCE e quella del MES conferma l'esistenza di un obiettivo comune: entrambi questi soggetti, anche se in modo diverso, intendono fornire sostegno finanziario agli Stati in crisi al fine di garantire la stabilità dell'Unione. Se il MES persegue la stabilità finanziaria dell'UEM nel suo complesso, come già affermato dalla Corte di giustizia nel caso Pringle, la BCE persegue invece la stabilità della moneta. Questa tuttavia non dovrà più intendersi semplicemente come stabilità dei prezzi, ma come salvaguardia della moneta unica.

Alla luce di queste osservazioni l'analisi dell'Avvocato generale deve essere completata con due precisazioni. Innanzitutto è necessario trovare una soluzione più convincente all'apparente incompatibilità delle OMT con l'art. 123 TFUE. L'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario, date le sue dimensioni e le modalità, costituisce in effetti una forma di finanziamento monetario mascherato, che prescinde dalla logica del mercato. L'unica soluzione a questo contrasto è probabilmente l'adozione di un'interpretazione teleologica dell'art. 123 TFUE. Dal momento che il divieto di finanziamenti monetari ha lo scopo di rafforzare la disciplina fiscale degli Stati membri, i quali devono recuperare

---

*sulla riforma della governance economica, Osservazione generale 21.*

<sup>31</sup> Cfr. S. Cafaro, *L'azione della BCE nella crisi dell'area dell'euro alla luce del diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 65.

risorse sui mercati internazionali alle stesse condizioni degli altri operatori economici, l'attivazione delle OMT non violerebbe questo risultato essendo subordinata all'attuazione della politica di condizionalità richiesta dal MES<sup>32</sup>. Anche se di fatto le OMT costituiscono un finanziamento monetario, questo non avviene a scapito della disciplina fiscale perché richiede comunque l'attuazione di un programma di aggiustamento macroeconomico da parte dello Stato beneficiario sotto il controllo europeo. In questo modo viene anche assicurata la natura di *Stabilitätsgemeinschaft* dell'unione monetaria, che tanto interessa al Giudice costituzionale tedesco. In secondo luogo è necessario individuare una base giuridica più adeguata all'azione non convenzionale della BCE. Facendo propria un'interpretazione sistematica delle norme del Trattato, più che l'obiettivo della stabilità dei prezzi ex art. 130 TFUE, il fondamento giuridico più pertinente dell'operato della BCE può essere individuato nell'art. 3.4 TUE secondo cui "l'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro". E' infatti la salvaguardia della moneta unica il vero obiettivo della BCE, da cui discendono tutti gli altri obiettivi di politica monetaria. La sopravvivenza dell'euro è la ragione d'essere della Banca centrale europea: un politica monetaria assolutamente ligia alla lettera del Trattato che tuttavia non facesse quanto è in suo potere per salvare la moneta in pericolo sarebbe inadeguata e in contrasto con l'art. 3.4 TUE. E' ovvio che queste considerazioni dipendono dal fatto che l'UEM non è dotata di un governo economico, ovvero di quel soggetto che in casi di crisi normalmente interviene per garantire la stabilità del sistema finanziario. Ma proprio per questo, la supplenza del pilastro monetario, anche se non strettamente ortodossa, si giustifica in forza delle ragioni ultime che muovono il suo operato. Questa interpretazione dell'azione della Banca centrale europea permette di adottare un'applicazione meno rigida delle norme del Trattato, incluso l'art. 123 TFUE, alla luce della situazione straordinaria di crisi in cui l'eurozona si trova ancora oggi.

#### *Considerazioni conclusive.*

L'analisi svolta fino a questo momento ci permette di trarre un paio di considerazioni di carattere generale.

Innanzitutto la necessità di garantire la sopravvivenza della moneta

---

<sup>32</sup> Secondo Allemand e Martucci un ammorbidimento dell'art. 123 TFEU è stato necessario per assicurare la sopravvivenza dell'Unione monetaria, che è uno degli obiettivi del Trattato. Cfr. F. Allemand, F. Martucci, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, Cahiers de droit européen, 2012, p. 430.

unica durante la crisi del debito sovrano ha trasformato il ruolo della BCE da garante della stabilità dei prezzi a garante della solidità dell'unione monetaria nel suo complesso. La BCE si è guadagnata così un nuovo ruolo di prestatore *condizionato* di ultima istanza nel sistema bancario e nel mercato del debito sovrano della zona euro<sup>33</sup>. Si tratta evidentemente di un ruolo intermedio. La BCE è pronta a fornire liquidità senza limiti agli Stati e alle banche, ma deve esigere il rispetto di certe condizioni, in particolare, nel caso degli Stati membri, la stipulazione di un *memorandum of understanding* nel quadro del MES. La BCE non può invece diventare un prestatore pieno di ultima istanza a causa della debolezza dell'Unione economica. Un sostegno monetario senza condizioni potrebbe infatti innescare fenomeni di azzardo morale da parte degli Stati e potrebbe esporre la BCE a un eccessivo rischio di perdite, creando nuovi rischi per la solidità finanziaria della zona euro e la sopravvivenza stessa della moneta unica.

In secondo luogo, anche se gli sforzi sostenuti dalla BCE sono stati finora necessari ad evitare il peggio, non sono stati comunque sufficienti a far uscire la zona euro dalla crisi. Questo perché, come abbiamo detto, la BCE si è comportata solo da supplente di un'unione economica ancora strutturalmente debole, ma non è in grado di supplire in modo efficace e definitivo all'assenza di un governo economico. Le politiche di crescita, la condivisione dei rischi, il rafforzamento della competitività e il consolidamento della finanza pubblica può essere garantito in modo efficiente solo dall'istituzione di un tesoro europeo che si affianchi alla BCE sollevandola dalle responsabilità aggiuntive che si è assunta durante la crisi. E' pertanto urgente continuare il processo di trasformazione dell'UEM secondo il piano proposto dal *Blueprint* della Commissione europea e dal Rapporto dei Quattro presidenti del

---

<sup>33</sup> Cfr. P. De Grauwe, *The European Central Bank as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets*, CESifo Economic Studies, No 59, 3/2013, 520–535; W.H. Buttner, E. Rahbari, *The ECB as Lender of Last Resort for sovereigns in the Euro area*, CEPR Discussion Paper, n. 897. Questa è una funzione tipica delle banche centrali nazionali che sono le detentrici ultime delle riserve di liquidità e possono pertanto soddisfare le esigenze del mercato. Il prestatore di ultima istanza è incaricato di evitare il panico finanziario ed evitare il default delle istituzioni finanziarie che possa determinare delle reazioni a catena che portino al collasso dell'intero mercato. La Banca centrale di un Paese è in grado di assicurare questa funzione perché la sua ultima fonte di finanziamento è il potere fiscale dello Stato. La Banca centrale non può pertanto andare in bancarotta a meno che non lo faccia anche lo Stato di appartenenza. Cfr. D. Wilsher, *Law and the Financial Crisis: Searching for Europe's New Gold Standard*, (2014) *European Law Journal*, 241–283, pp. 255–256.

2012<sup>34</sup>, che prevedono il completamento dell'unione monetaria con la creazione di un'unione bancaria, fiscale, economica e quindi politica. Se l'istituzione dell'unione bancaria<sup>35</sup> costituisce già un passo decisivo per la condivisione dei rischi e la stabilizzazione finanziaria della zona euro, la vera sfida oggi resta la creazione dell'unione fiscale. Questa in particolare necessita che la zona euro si doti di un suo bilancio aggiuntivo e di una sua capacità fiscale sulla base di un trasferimento di sovranità a livello europeo<sup>36</sup>. Se i paesi della zona euro ritarderanno ulteriormente la costruzione di un governo economico, la crisi potrebbe rientrare in una nuova fase acuta ed allora i rischi assunti dalla BCE per garantire la tenuta del sistema finanziario potrebbero costare all'istituto di Francoforte gravi perdite e un generale indebolimento delle sue politiche monetarie.

---

<sup>34</sup> Communication from the Commission, *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union Launching a European Debate*, Brussels, 30 November 2012, COM(2012) 777 final/2. Testo disponibile: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf); Relazione del Presidente del Consiglio europeo Hermann Van Rompuy, in stretta collaborazione con i presidenti della Commissione europea, dell'Eurogruppo, della Banca centrale europea, *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, Bruxelles, 5 dicembre 2012, disponibile all'indirizzo: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/134190.pdf).

<sup>35</sup> L'unione bancaria è stata creata con l'istituzione di un meccanismo di supervisione bancaria unico gestito dalla BCE (Marzo 2013), di un meccanismo di risoluzione unico (marzo 2014) e di un sistema di garanzia dei depositi (marzo 2014).

<sup>36</sup> Sulla creazione di un bilancio separato della zona euro vedi: G. Rossolillo, *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, Rivista di Diritto Internazionale (2014), pp. 325-360. Consultabile anche on line all'indirizzo: [http://www.alternativaeuropea.org/sito/index.php/cooperazione-rafforzata-e-unione-economica-e-monetaria#.VXrgjb\\_ssqA](http://www.alternativaeuropea.org/sito/index.php/cooperazione-rafforzata-e-unione-economica-e-monetaria#.VXrgjb_ssqA).

# Il TTIP, opportunità e rischi

DAVIDE NEGRI

La crisi economica iniziata nel 2008 ha frantumato il sogno di creare un'economia pienamente globalizzata: sono anni che il WTO non riesce ad andare oltre il negoziato di Doha a causa della accresciuta influenza dei paesi BRICS. L'impossibilità di creare un'unica area di libero scambio globale lascia il posto a una pluralità di macro-regioni più o meno integrate tra loro.

L'accordo di libero scambio<sup>1</sup> tra Unione europea e Stati Uniti in fase di negoziazione rappresenta forse il tentativo più ambizioso di superare l'attuale impasse, cercando di far leva sulla (precaria) superiorità della somma della forza economica degli Stati Uniti e dei paesi membri della UE.

USA e UE, infatti, costituiscono circa il 50% del PIL mondiale e quasi 1/3 dei flussi commerciali globali. Lo stock di investimenti bilaterali è pari a 2394 trilioni di euro ed ogni giorno vengono scambiati merci e servizi per un valore medio di quasi 2 miliardi di euro. La loro progressiva integrazione, pertanto, non può che apparire mutualmente vantaggiosa.

Sulla base di questi presupposti, nel novembre 2011 si è insediato l'*High Level Working Group for Jobs and Growth* con l'incarico di valutare i possibili ambiti di collaborazione tra le due sponde dell'Atlantico. A dicembre 2012 il Gruppo ha presentato un *Interim Report* che anticipava le conclusioni del rapporto finale, reso noto nel febbraio 2013 e preceduto di poche ore dal Presidente degli Stati Uniti che, nel suo discorso annuale sullo stato dell'Unione, raccomandava l'avvio di

---

<sup>1</sup> La creazione di un forte vincolo economico tra Stati si manifesta con i trattati di libero scambio (*Free Trade Agreements*) che permette di abbattere quante più barriere possibili all'interscambio di merci e servizi tra economie attraverso una regolamentazione della c.d. "regola di origine preferenziale" della merce che permette di stabilire quando una data merce si può considerare prodotto in un paese X.



negoziati per un accordo di libero scambio tra Stati Uniti ed Europa, denominato *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP). Le raccomandazioni del rapporto per la riduzione ed eliminazione di barriere al commercio ed agli investimenti riguardano diversi campi. In particolare viene accordata grande importanza alla riduzione degli ostacoli tecnici ed alla cooperazione regolamentare preventiva per consolidare la convergenza negli standard ed evitare l'introduzione di barriere future.

Il rapporto indica già gli ambiti generali del negoziato: 1) accesso al mercato: dazi e quote per prodotti industriali, agricoli e servizi, liberalizzazione degli investimenti, accesso agli appalti pubblici; 2) dialogo regolamentare: armonizzazione degli standard ed eliminazione delle barriere tecniche; 3) collaborazione su temi globali di comune interesse: in particolare, ambiente, lavoro, proprietà intellettuale, energia, PMI.

A marzo 2013, la Commissione UE ha trasmesso al Consiglio un'analisi d'impatto sul possibile accordo. Il documento si è basato su altri studi precedenti ed ha ipotizzato quattro scenari. Tuttavia la soluzione che massimizza i vantaggi da ambo le parti risiede nello scenario di liberalizzazione più spinto, che prevede infatti: 100% liberalizzazione tariffaria; 25% riduzione delle NTBs (*Non Tariff Barriers*, barriere non tariffarie); 25% riduzione delle barriere ai servizi; 50% liberalizzazione negli appalti pubblici.

Le stime per questo scenario (periodo 2017-2027) sono, per la UE, di una crescita annua media del PIL dello 0,48%, pari a circa 86,4 miliardi di euro e per gli Stati Uniti dello 0,39% del PIL, pari a circa 65 miliardi di euro. L'export europeo verso gli Stati Uniti dovrebbe aumentare poi del 28,03% (circa 187 mld euro) mentre quello americano verso la UE del 36,57% (159 mld euro).

Per quanto attiene l'impatto sul commercio mondiale, l'accordo determinerebbe effetti positivi generando un aumento della ricchezza globale di circa 100 miliardi di euro.

Si ritiene che tale effetto si realizzerebbe per la maggior parte grazie alla riduzione delle NTBs bilaterali attraverso una maggiore convergenza regolamentare, che determinerebbe a sua volta l'affermazione *de facto* di standard globali.

Dopo nove round di negoziati (l'ultimo è avvenuto nell'aprile 2015), il Parlamento europeo è ora chiamato a pronunciarsi sulla bozza di accordo mentre, negli Stati Uniti, Obama fatica a far passare in Congresso le modifiche necessarie per accontentare i partner europei.

In questo saggio, si vuole soprattutto evidenziare come il TTIP sia

un accordo con cui americani ed europei cercano di reagire alla crescente instabilità geopolitica mondiale. In particolare, gli Stati Uniti si propongono di contrastare la perdita della loro egemonia in campo economico-commerciale creando un fronte comune con i paesi storicamente alleati. Per i paesi membri dell'UE, invece, il TTIP rappresenta un'occasione per ottenere una relazione commerciale privilegiata con la prima economia al mondo dialogando "quasi" ad armi pari.

Tuttavia, in Europa, proprio la mancanza di un centro politico in grado di prendere le decisioni e la mancanza di una politica estera comune rende molto difficile la formazione di una volontà comune chiara e precisa. Si alimenta l'illusione di generare maggior democrazia facendo intervenire anche i singoli (28) parlamenti nazionali nel processo decisionale – che sarebbe a quel punto da ratificare nei 28 paesi membri, in alcuni con referendum – quando invece questo non è altro che un ennesimo tentativo di salvaguardare la sovranità nazionale in un mondo sempre più veloce e instabile in cui è necessario governare l'evoluzione dell'economia con maggior forza e con una visione continentale.

## 2. *Dall'economia globalizzata alla globalizzazione a rete.*

Nel mondo post Lehmann Brother la globalizzazione (meglio, semi-globalizzazione) non esiste più come l'abbiamo conosciuta, ammiratione e temuta: oggi quello che abbiamo è un surrogato che si chiama "globalizzazione a rete" o "regionalizzazione economica".

La globalizzazione dell'economia si è basata sull'apertura da parte di tutti i paesi aderenti al WTO dei propri mercati; le sole eccezioni erano i paesi in via di sviluppo. Ma ad oggi il WTO non è più riuscito a portare avanti nessun vero e proprio trattato multilaterale di apertura degli scambi commerciali. L'Agenda di Doha di fatto si è arenata.

La crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, nata negli USA ed esportata in tutto il mondo a causa dell'altissimo livello di integrazione dei mercati finanziari, è stata arginata solamente grazie all'intervento degli Stati nell'economia attraverso salvataggi e interventi di sostegno onerosi che hanno inciso sul debito pubblico. Come sappiamo la crisi del settore privato è stata attenuata con la socializzazione dei danni provocati dalla eccessiva *deregulation* del sistema finanziario che aveva contribuito a creare la bolla creditizia.

In questo contesto di forte intervento pubblico, gli Stati hanno utilizzato tutti gli strumenti a loro disposizione per venire in soccorso alle proprie economie. Tuttavia il problema è che continua a mancare un livello di cooperazione internazionale – la cosiddetta *governance* mon-

diale dell'economia – che permetta di imporre una via equilibrata e poco conflittuale. E' stata la stessa globalizzazione che ha creato le cause del proprio ridimensionamento, permettendo a nuovi attori geo-economici di inserirsi sulla scena mondiale. I BRICS, più una schiera di 15 paesi che stanno uscendo velocemente dalle condizioni di paesi in via di sviluppo, hanno bisogno di trovare spazi economici adeguati per crescere. Per tale ragione il vecchio ordine economico basato sui grandi istituti internazionali ad appannaggio degli Stati Uniti e, in misura subordinata, degli alleati europei e asiatici (Banca mondiale, WTO, Fondo monetario internazionale), non ha la stessa efficacia del passato nell'indicare le raccomandazioni ai nuovi attori geopolitici.

In questo contesto, sia gli Stati avanzati, sia quelli emergenti si avvalgono di tutti gli strumenti di politica economica a loro disposizione per dare slancio alla propria economia. Questi prevedono:

1) la svalutazione competitiva della moneta, processo iniziato con la politica di *Quantitative easing* della *Federal Reserve* e ripreso poi da tutte le economie avanzate, come la Svizzera, il Regno Unito e da ultimo il Giappone (e l'eurozona). C'è ovviamente da ricordare che l'emissione di dollari non comporta rischi per l'economia americana essendo la moneta di riferimento negli scambi internazionali.

2) la creazione di nuove barriere<sup>2</sup> non tariffarie che, a differenza di quelle tariffarie (vietate per ora dal WTO), sono aumentate e risultano ben più insidiose perché fanno leva su regolamentazioni, certificazioni e procedure doganali e di controllo, o su autorizzazioni tali da far lievitare i costi di esportazione e importazione.

3) l'accesso privilegiato a mercati selezionati e complementari: attraverso la sottoscrizione di *Free Trade Agreements* tra Stati, oppure tra gruppi di Stati e altri.

4) l'uso di strumenti di *soft* e *hard power* in politica estera da parte dei Paesi emergenti e avanzati (USA *in primis*).

Il mondo sta dunque lentamente scivolando verso una più marcata divisione tra aree geografiche in competizione tra loro, dove gli accordi commerciali preferenziali segnano nuovi confini economici e d'influenza. Ciascuna di queste aree rispecchia il potere d'influenza geopolitica dell'attore regionale più forte dell'area. Non a caso gli Stati Uniti stanno negoziando da tempo anche con i principali paesi che si affacciano sull'Oceano Pacifico il TPP – *Trans-Pacific Partnership*.

---

<sup>2</sup> Si rinvia alle Relazioni degli anni 2012, 2013 e 2014 della Commissione al Consiglio europeo sugli ostacoli al commercio e agli investimenti.

Allo stesso tempo, la Cina, unico paese escluso da tale negoziato, negozia con i medesimi paesi la FTAAP – *Area di libero scambio dell'Asia e del Pacifico* – con il chiaro intento di creare una comunità economica asiatica che abbia al centro la Cina e che escluda gli Stati Uniti<sup>3</sup>.

### 3. *Le scelte strategiche degli Stati Uniti.*

Negli USA la crisi finanziaria ha finalmente spinto la sua classe dirigente a lasciar cadere l'idea che l'economia americana potesse crescere solamente grazie al settore finanziario e a quello edilizio, trascurando pericolosamente il settore manifatturiero. Anche in seguito alla perdita di milioni di posti di lavoro, soprattutto nel settore dei servizi, dove minore è la protezione dei sindacati e maggiore l'esposizione a shock economici, negli USA ha quindi iniziato ad imporsi un indirizzo economico in completa antitesi con la teoria economica professata negli anni precedenti la crisi.

A fronte del fatto che si è rivelato irrealistica l'ipotesi che l'economia mondiale si sarebbe aperta sempre più, la classe dirigente americana ha compreso la necessità di far rientrare gli investimenti nel settore manifatturiero. A questo proposito, una ricerca curata dall'*Interindustry Forecast Project* dell'Università del Maryland, cui era stato chiesto di valutare se l'incidenza dell'industria manifatturiera nell'economia statunitense (che attualmente si aggira intorno all'11,6% del PIL) possa tornare ai livelli del 1998 (ossia al 15% del PIL circa, quando il settore non era stato ancora messo a dura prova dalle ondate della recessione globale), ha mostrato quali sono i profondi cambiamenti nella struttura della domanda e dell'offerta legati ad un aumento del valore aggiunto di questa portata (cioè pari al 4% del PIL circa). I principali fattori necessari al rilancio dell'industria manifatturiera possono essere sintetizzati in quattro punti: 1) aumento delle esportazioni e riduzione delle importazioni; 2) riduzione del tasso di crescita dei prezzi e incremento delle risorse energetiche rispetto agli standard attuali; 3) riduzione degli oneri normativi e delle imposte societarie per favorire un aumento della produzione, degli investimenti e del reddito (anche in tutti gli altri settori); 4) accelerazione della crescita della produttività nei principali settori dei servizi, e in particolare quello sanita-

---

<sup>3</sup> Il 10 novembre 2014, durante il vertice APEC di Pechino, il presidente cinese ha illustrato il suo "sogno di Asia-Pacifico" che assieme alla sottoscrizione di accordi di libero scambio e opportunità di investimento, offre fondi per investimenti infrastrutturali che collegheranno l'Asia orientale all'Europa, la via della seta e la via della seta marittima.

rio, edile, finanziario e del commercio all'ingrosso e al dettaglio, per rispondere alle esigenze di riconversione della manodopera.

Il modello elaborato prospetta uno scenario in cui, di qui al 2025, l'industria manifatturiera cresce fino a raggiungere il 15,8% del PIL. Nello stesso periodo, la produzione complessiva del settore si attesta a 1.500 miliardi di dollari, segnando un aumento del 49% rispetto ai valori attuali. Il risparmio individuale aumenta, così come il reddito personale, mentre il consumo privato diminuisce. Oltre il 3% del PIL viene dirottato dai servizi al settore manifatturiero (compresa la quota relativa agli investimenti di capitale).

Questa performance è possibile solo se l'industria *made in USA* riesce affermarsi sui mercati internazionali. Il modello ipotizza una crescita annua delle esportazioni dell'8,2%. Dall'inizio della ripresa, il dato si è attestato sul 7,8% e dunque occorre solo un modesto incremento: un obiettivo che, con il progressivo rafforzamento dell'economia globale, appare facilmente raggiungibile.

Un ulteriore fattore di crescita è il boom energetico in atto nel paese. La scelta politica della riduzione dei costi dell'energia rappresenta un vantaggio per tutti i produttori, specialmente per quelli che operano in settori ad alta intensità energetica, come l'industria chimica e quella metallurgica. Inoltre, le autorità statunitensi hanno approvato tre terminali per l'export di gas naturale liquefatto, e anche le esportazioni di prodotti raffinati come il carburante diesel sono probabilmente destinate ad aumentare, soprattutto se – come annunciato – partiranno i progetti per la conversione del gas naturale in diesel. Nello scenario del “risveglio della manifattura”, la produzione di gas naturale cresce appena del 2,9% all'anno: un dato ben inferiore alla recente performance di quel settore. E l'impatto dell'aumento della produzione petrolifera (che come minimo ridurrà le importazioni e favorirà una crescita delle esportazioni di prodotti raffinati) è probabilmente sottovalutato. Ad oggi ci sono circa 130 mila pozzi di *shale gas* concentrati maggiormente nella parte nord-est del paese. Quando gli USA vorranno esportarlo all'India e alla Cina sicuramente passeranno per l'Europa e il Mediterraneo, con notevoli rischi per l'industria petrolchimica europea. Lo *shale gas*, inoltre, ha anche un'ulteriore valenza: con prezzi così ridotti non è solo uno strumento che abbassa i costi energetici ma anche un modo per mettere in difficoltà quei paesi che hanno costruito le proprie fortune sui petro-dollari e gas-dollari, minacciando così le rendite di posizione raggiunte da paesi non allineati alla politica americana (Russia, Venezuela, Iran ad esempio).

Sul fronte interno gli Stati Uniti stanno adottando misure aggressive per favorire il risveglio del settore manifatturiero, come l'adozione di un sistema fiscale territoriale e una fiscalità speciale per le società. Ma il raggiungimento dell'obiettivo di ri-manifatturizzazione dipende in larga misura anche dal consolidamento della crescita economica dei principali partner commerciali – specialmente l'Europa, il Giappone, la Cina, il Messico, il Brasile, l'India e le quattro tigri asiatiche – rispetto alle performance registrate dopo l'inizio della ripresa. La politica commerciale svolge quindi un ruolo decisivo: solamente se il paese trova sbocchi in nuovi mercati e assicura l'applicazione delle norme internazionali esistenti può aumentare il livello delle esportazioni.

Il TTIP vuole in questo modo essere la testa di ponte per l'accesso a mercati maturi per collocare la produzione *high-tech* e ad alto valore aggiunto della nuova manifattura americana. I settori che maggiormente sono interessati dal TTIP sono, infatti, il settore chimico, metallurgico, aerospaziale (ma solo in parte) e *automotive*. In tutto questo lo *shale gas* e *shale oil* dovrebbero rientrare in un secondo momento nell'accordo – con la crisi ucraina e l'instabilità dei rapporti politici con la Russia che aiutano in tal senso.

#### 4. Chi vuole realmente il TTIP in Europa?

Anche se Unione europea e Stati Uniti rimangono i detentori delle principali quote del commercio e degli investimenti mondiali<sup>4</sup>, il loro interscambio è venuto deteriorandosi negli ultimi due decenni. Tale declino è spiegabile solamente cumulando gli effetti di vari fattori, tra i quali l'affermazione dei mercati emergenti come nuove destinazioni per le esportazioni europee e americane, l'impatto delle barriere non tariffarie americane (le varie norme *buy American*), a cui bisogna aggiungere però il fatto che la fitta interrelazione dei rapporti *intra-company* transatlantici si sottrae alle statistiche sul commercio estero.

Ciò detto, l'arretramento relativo dei flussi commerciali bilaterali resta cospicuo e molti commentatori ritengono che il TTIP si ponga come ultimo tentativo per invertire la tendenza negativa.

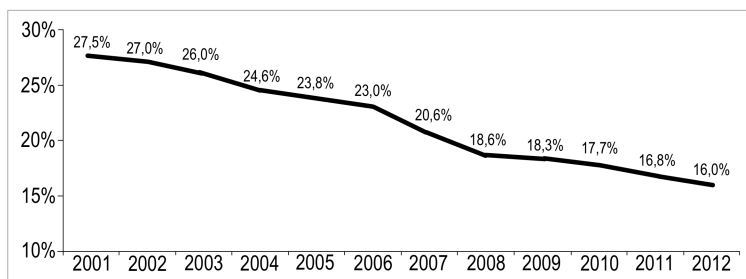
L'economia mondiale, grazie alla globalizzazione, si è andata sviluppando attraverso lunghe catene di valore, ossia la frammentazione del processo di ricerca & sviluppo, di ingegnerizzazione, di produzione (manifatturiera), di distribuzione, di logistica, di marketing, dei ser-

---

<sup>4</sup> UE: 25,1% del PIL mondiale e 17% del commercio mondiale; USA: 21,6% del PIL mondiale e 13,4% del commercio globale.

vizi alla clientela. Gli accordi commerciali di libero scambio permettono uno sviluppo esponenziale delle catene di valore quando le economie sono proprie di paesi vicini geograficamente, soprattutto sul versante manifatturiero<sup>5</sup>. Ciò premesso, ci si rende facilmente conto che il TTIP è un trattato che incentiva fortemente, non più di tanto la delocalizzazione produttiva e manifatturiera visti i costi del lavoro in Europa e USA, bensì, le attività a monte e a valle delle catene del valore come la ricerca e sviluppo (e la relativa proprietà intellettuale) o le funzioni e i servizi associati alle fasi finali della catena (dal marketing ai servizi alla clientela alla logistica e alla distribuzione). Infatti, se ci confrontiamo con gli obiettivi dichiarati nei documenti ufficiali si osserva il diminuito peso del protezionismo tariffario rispetto a quello non tariffario. Per il primo, data la media complessiva del protezionismo tariffario che è intorno al 3%, l'abbattimento delle barriere tariffarie riguarda solamente i prodotti agricoli. Per il secondo, le pratiche non tariffarie da negoziare riguardano l'allineamento degli standard regolamentativi, il miglioramento della protezione degli investimenti esteri e l'accesso ai mercati dei servizi, degli approvvigionamenti e appalti pubblici.

Grafico 1 – Quota USA sul totale dell'export UE (2001 – 2012)



Fonte: elaborazioni Confindustria su dati Eurostat.

Quindi siamo di fronte ad un accordo di libero scambio dove la posta in gioco non è tanto “l'accesso al mercato delle merci” già ampiamente garantito dalla bassa protezione tariffaria, bensì un accordo su

<sup>5</sup> Ad esempio si pensi ai recenti accordi di libero scambio tra Unione europea e paesi del Nord Africa e dell'Europa dell'Est o con la Turchia (in cui è vigente un Trattato di unione doganale), che hanno permesso la creazione di ampie aree manifatturiere con la delocalizzazione di imprese italiane, francesi e tedesche in tali Paesi.

protezione degli investimenti e liberalizzazione dei servizi insieme. Infatti ciò che ambo le parti desiderano e auspicano è la possibilità di delocalizzare impianti e tecnologie adeguatamente protette connesse all'attività liberalizzata di interscambio del bene o servizio finale.

Quali vantaggi ne trarrebbe l'industria europea? Secondo un recente studio del centro studi del Parlamento europeo pubblicato nel gennaio 2015<sup>6</sup>, i settori che maggiormente beneficerebbero della TTIP saranno – nello scenario di liberalizzazione più ambizioso - il settore automobilistico (+148%), i prodotti in metallo (+68,2%), l'alimentazione processata (+45,5%), altri beni manifatturieri (+22,8%), la chimica (+36,2%), i macchinari elettrici (+35%), i componenti per altri mezzi di trasporto (+25,5%), la carta e il legno (+19,9%).

I dati sembrano indicare la Germania come il principale paese beneficiario vista la sua vocazione industriale. In realtà il TTIP favorirà anche il tessuto industriale di quei paesi membri in cui le PMI costituiscono l'ossatura imprenditoriale del paese, attraverso la riduzione di quelle procedure burocratiche che prima risultavano un costo fisso: infatti secondo le proiezioni i paesi che più beneficerebbero del TTIP saranno Svezia, Finlandia, Regno Unito, Irlanda, Spagna, Bulgaria, Cipro, Grecia, Malta e Lettonia.

Le preoccupazioni principali degli industriali europei vengono dai settori energivori quali la siderurgia, la chimica, la cementifera e la cartiera, dove essi lamentano il rischio di penalizzazione della competitività dei loro prodotti grazie ai costi minori dell'energia prodotta negli Stati Uniti con lo *shale gas* e lo *shale oil*.

In secondo luogo, metà dell'interscambio commerciale tra Stati Uniti e UE concerne catene del valore che sono controllate da reti di imprese e gruppi transazionali medio-grandi. Le piccole-medie imprese, saranno avvantaggiate proprio per il fatto che essendo sub-fornitori della grande industria godranno dei vantaggi delle nuove opportunità commerciali di queste.

Da ultimo, è da notare come il TTIP sia un argomento che abbia contribuito a formare una opinione pubblica "europea" spesso assente, assopita e divisa per nazionalità. La formazione di un ampio dibattito nell'opinione pubblica europea sia in termini positivi (attraverso le federazioni dei produttori agricoli e industriali) che negativi (associazio-

---

<sup>6</sup> *TTIP impacts on European Energy Markets and Manufacturing Industries*, IP/A/ITRE2014-02, studio avviato su richiesta del Comitato per l'industria, la ricerca e l'energia del Parlamento europeo.



ni di consumatori e partiti vari), esercita un maggior controllo, e di conseguenza fornisce maggiore legittimità all'operato delle istituzioni europee. Solamente così si spiega il fatto che molti documenti prima riservati riguardanti il negoziato siano stati resi pubblici e la volontà di rendere il più possibile trasparente sia il dibattito nel Parlamento europeo, sia il negoziato in corso. Tale dibattito aiuta a maturare la consapevolezza negli Stati membri che con i grandi paesi – come gli Stati Uniti ma anche la Russia, la Cina e l'India – non si può trattare singolarmente, ma è necessaria la dimensione europea per poter esprimere una (e una sola) volontà politica, agendo così con più responsabilità nel mondo.

Un esempio di ciò è il Rapporto Lange (S&D, Germania) sul TTIP<sup>7</sup>, che, nel caso venisse approvato, sarebbe un segnale politico forte di cui la Commissione dovrà tenere conto nel proseguimento dei negoziati. Proprio grazie a questo Rapporto vengono avanzate alcune proposte di mediazione sugli argomenti più dibattuti e controversi tra i quali spicca il cosiddetto ISDS (sistema di risoluzione delle controversie tra Stato e investitore). La soluzione proposta sarebbe quella di creare una Corte internazionale degli investimenti i cui lavori abbiano garanzia di pubblicità e dove sia previsto un meccanismo di appello e garantita la coerenza delle decisioni giudiziarie e dove sia rispettata la giurisdizione dei tribunali europei e degli Stati membri.

##### *5. Considerazioni conclusive.*

Se il TTIP presenta obiettivi importanti per l'UE, e soprattutto riveste un alto valore strategico, gli europei devono però essere consci che “più commercio” non significa automaticamente “più crescita” e che questa ha bisogno di un centro di decisione in grado di attuare politiche di crescita adeguate. Il libero commercio, come è noto, è una grande opportunità che viene data a tutti, ma dove i meglio preparati spesso traggono maggior vantaggio. Se gli europei vogliono veramente sfruttare appieno la creazione della più grande area di libero scambio al mondo, devono completare l'integrazione politica per dare una cabina di regia solida e coerente all'economia del continente nei decenni a venire, così come avviene negli Stati Uniti. In alternativa l'Europa continuerà a vivere nella prigione del voto all'unanimità per prendere qualsiasi decisione. Lo stesso caso del TTIP è emblematico. Per

---

<sup>7</sup> La cui votazione, inizialmente prevista per l'8 giugno, è stata rinviata per l'esame del grande numero di emendamenti proposto.

essere approvato vi sono due vie: la prima è di considerare il TTIP un *Mixed State Agreement*, dove Unione e Stati membri condividono la responsabilità nella ratifica del trattato e devono quindi seguire una procedura di ratifica nei 28 paesi membri (con l'ulteriore pericolo che in alcuni di questi si scelga il voto referendario con tutte le sue conseguenze); oppure il TTIP è materia di esclusiva competenza dell'Unione europea (*Non-Mixed State Agreement*) e la ratifica richiede solo il voto a maggioranza qualificata del Consiglio e del Parlamento europeo. E qui sorge il paradosso istituzionale: sarà il voto unanime del Consiglio europeo a deliberare a favore del *Non-Mixed State Agreement*; in caso contrario – un solo voto contrario – si procede con la via della ratifica del TTIP in ciascuno dei 28 paesi membri.

# L'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione europea e la “costituzionalizzazione” dell'eurozona\*

PAOLO PONZANO

## 1. Premessa.

L'integrazione differenziata (o integrazione flessibile, secondo un'altra definizione) nell'ambito dell'Unione europea costituisce una realtà giuridica e politica fin dagli inizi della costruzione europea, anche se la sua applicazione è divenuta molto più importante a partire dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam. Il Trattato di Roma prevedeva in effetti già che il diritto europeo si applicasse a certi territori e non ad altri, che alcuni Stati membri potessero mantenere in vigore regimi speciali (si pensi ad esempio ai Paesi del Benelux) e che alcuni Stati membri fossero autorizzati dalla Commissione a mantenere in vita, a certe condizioni e a titolo temporaneo, delle misure nazionali<sup>1</sup>. In seguito, gli atti di diritto derivato hanno previsto numerose deroghe a favore degli Stati membri in grado di giustificare l'esistenza di situazioni geografiche, economiche o sociali che impedissero loro di applicare integralmente le disposizioni del diritto comunitario.

Mentre le deroghe ora citate si giustificavano essenzialmente alla luce dell'esistenza di situazioni giuridiche o economiche particolari, l'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione è oggi divenuta una necessità politica, volta a fornire una soluzione a due questioni dif-

---

\* L'articolo costituisce la versione italiana di un testo pubblicato in francese nella *Revue du Droit de l'Union européenne*, diretta da Alfonso Mattered, Parigi, Edizioni Clément Juglar, n. 2 (2015).

<sup>1</sup> V. per esempio l'ex articolo 17, par. 4, del Trattato CEE, secondo il quale la Commissione può autorizzare uno Stato membro a mantenere in vigore un dazio doganale di carattere fiscale, per un certo periodo, in caso di gravi difficoltà.

ferenti ma complementari che rischiavano di frenare l'approfondimento del processo di integrazione europea: da una parte l'esistenza di posizioni diverse tra gli Stati membri relativamente agli obiettivi dell'integrazione, dall'altra la prospettiva di un allargamento senza precedenti a dodici nuovi Stati che avrebbe reso ancora più complesso il processo decisionale in seno all'Unione (soprattutto nei numerosi casi nei quali i Trattati mantengono in vigore la regola dell'unanimità).

## 2. *I meccanismi e le formule di integrazione differenziata.*

Un primo meccanismo di integrazione differenziata è rappresentato dall'Accordo di Schengen, concluso nel 1985 tra cinque Stati membri (Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) in materia di libera circolazione delle persone e di soppressione dei controlli alle frontiere. Si tratta di un accordo che venne concluso al di fuori del quadro istituzionale dei Trattati, per esservi in seguito inserito con il Trattato di Amsterdam.

Ma l'integrazione differenziata nell'ambito dell'Unione ha acquisito una dimensione notevolmente più importante con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam. Il primo ha introdotto un meccanismo di integrazione differenziata (in linea di principio temporaneo, ma che rischia di divenire permanente) tra i paesi che hanno accettato di dotarsi di una moneta unica e i paesi che hanno chiesto di beneficiare di una deroga (inizialmente il Regno Unito e la Danimarca). Inoltre, il Trattato di Maastricht ha accordato al Regno Unito un Protocollo speciale relativo a certe misure di politica sociale (deroga alla quale il governo britannico ha rinunciato nel 1997) e alla Danimarca delle deroghe in materia di difesa, di cittadinanza europea e di giustizia e affari interni<sup>2</sup>. Il Trattato di Amsterdam, dal canto suo, ha introdotto nel diritto primario il meccanismo delle cooperazioni rafforzate ed ha concesso nuove deroghe (o *opting-out*) al Regno Unito, all'Irlanda e alla Danimarca in materia di cooperazione giudiziaria e di asilo e immigrazione.

Il periodo situato tra il trattato di Maastricht e quello di Amsterdam è stato senza dubbio il più prolifico quanto all'individuazione di formule istituzionali in grado di regolamentare la differenziazione crescente all'interno dell'Unione europea: nel corso del 1994 sono state coniate sia la formula di ispirazione britannica "Europa alla carta" o "a geometria variabile"<sup>3</sup> sia la teoria del "nucleo duro" derivante da un

<sup>2</sup> V. il cosiddetto Compromesso di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992.

<sup>3</sup> V. il discorso tenuto da John Major all'Università di Leiden il 7 settembre 1994.

documento della CDU tedesca elaborato da Karl Lamers e Wolfgang Schäuble. Quest'ultimo modello implica che il gruppo di Stati interessati alla differenziazione resti sempre lo stesso, benché aperto all'adesione di nuovi Stati, e sia dotato di una certa autonomia di azione rispetto agli altri Stati membri. Il modello "britannico", al contrario, non si fonda sull'idea di dar vita a una sorta di sottosistema all'interno dell'Unione, ma sembra piuttosto volto a rendere più efficaci i meccanismi decisionali dell'Unione, evitando che in certe materie il veto di uno o più Stati membri possa impedire agli Stati che lo desiderano di intraprendere azioni comuni.

Nel dicembre del 1995 in una lettera comune Chirac e Kohl proposero di introdurre nel Trattato una clausola di carattere generale sulle cooperazioni rafforzate, che in effetti verrà poi ripresa nel trattato di Amsterdam (v. infra). Un'altra variante dell'Europa a geometria variabile è rappresentata dall'espressione "cerchi concentrici" proposta da Balladur nel 1994, espressione attraverso la quale il Primo ministro francese suggeriva di distinguere lo status degli Stati membri dell'epoca e quello degli Stati membri futuri: il cerchio più ampio avrebbe incluso gli Stati che desideravano aderire all'Unione europea e quelli legati da accordi di cooperazione con la stessa; il cerchio intermedio avrebbe compreso gli Stati che applicavano le politiche comuni; mentre i cerchi più ristretti sarebbero stati riservati agli Stati che aderivano a singole cooperazioni rafforzate variabili ed aperte a tutti gli Stati membri dell'Unione.

La formula "cerchi concentrici" fu in seguito ripresa da Jacques Delors, che tuttavia distingueva una "grande Europa" formata da tutti gli Stati membri e una "piccola Europa" più integrata che avrebbe costituito una "Federazione di Stati-nazione". Jacques Delors ha in seguito precisato la sua concezione dei "centri concentrici" proponendo di organizzare un'"avanguardia" di Stati disposti a procedere sulla via dell'integrazione politica e a concludere un nuovo Trattato a tal fine. La sua idea dell'avanguardia è stata poi ripresa nel progetto di Trattato denominato "Penelope", redatto nel 2002 da un gruppo di lavoro composto da funzionari europei presieduto da François Lamoureux su mandato del Presidente Prodi<sup>4</sup>.

Sul piano dell'analisi politica del processo di integrazione europea è innegabile che la teoria dell'avanguardia o del "nucleo duro" debba

---

<sup>4</sup> V. *Penelope: un nouveau Traité refondateur, Le droit et les politiques de l'UE*, Paris, Clément Juglar Publications, 2003.

essere preferita a quella di un'Europa a geometria variabile, dal momento che la prima contempla la creazione di un gruppo pioniere di natura permanente e permette di evitare una frammentazione eccessiva dell'Unione europea.

### 3. *Le cooperazioni rafforzate.*

Come accennato, il trattato di Amsterdam ha introdotto nel diritto primario dell'Unione un meccanismo di differenziazione – la cooperazione rafforzata – suscettibile di essere utilizzato ogni volta che, in presenza di certi requisiti definiti dal Trattato, un gruppo di Stati voglia procedere più rapidamente sulla via dell'integrazione in una materia determinata. Le condizioni previste dal Trattato di Amsterdam per consentire il ricorso alla clausola di cooperazione rafforzata erano tuttavia molto numerose e restrittive. In effetti, la cooperazione rafforzata doveva promuovere gli obiettivi dell'Unione e proteggere i suoi interessi; inoltre, essa doveva rispettare i principi stabiliti nei Trattati e il quadro istituzionale unico dell'Unione. Inoltre, essa non doveva pregiudicare le competenze, i diritti, gli obblighi e gli interessi degli Stati membri che non desideravano parteciparvi, né l'*acquis* comunitario. Nell'ambito comunitario (cioè nell'ambito del primo pilastro dell'Unione europea), la cooperazione rafforzata non doveva riguardare materie di competenza esclusiva dell'Unione e non doveva costituire una discriminazione o una restrizione agli scambi, né dar luogo a distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri. Infine, doveva essere utilizzata unicamente "in ultima istanza", cioè nel caso in cui si fosse rivelato impossibile raggiungere gli obiettivi indicati nei Trattati applicando le procedure previste da questi ultimi. A questa lista di condizioni si aggiungeva, sul piano della procedura, la facoltà per ogni Stato di attivare una sorta di meccanismo di blocco, detto *emergency brake*, che permetteva di investire il Consiglio europeo della questione in vista di una decisione all'unanimità.

Questo elenco di condizioni restrittive, di carattere sia sostanziale che procedurale, costituisce la ragione per la quale nessuna cooperazione rafforzata è stata attuata nel periodo che intercorre tra il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Lisbona. È stato necessario attendere il trattato di Nizza e, soprattutto, il trattato di Lisbona, affinché i maggiori ostacoli all'utilizzo di una cooperazione rafforzata – e soprattutto la facoltà per ogni Stato membro di bloccare o di rendere più difficile la procedura di applicazione di tale meccanismo – fossero soppressi. Non è dunque un caso che le prime cooperazioni rafforzate siano state isti-

tuite dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (il regolamento relativo alla legge applicabile a separazione personale e divorzio nel 2010, il regolamento sul brevetto europeo nel 2012 e la decisione che autorizza l'istituzione di una cooperazione rafforzata in materia di imposta sulle transazioni finanziarie nel 2013).

#### 4. *L'ostacolo costituito dalla cosiddetta clausola dell'“ultima istanza”.*

Nonostante l'articolo 20 del Trattato sull'Unione europea autorizzi in teoria il ricorso alle cooperazioni rafforzate in tutte le materie che non sono di competenza esclusiva dell'Unione e, pertanto, in “blocchi” di politiche (per esempio la politica fiscale o la politica sociale dell'Unione), le esigenze di carattere procedurale necessarie per dar vita a una cooperazione rafforzata (in particolare la clausola detta “di ultima istanza”, che presuppone la verifica preventiva dell'impossibilità per il Consiglio di deliberare all'unanimità su una proposta della Commissione) limitano di fatto il ricorso alle cooperazioni rafforzate a singoli atti legislativi. In effetti, le uniche materie che consentono il ricorso alle cooperazioni rafforzate per “blocchi” di politiche sono la libera circolazione delle persone in virtù dell'Accordo di Schengen e la politica di difesa in virtù dell'articolo 42, par. 6, del TUE (cooperazione strutturata permanente). Questa interpretazione è confermata dal fatto che le tre cooperazioni rafforzate attivate ad oggi concernono tre atti legislativi individuali (vedi sopra).

Dall'analisi delle disposizioni del Trattato di Lisbona emerge che la cooperazione rafforzata deve riguardare almeno nove Stati e che essa costituisce una soluzione di “ultima istanza”, vale a dire che gli Stati membri possono ricorrere a questa forma di flessibilità solo se il Consiglio “stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme” (art. 20, par. 2, TUE). Come nota la dottrina<sup>5</sup>, si tratta di una condizione volta ad evitare che ogni negoziato infruttuoso in seno al Consiglio dell'Unione possa condurre ad una cooperazione rafforzata, a discapito di una soluzione di compromesso, circostanza che – come affermato dalla Corte di giustizia nella sua pronuncia del 16 aprile 2013<sup>6</sup> – nuocerebbe agli interessi dell'Unione e al processo di

---

<sup>5</sup> V. G. Rossolillo, *Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, Rivista di diritto internazionale, 2014, p. 325 ss., spec. p. 335 ss.

<sup>6</sup> Corte di giustizia, sentenza 16 aprile 2013, cause C-274/11 e C-295/11, Regno di

integrazione. Nella medesima sentenza, la Corte di giustizia ritiene che solo le situazioni caratterizzate da un' impossibilità di adottare, in un arco di tempo prevedibile, disposizioni che vincolino l'Unione nel suo complesso legittima il ricorso a una cooperazione rafforzata (v. par. 50 della sentenza) e che la Corte rimane competente a verificare l'imparzialità dell'esame effettuato dal Consiglio sul carattere pertinente e sufficiente della motivazione (v. parr. 53 e 54 della sentenza). Alla luce di quanto precede, ci sembra difficile che un gruppo di Stati membri possa decidere *a priori* di dar vita a una cooperazione rafforzata in materia di politica fiscale o di politica sociale, senza tener conto della valutazione che deve essere effettuata dal Consiglio – sotto il controllo della Corte – sull'impossibilità di decidere entro un termine ragionevole su una proposta specifica della Commissione. Di conseguenza, anche se nove Stati membri dovessero manifestare la loro volontà di dar vita a una cooperazione rafforzata in materia di politica fiscale, si dovrebbe verificare in seguito la loro disponibilità concreta ad adottare singoli atti legislativi in materia fiscale (così, la Spagna potrebbe ad esempio decidere di non sottoscrivere una proposta della Commissione relativa alla tassazione degli scarichi inquinanti, mentre la Germania potrebbe non aderire a una proposta della Commissione in materia di imposta europea sulle società).

Questa interpretazione ci sembra confermata indirettamente dalle conclusioni dell'Avvocato generale Bot nella vicenda relativa alla cooperazione rafforzata in materia di brevetto europeo, allorché egli sottolinea che il Consiglio dispone di un certo margine di discrezionalità nella valutazione dell'impossibilità di raggiungere un compromesso in tempi ragionevoli, dal momento che si trova “nella posizione più idonea per valutare se gli Stati membri mostrino una volontà di compromesso e siano in grado di presentare proposte che possano condurre, in un futuro prevedibile, all'adozione di una normativa per l'Unione nel suo insieme”<sup>7</sup> (valutazione che può essere effettuata unicamente sulla base di una proposta legislativa che provenga dalla Commissione).

##### *5. Cooperazione rafforzata e Unione economica e monetaria.*

Come già sottolineato, i due modelli di integrazione differenziata (vale a dire la formula britannica dell'Europa alla carta o a geometria variabile e la formula franco-tedesca del “nucleo duro” o avanguardia)

---

Spagna e Repubblica italiana c. Consiglio dell'Unione europea, non ancora pubblicata.

<sup>7</sup> Corte di giustizia, sentenza 16 aprile 2013, *cit.*, par. 53.



rispondono a due logiche differenti dell'integrazione europea. La prima formula si è di fatto concretizzata nelle disposizioni del Trattato relative alla cooperazione rafforzata, dal momento che essa consente a coalizioni non omogenee di Stati membri di cooperare più strettamente e di adottare atti legislativi che rispondano ai loro interessi occasionali. In effetti, solo quattro Stati membri (Belgio, Germania, Francia e Portogallo) partecipano a tutte e tre le cooperazioni rafforzate ad oggi autorizzate. Tutto porta a credere che l'istituzione di nuove cooperazioni rafforzate nei settori di competenza concorrente dell'Unione ridurrà ulteriormente il numero degli Stati che partecipano a tutti gli atti legislativi adottati tramite tale meccanismo. Dunque, le cooperazioni rafforzate non porteranno alla creazione di un gruppo omogeneo di Stati membri desiderosi di procedere sulla via dell'integrazione, ma daranno vita a coalizioni occasionali e non omogenee, in funzione degli atti adottati.

Al contrario, l'Unione economica e monetaria, inizialmente concepita come un "nucleo duro" omogeneo di paesi che si erano dotati di una moneta unica nell'attesa che altri Stati membri giungessero a soddisfare i criteri economici necessari per entrare a far parte della zona euro, si è trasformata in un gruppo permanente di paesi che vogliono approfondire il loro livello di integrazione in vista della creazione, dopo l'unione bancaria, di un'unione fiscale, di una vera unione economica e di procedere verso l'unione politica. Ne consegue che la zona euro costituisce una manifestazione del secondo modello di integrazione differenziata, che presuppone che il gruppo di Stati membri resti lo stesso, anche se aperto all'adesione di altri Paesi, ad eccezione di quei paesi che vogliono mantenere a titolo permanente una deroga che in principio era temporanea (il Regno Unito, la Danimarca e la Svezia, ad oggi).

Come sottolineato da un'analista del processo di integrazione europea<sup>8</sup>, se gli Stati membri avessero voluto scegliere un modello di integrazione differenziata che consentisse di formare in seno all'Unione un "nucleo duro" di Stati più integrati, essi avrebbero potuto introdurre nei trattati una disposizione più simile a quella contenuta nel Progetto di costituzione dell'Unione europea presentato nel 1994 dalla Commissione istituzionale del Parlamento europeo (Progetto Herman). L'articolo 46 di questo progetto stabiliva che "les Etats membres qui le souhaitent peuvent adopter entre eux des dispositions leur permettant d'aller plus loin et plus vite que les autres sur la voie de l'intégration euro-

---

<sup>8</sup> G. Rossolillo, *Cooperazione rafforzata, cit.*, p. 351 ss.

péenne, à la double condition que cette avancée reste toujours ouverte à chacun des Etats membres qui voudraient s'y joindre, et que les dispositions qu'ils prennent restent compatibles avec les objectifs de l'Union et les principes de sa Constitution.”

Indipendentemente da quanto prevedeva il progetto Herman, la differenza essenziale tra il modello di integrazione differenziata rappresentato dall'UEM e quello che si concretizza nella cooperazione rafforzata consiste nel fatto che l'UEM è stata concepita dai redattori del Trattato di Maastricht come una tappa obbligata del processo di integrazione, che avrebbe condotto progressivamente alla creazione di un'Unione europea pienamente integrata sul piano economico e politico. Dunque, l'UEM avrebbe dovuto progressivamente includere tutti gli Stati membri, e il primo gruppo di Paesi che ha adottato l'euro avrebbe dovuto costituire un'avanguardia alla quale si sarebbero uniti in seguito gli Stati con deroga.

Tale particolarità dell'UEM costituisce la ragione per la quale, a differenza del meccanismo delle cooperazioni rafforzate, l'Unione economica e monetaria può derogare al principio di unità istituzionale al quale le cooperazioni rafforzate devono al contrario conformarsi. L'UEM è dotata in effetti di una struttura istituzionale propria che ha comportato, tra l'altro, la creazione di una nuova Istituzione (la Banca centrale europea) e che dispone, a partire dal Protocollo 14, di un organo informale (l'Eurogruppo) composto unicamente dai Ministri dell'economia degli Stati membri dell'eurozona<sup>9</sup>. Peraltro, non solo sono stati creati nuovi organi per la gestione della politica monetaria, ai quali partecipano unicamente gli Stati membri che si sono dotati della moneta unica (v. ad esempio il Meccanismo europeo di stabilità), ma il documento della Commissione denominato “*Blueprint per un'UEM autentica*”, così come i rapporti dei quattro Presidenti, prevedono la creazione di una serie di nuovi meccanismi che si applicherebbero unicamente ai paesi che partecipano alla moneta unica (ad esempio l'attribuzione all'eurozona di una capacità fiscale autonoma, o la creazione di un bilancio autonomo per i paesi della zona euro).

#### 6. La “costituzionalizzazione” dell'eurozona.

I limiti del presente articolo non consentono di approfondire le differenze tra la forma di integrazione differenziata rappresentata dall'UEM e quella che discende dalle disposizioni del Trattato sulle coo-

---

<sup>9</sup> Nello stesso senso v. G. Rossolillo, *Cooperazione rafforzata, op. cit.*, p. 355 ss.

perazioni rafforzate. Come già sottolineato, non si può contestare che il consolidamento di un gruppo pioniere di natura permanente – quale quello della zona euro – è di gran lunga preferibile rispetto alla proliferazione di cooperazioni rafforzate a composizione variabile, che consentono senza dubbio di adottare atti legislativi individuali, ma che non portano alla creazione di un “nucleo duro” di paesi che vogliono procedere congiuntamente sulla via dell’unione politica. Di conseguenza, sarebbe auspicabile una “costituzionalizzazione” dell’eurozona, che le riconosca la facoltà di adottare una serie di nuove misure che rafforzerebbero il suo livello di integrazione senza subire il veto dei paesi che hanno deciso di non aderire alla moneta unica.

Certo, l’articolo 136 TFUE consente già ai paesi della zona euro di adottare nuove misure per rafforzare l’Unione economica e monetaria, ma tali misure sono limitate al rafforzamento del coordinamento e della sorveglianza della disciplina di bilancio o all’elaborazione di orientamenti di politica economica, vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l’insieme dell’Unione. Altre misure potrebbero essere adottate sulla base dell’articolo 352 TFUE, ma sarebbe necessario adottarle attraverso una cooperazione rafforzata e a condizione di raggiungere uno degli obiettivi indicati dai Trattati. Per fare un esempio concreto, gli articoli ora citati non sarebbero sufficienti per l’adozione di un bilancio autonomo dell’eurozona finanziato da nuove risorse proprie. Di conseguenza, le sole vie possibili per dotare l’eurozona della capacità di prendere misure che le consentano di progredire sulla via dell’integrazione politica sono la redazione o di un nuovo trattato che rafforzi, tra le altre cose, la governance economica dell’eurozona, o la redazione di un Protocollo che istituisca una “cooperazione rafforzata permanente” tra gli Stati membri che hanno adottato la moneta unica al fine di consentire la creazione tra loro di cooperazioni rafforzate nei settori di competenza dell’Unione. L’adozione della moneta unica da parte di nuovi Stati membri implicherebbe la loro adesione alle cooperazioni rafforzate già istituite tra gli altri Stati membri sulla base delle disposizioni del Protocollo.

La redazione di un nuovo trattato che comporti una revisione del Trattato di Lisbona sembra esclusa nei prossimi due anni a causa della resistenza da parte della maggior parte degli Stati membri ad aprire il “vaso di Pandora” di una rinegoziazione dei Trattati in presenza delle richieste britanniche volte a riattribuire agli Stati alcune competenze trasferite all’Unione (per esempio in materia di libera circolazione delle persone, di politica sociale e migratoria...). Al contrario, questo non

sembra essere il caso per quanto riguarda il Protocollo per l'eurozona, nella misura in cui il governo britannico afferma di non essere contrario a un'integrazione più stretta della zona euro in cambio di una maggiore flessibilità per il Regno Unito relativamente ad alcune politiche dell'Unione (dunque integrazione differenziata più flessibile in seno all'Unione come contropartita della creazione di un "nucleo duro" più integrato composto dai paesi della zona euro).

*7. Progetto di protocollo per una cooperazione rafforzata permanente tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro.*

I governi dei paesi della zona euro potrebbero proporre alle autorità britanniche il seguente progetto di protocollo come contropartita di alcune nuove clausole derogatorie (*opting-out*) richieste dal Regno Unito in materia di libera circolazione delle persone e di politica sociale e/o migratoria nell'ambito dell'Unione europea:

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

DESIDEROSE di promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea, di proteggere i suoi interessi e di rafforzare il suo processo di integrazione,

DECISE a portare avanti il processo di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei,

CONSAPEVOLI della necessità di consentire agli Stati membri la cui moneta è l'Euro di compiere ulteriori passi sulla via della loro integrazione politica,

DESIDERANDO prevedere disposizioni particolari per una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri la cui moneta è l'Euro, in attesa che l'Euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri dell'Unione europea,

HANNO CONVENUTO le disposizioni seguenti, che sono allegare al Trattato sull'Unione europea.

Articolo 1

Gli Stati membri la cui moneta è l'Euro istituiscono fra di loro una cooperazione rafforzata permanente, secondo le modalità previste dal presente protocollo e a condizione che tutti i predetti Stati vi partecipino. Salvo disposizioni contrarie del presente Protocollo, sono fatte salve le disposizioni del Trattato di Lisbona relative alle cooperazioni rafforzate (articolo 20 TUE ed articoli 326-334 del TFUE).

## Articolo 2

Gli Stati membri la cui moneta è l'Euro prendono tutte le misure necessarie al completamento dell'Unione economica e monetaria. Essi possono instaurare fra di loro cooperazioni rafforzate nelle materie di competenza dell'Unione. Gli Stati predetti presentano iniziative in tal senso alla Commissione europea, precisandone il campo di applicazione e gli obiettivi perseguiti.

Tali iniziative sono trasmesse, per informazione, al Parlamento europeo ed al Consiglio.

## Articolo 3

La Commissione può presentare al Consiglio una proposta al riguardo. Qualora non presenti una proposta, la Commissione informa gli Stati membri la cui moneta è l'Euro delle ragioni di tale decisione. Le disposizioni pertinenti dell'articolo 331, par. 1, del TFUE restano applicabili.

La decisione sulla proposta della Commissione è presa dal Consiglio sulla base delle disposizioni pertinenti del Trattato relative alla materia oggetto della cooperazione rafforzata e previa approvazione del Parlamento europeo. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'Euro prendono parte al voto. L'unanimità è costituita unicamente dai voti degli Stati membri la cui moneta è l'Euro. Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, par. 3, del TFUE.

Per quanto riguarda le delibere del Parlamento europeo sulle proposte della Commissione, solo i membri del Parlamento eletti negli Stati membri la cui moneta è l'Euro prendono parte al voto.

## Articolo 4

L'adozione dell'Euro da parte di uno Stato membro con deroga implica l'adesione alle cooperazioni rafforzate già instaurate fra tutti gli Stati membri la cui moneta è l'Euro.

Se necessario, la Commissione adotta le eventuali misure transitorie necessarie per l'applicazione allo Stato membro in questione degli atti già adottati nel quadro delle cooperazioni rafforzate.

## Articolo 5

Il presente Protocollo produce i suoi effetti fino al momento in cui vi sono Stati membri con deroga all'Euro.

### 8. *Conclusioni.*

Conformemente alle disposizioni del Trattato, il suddetto Protocollo dovrebbe essere firmato e ratificato da tutti gli Stati membri, anche se sarebbe applicabile solo agli Stati dell'eurozona. Questa procedura è stata utilizzata, ad esempio, per il Protocollo sociale del 1992, che ha permesso di esonerare il Regno Unito dall'applicazione dell'Accordo sociale, valido unicamente per gli altri undici Stati membri. L'adozione di un Protocollo – che ha lo stesso valore giuridico di un Trattato – permette di rispettare la regola dell'unanimità per la firma e la ratifica di un nuovo trattato nel quadro istituzionale dell'Unione. Il Protocollo consentirebbe altresì di “costituzionalizzare” la zona euro, che diverrebbe il “nucleo duro” o l’“avanguardia” dell'Unione europea, consentendo al contempo al Regno Unito e ad altri Paesi di restare all'interno della stessa Unione, conformemente alla teoria dell’“avanguardia” cara a Jacques Delors.

## John Pinder: Come un pellegrino\*

John Pinder era questa cosa rara: un leader intellettuale nel campo della politica. Il riassunto della sua carriera parla da sé: dopo aver frequentato matematica e statistica a Cambridge – al *King's College*, quello di Alan Turing e Maynard Keynes –, nel 1943 si arruolò nella *Royal Artillery* e da allora mantenne quello stile un po' militaresco, elegante, impettito, patriottico, con tanto di baffi, che lo ha sempre caratterizzato. Come per molti della sua generazione, l'esperienza della guerra contro il fascismo fu determinante. Il suo primo lavoro da civile fu quello di addetto stampa per *Federal Union* (1950-52), in quel periodo influente forza politica non solo tra le migliori menti impegnate nella costruzione dell'Europa del dopoguerra, ma anche tra chi doveva gestire il graduale ma irreversibile smantellamento dell'Impero britannico<sup>1</sup>. John era cresciuto in India, dove suo padre era impegnato nella costruzione di tram e ferrovie: nel far viaggiare l'India in orario aveva trasmesso a suo figlio un duraturo interesse per i viaggi, le lingue straniere e la puntualità.

Dal 1952, Pinder entrò a far parte dell'*Intelligence Unit* dell'*Economist*, dove con altri continuò a sviluppare la difficile e pressante battaglia per la partecipazione britannica alle Comunità europee. Dal 1964 al 1985 è stato il Direttore dell'importante *think-tank* londinese *Political and Economic Planning* (PEP) – successivamente ribattezzato *Policy Studies Institute* (PSI). La lista delle pubblicazioni di cui è autore

---

\* Il 7 marzo 2015 è mancato John Pinder. Per ricordare il suo legame con *Il Federalista*, che risale al 1977, ripubblichiamo l'ultimo suo saggio comparso sulla nostra rivista (n. 3 del 2002), preceduto dal ricordo che ne ha tratteggiato Andrew Duff in occasione della riunione del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti nell'aprile 2015.

<sup>1</sup> Si veda: John Pinder, Richard Mayne, *Federal Union: The Pioneers*, Londra, Palgrave MacMillan, 1990.

o supervisore e la qualità di quanti ha fatto lavorare è impressionante sotto ogni punto di vista. La rete costruita da Pinder ha fatto crescere studiosi, giornalisti, funzionari e politici (di tutti i partiti) impegnati, nel miglior senso del termine, verso gli obiettivi della giustizia sociale, della crescita economica, dell'approfondimento della democrazia e dell'internazionalismo.

Naturalmente, la rete di Pinder non si è fermata a Dover. E' stato particolarmente vicino al Movimento federalista europeo (MFE). Con Jacques Vandamme è stato il co-fondatore, nel 1974, della *Trans-European Policy Studies Association* (TEPSA), ed ha mantenuto per trent'anni un intenso impegno nell'insegnamento come professore al *Collège d'Europe* di Bruges (dove tanti esponenti della classe politica europea lo hanno ascoltato). E' stato Presidente dell'Unione europea dei federalisti (UEF), che amava, dal 1984 al 1990 (gli anni della Thatcher); ed è sempre stato il più possibile attivo in seno al Movimento europeo, sia nel Regno Unito, sia a livello internazionale. Ha declinato ben pochi inviti a parlare o a scrivere ed ha coscienziosamente adempiuto agli impegni che aveva accettato.

Dal 1985 al 2008, John Pinder è stato il Presidente del *Federal Trust for Education and Research*, fondato nel 1945 da William Beveridge. Sebbene sempre timido e riservato, John era anche ardito come un militare. Non ha mai esitato a chiamare i suoi amici in alto loco – come Roy Jenkins, Edward Heath, Altiero Spinelli e perfino Valéry Giscard d'Estaing – soprattutto quando li considerava (cosa che capitava spesso) scarsamente impegnati o inconsistenti verso la causa europea. Gli alti standard che imponeva a se stesso lo portavano ad aspettarsi molto dagli altri.

John era un brillante curatore del lavoro degli altri ed insieme un gentile ma fermo mentore di quanti più giovani (come me) aveva reclutato al suo fianco. La sua lunga bibliografia illustra bene l'ampio respiro del suo pensiero e della sua politica: economista, politologo, ambientalista, storico, insegnante, benefattore. E siamo veramente fortunati perché, dopo la sua morte, il 7 marzo, all'età di 91 anni, i suoi scritti e il suo esempio restano con noi: il suo impegno liberale, la sua costanza, la sua umanità.

Era un eccellente scrittore, che affrontava temi complessi con scrupolo e modestia<sup>2</sup>. Ecco come si esprime sul Trattato di Maastricht: "Il

---

<sup>2</sup> Si veda, per esempio: John Pinder, *The European Union: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2001.



problema sul tappeto è se i poteri [dell'Unione europea] debbano essere esercitati in comune nel quadro di un sistema intergovernativo, che è al tempo stesso inefficiente ed antidemocratico, o essere attribuiti ad un sistema efficace basato sui principi del governo democratico, con un ordine giuridico che rispetta i diritti fondamentali ed un vero e proprio governo a fronte del quale i rappresentanti del popolo – insieme, nei sistemi federali, ai rappresentanti degli Stati – emanano leggi e controllano l'esecutivo. Tale sistema è basato sulla filosofia politica inglese, più che su qualsiasi altra. E' molto triste che il governo britannico si opponga alla sua applicazione all'Unione europea, dove l'interdipendenza rende necessario un nuovo livello di governo.”

John sostenne con forza l'allargamento dell'UE ad Est, così come il suo rafforzamento democratico. E' stato uno dei primi a richiedere che si svolgesse una convenzione costituzionale europea. “Questa procedura è una novità per gli inglesi. La nostra costituzione si è sviluppata in un altro modo. Ma l'esercizio del potere politico in comune con i nostri vicini per affrontare i problemi della reciproca interdipendenza ha raggiunto un punto in cui è necessaria una costituzione per controllarlo correttamente; e questa necessità diverrà ancor più acuta man mano che crescono il numero e la diversità degli Stati membri. La costituzione europea non può evolvere nel corso di secoli come ha fatto quella inglese, né dovrebbe continuare a svilupparsi con i metodi usati per negoziare il Trattato di Maastricht. Il Trattato è un risultato positivo; ma al tempo stesso disorienta, rimane oscuro, e non riesce a trascinare il popolo con sé. Gli europei hanno bisogno di un'Unione efficace con un governo democratico, che deve essere istituito con una procedura che assicuri il consenso dei cittadini. (...) Solo così gli europei possono garantirsi la sicurezza, la prosperità e l'ambiente necessari nell'Europa fortemente interdipendente del ventunesimo secolo.”

Nel *Who's Who*, John ha indicato come suoi interessi “la musica, le passeggiate, le lingue straniere e la letteratura”. La sue vacanze trascorse passeggiando con Pauline in Francia e in Italia non hanno mai cessato di ringiovanirlo. Possiamo immaginarcelo che avanza lentamente, immerso nei suoi pensieri, di umore lieto, come un pellegrino, con ostinata perseveranza verso una meta che diviene sempre più chiara e vicina.

*Andrew Duff*

# Mario Albertini e la storia del pensiero federalista\*

JOHN PINDER

E' per me un grande onore essere stato invitato a fare una relazione a questo convegno per ricordare Mario Albertini, un uomo che ha fatto tanto per noi federalisti, per l'Europa e per l'umanità intera. Questo onore è particolarmente significativo per me perché egli, come Altiero Spinelli, ha fatto del pensiero della scuola inglese degli anni Trenta e dei primi anni Quaranta, insieme a quello dei Padri fondatori americani, la base del suo pensiero federalista. Albertini spiegò che mentre il pensiero fondato sulla fonte inglese ha dato una risposta alla domanda "perché creare la Federazione europea?", quello fondato sulla fonte americana ha dato una risposta alla domanda "come crearla?"<sup>1</sup>. Quanto alla domanda "quale forma di federazione?", la risposta, per Albertini come per gli inglesi, era contenuta nella Costituzione degli Stati Uniti d'America.

Il problema che oggi voglio affrontare riguarda il modo in cui il pensiero di Albertini ha sviluppato queste due tradizioni federaliste. In generale si può dire che egli è stato il massimo esponente del pensiero hamiltoniano della seconda metà del Novecento, oltre che il creatore della scuola federalista italiana. Egli è stato non solo un esponente, ma anche un innovatore, spesso illuminando il pensiero di altre scuole, in altri casi differenziandosi con contributi originali.

---

\* Si tratta dell'intervento al convegno di studi organizzato l'8 aprile 2002 dalle Università di Milano e di Pavia e dal Movimento federalista europeo sulla figura di studioso e di militante di Mario Albertini a cinque anni dalla sua scomparsa.

<sup>1</sup> Cfr. Mario Albertini, *L'unificazione europea e il potere costituente* (1986), in *Nazionalismo e Federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 302, 304. (Molti degli scritti di Albertini sono stati ripubblicati, con l'indicazione delle rispettive fonti, in due antologie: *Nazionalismo e Federalismo* e *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, da cui sono state tratte le citazioni. Si è posta tra parentesi, dopo il titolo, la data del saggio originale per aiutare i lettori a valutare il contesto e tracciare cronologicamente lo sviluppo del suo pensiero).

### *Quale forma di federazione.*

Per Albertini, come per Spinelli e per la scuola inglese, la questione centrale era la trasformazione di Stati a sovranità assoluta in Stati federati in uno Stato federale. Per loro il federalismo di Althusius o di Proudhon – considerato da Albertini come “una tecnica... per il decentramento del potere politico”<sup>2</sup> – non era di grande rilievo. Albertini sosteneva che Proudhon “era rimasto, quanto alla concezione dello Stato, un anarchico”, benché egli lo abbia definito anche un “grande presbitero” che “ha previsto quale sarebbe stato il limite tragico della democrazia nazionale qualora non avesse trovato i suoi correttivi nella democrazia locale e nella democrazia europea”. Albertini affermava inoltre che il federalismo richiede “la creazione di orbite di governo democratico locale ad ogni livello di manifestazione concreta delle relazioni umane”<sup>3</sup>. Ma egli concentrò il suo pensiero sulla creazione di una federazione tra Stati sovrani, essenziale per garantire la pace fra loro.

Mentre gli scrittori della scuola inglese si erano attenuti ad un’esplosione classica della forma di una tale federazione, Albertini ne fece la migliore rielaborazione della seconda metà del Novecento<sup>4</sup>. Sia la scuola inglese, sia Albertini, condividevano la preferenza per il sistema europeo basato su un esecutivo parlamentare piuttosto che quello presidenziale americano, pur accettando per il resto gli elementi principali della Costituzione americana. Albertini riteneva cioè più valido un “governo responsabile di fronte al Parlamento europeo... come istanza di controllo democratico dell’attività dell’Unione”<sup>5</sup>.

Egli arricchì il pensiero federalista anche con la sua analisi della relazione tra nazione e Stato<sup>6</sup>. Secondo lui, lo Stato nazionale, con il suo dispotismo, danneggia la vita dei cittadini, ponendo restrizioni allo sviluppo economico e provocando la guerra<sup>7</sup>. I suoi limiti si manifestano anche nella “contraddizione tra l’affermazione della democrazia nel quadro nazionale e la sua negazione nel quadro internazionale”, che

---

<sup>2</sup> Mario Albertini, *Il Risorgimento e l’unità europea* (1961), in *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 184.

<sup>3</sup> Mario Albertini, *La Federazione* (1963) e *Le radici storiche e culturali del federalismo europeo* (1973), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., pp. 99, 114, 128.

<sup>4</sup> Mario Albertini, *Federazione*, ibidem.

<sup>5</sup> Mario Albertini, *Moneta europea e unione politica* (1990), in *Una rivoluzione pacifica. Dalle Nazioni all’Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 323.

<sup>6</sup> Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1997, ristampa delle edizioni precedenti del 1960 e del 1980.

<sup>7</sup> Mario Albertini, *La nazione, il feticcio ideologico del nostro tempo* (1960), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., p. 22.

pregiudica anche l'affermazione del liberalismo e del socialismo a livello nazionale<sup>8</sup>. Lo Stato nazionale dovrebbe essere sostituito con uno Stato federale plurinazionale; la Federazione europea sarebbe “un popolo di nazioni, un popolo federale”, e non “un popolo nazionale”; il federalismo prevede una struttura di Stati democratici plurinazionali fino al livello mondiale<sup>9</sup>. Il pensiero della scuola inglese su questo tema non era diverso, ma l'analisi di Albertini è più approfondita.

Negli anni Trenta, la scuola inglese indicò nel federalismo la soluzione al problema della guerra. Dal punto di vista logico, l'obiettivo finale non può che essere una federazione mondiale, ma essa è realizzabile solo nel lungo periodo. Parecchi, quindi, sostenevano la proposta di Clarence Streit per una federazione di quindici democrazie, Stati Uniti inclusi, per impedire una guerra provocata dall'Asse. Ma l'America isolazionista non era disponibile e nel 1939 i leader della scuola inglese si indirizzarono verso l'ipotesi di una federazione delle democrazie europee, in attesa dell'adesione degli Stati allora fascisti dopo il loro ritorno alla democrazia.

Questo fu naturalmente il punto di partenza per Albertini che, dopo il rifiuto del Regno Unito di partecipare alla Comunità europea, preferì, per cominciare, “una Federazione europea comprendente almeno i sei paesi che hanno preso la testa del processo di unificazione”, e poi la sua “estensione graduale a tutta l'Europa”<sup>10</sup>. Quando il Regno Unito entrò nella Comunità, egli aggiunse che “bisogna attendere che l'adesione alla Comunità dia i suoi frutti”<sup>11</sup>. Attendiamo ancora questi frutti – e speriamo bene!

Kenneth Wheare indicava “la somiglianza di istituzioni politiche” fra gli Stati membri come una condizione della formazione di una federazione<sup>12</sup>. Albertini fu più preciso, affermando che era necessaria, sia nella federazione che negli Stati membri, “l'attribuzione della sovranità

<sup>8</sup> Mario Albertini, *Le radici storiche* (1973), op. cit., pp. 126-7; Id. *L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico* (1965), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., p. 235; Id. *Qu'est-ce que le fédéralisme? Recueil des textes choisis et annotés*, Parigi, Société Européenne d'Études et d'Informations, 1963, p. 32.

<sup>9</sup> Mario Albertini, *Per un uso controllato della terminologia nazionale e supranazionale* (1961), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., p. 30.

<sup>10</sup> Mario Albertini, *La strategia della lotta per l'Europa* (1966), in *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 59.

<sup>11</sup> Mario Albertini, *Il problema monetario e il problema politico europeo* (1973), in *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 185.

<sup>12</sup> Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, Londra, Oxford University Press, 1951 (prima edizione 1946), p. 37; in italiano in Kenneth C. Wheare, *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 92.

al popolo nel quadro del regime rappresentativo, con la possibilità di sdoppiare la rappresentanza mediante la doppia cittadinanza di ogni elettore”<sup>13</sup>. Questa condizione è divenuta particolarmente rilevante per quanto riguarda le nuove democrazie candidate all’adesione all’Unione, e rimane un problema cruciale per la creazione di una federazione mondiale.

### *Perché la federazione.*

Nel 1937 Lionel Robbins pubblicò il libro *Economic Planning and International Order*, analizzando le ragioni per le quali il quadro di una federazione internazionale era essenziale per il buon governo di un’economia internazionale. Nel 1939, in *The Economic Causes of War*, egli spiegò perché la causa della guerra non fosse il capitalismo, bensì la sovranità nazionale, e concluse con un appello appassionato per una Federazione europea<sup>14</sup>. Albertini ha ricordato che questi libri furono le più importanti fonti federalistiche per Spinelli, quando era al confino sull’isola di Ventotene<sup>15</sup>.

Per la scuola inglese del dopoguerra, come per Robbins nel 1939, la pace era lo scopo del federalismo. La pace era il “valore centrale” e “l’obiettivo supremo” del federalismo anche per Albertini<sup>16</sup>, la complessità del cui pensiero era talvolta nascosta dalla semplicità delle sue formulazioni. Egli ha ricalcato il pensiero di Lord Lothian definendo la pace non come “il semplice fatto che la guerra non è in atto”, ma come “l’organizzazione di potere che trasforma i rapporti di forza fra gli Stati in rapporti giuridici veri e propri”<sup>17</sup>. A partire dal 1981, Albertini riconobbe che “con la lotta per l’unificazione europea si sono ottenute le

<sup>13</sup> Mario Albertini, *L’unificazione europea e il potere costituente* (1986), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., p. 296.

<sup>14</sup> Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order*, Londra, Macmillan, 1937, e *The Economic Causes of War*, Londra, Jonathan Cape, 1939; alcuni capitoli di ambedue in italiano in Lionel Robbins, *Il federalismo e l’ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985.

<sup>15</sup> Cfr. Mario Albertini, *L’unificazione europea* (1986), op. cit., p. 302. Cfr. anche John Pinder (a cura di), *Altiero Spinelli and the British Federalists: Writings by Beveridge, Robbins and Spinelli 1937-1943*, Londra, Federal Trust, 1998, p. 46.

<sup>16</sup> Mario Albertini, *Qu’est-ce que le fédéralisme?* (1963), op. cit., p. 32; *Cultura della pace e cultura della guerra* (1984), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., p. 151.

<sup>17</sup> *Le radici storiche* (1984), cit., p. 114; Lord Lothian, *Pacifism is not Enough* (1935), ristampato in John Pinder e Andrea Bosco (a cura di), *Pacifism is not Enough: Collected Lectures and Speeches of Lord Lothian* (Philip Kerr), Londra, Lothian Foundation Press, 1990, p. 221. In italiano: Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986.

prime forme di politica europea e la fine della rivalità militare fra i vecchi Stati nazionali dell'Europa occidentale"<sup>18</sup>. Cioè, per quanto riguarda i rapporti reciproci fra questi ultimi, l'obiettivo della pace era già stato raggiunto, mentre per alcuni Stati dell'Europa orientale, e soprattutto per il mondo intero, esso rimaneva l'obiettivo supremo.

Per i cittadini dell'attuale Unione, dunque, altri obiettivi sono diventati più importanti. Albertini ha citato dal *Manifesto di Ventotene* l'affermazione che la questione di chi controlla la pianificazione economica è la "questione centrale"<sup>19</sup> (lo stesso quesito che Robbins aveva proposto nel 1937), ma ha anche individuato altri valori essenziali del federalismo contemporaneo: la sicurezza ecologica<sup>20</sup>, il rifiuto dell'egemonia (vedi le preoccupazioni di Carlo Cattaneo e dei Padri fondatori americani)<sup>21</sup> e la democrazia negli Stati nazionali, che la loro interdipendenza sta indebolendo sempre più<sup>22</sup>. Mi pare che questi costituiscono gli elementi per spiegare i valori federalisti ai cittadini dell'Unione europea di oggi. Per quanto riguarda alcuni Stati dell'Europa centrale e orientale, invece, e soprattutto per il federalismo mondiale, la pace rimane l'obiettivo di maggiore rilievo.

#### *La Federazione mondiale.*

Nel suo libro *The Price of Peace*, pubblicato nel 1945, William Beveridge spiegò che la sovranità nazionale è la causa della guerra, e la rinuncia ad essa in una federazione mondiale il metodo per abolirla<sup>23</sup>. Benché egli riconoscesse che questo obiettivo era lontano e che nel frattempo solo una confederazione sarebbe stata realizzabile, questo libro mi fece avvicinare al federalismo come risposta alla terribile esperienza della guerra. Dopo Hiroshima e Nagasaki, la federazione mondiale sembrava una necessità urgente a milioni di persone, di cui circa mezzo milione comprò *Anatomy of Peace* di Emery Reves<sup>24</sup>.

Nacquero movimenti per la federazione mondiale, soprattutto nei paesi anglosassoni e in Giappone, leader politici come l'ex-primo ministro Clement Attlee ne diventarono sostenitori, e si sviluppò una let-

---

<sup>18</sup> Mario Albertini, *La pace come obiettivo supremo della lotta politica* (1981), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., p. 185.

<sup>19</sup> Mario Albertini, *L'unificazione europea* (1986), op. cit., p. 304.

<sup>20</sup> Mario Albertini, *Cultura della pace e cultura della guerra* (1984), op. cit., p. 161.

<sup>21</sup> Mario Albertini, *Le radici storiche* (1973), op. cit., p. 140.

<sup>22</sup> Mario Albertini, *La strategia* (1966), op. cit., pp. 63-4.

<sup>23</sup> William Beveridge, *The Price of Peace*, Londra, Pilot Press, 1945.

<sup>24</sup> Emery Reves, *The Anatomy of Peace*, New York, Harper, 1945; in italiano: *Anatomia della pace*, Bologna, Il Mulino, 1990.

teratura mondialista. Ma il clima della Guerra fredda scoraggiò la maggior parte di coloro che caldeggiavano quell'obiettivo e il pensiero federalistico quasi lo abbandonò.

Albertini fu un'eccezione. Egli era più coerente, più tenace, più risoluto di altri nel confrontarsi con i fatti del potere e con le sue conseguenze. Per lui, "il rischio della distruzione del genere umano" legato alla bomba atomica era "assolutamente inaccettabile"<sup>25</sup>. Ma egli riconobbe, come Beveridge, che le condizioni per creare la Federazione mondiale non erano presenti e che la lotta per un'Assemblea costituente, fondamentale per la sua dottrina per quanto riguarda la Federazione europea, non era ancora praticabile. La sua strategia per il federalismo mondiale era dunque simile a quella dei federalisti anglosassoni: "il rafforzamento dell'ONU", insieme ad altri "obiettivi intermedi" nel "processo di superamento degli Stati nazionali esclusivi", processo che aveva "già raggiunto uno stadio molto avanzato" nella Comunità europea<sup>26</sup>. Tipica del suo pensiero federalistico era l'enfasi sui militanti federalisti, sulla necessità "di costruire... un'avanguardia politica mondiale" per la creazione di una Federazione mondiale<sup>27</sup>.

#### *Come creare la Federazione.*

Albertini e la scuola inglese erano generalmente d'accordo sulla forma e sul perché della Federazione. Ma le loro idee erano diverse sul come crearla.

Gli inglesi cercavano di influenzare il loro governo, negli anni Trenta e Quaranta, perché adottasse una politica federalista per dare l'avvio ad una federazione, e in seguito per costruire elementi pre-federali nelle istituzioni e nelle competenze della Comunità. I principi fondamentali di Albertini erano invece l'Assemblea costituente e il fatto che i federalisti dovevano rimanere estranei alla lotta per il potere nazionale.

Spinelli ha scritto che nel periodo che va dal 1947 al 1954, egli aveva "lavorato sull'ipotesi che i principali ministri moderati si sarebbero accinti alla costruzione federale"<sup>28</sup>: un metodo assai simile a quello dei federalisti inglesi. Poi, dopo il fallimento, nel 1954, del progetto per una Comunità politica europea, egli avviò il Congresso del popolo eu-

<sup>25</sup> Mario Albertini, *La pace come obiettivo supremo* (1981), *op. cit.*, p. 184.

<sup>26</sup> Mario Albertini, *Verso un governo mondiale* (1984), in *Nazionalismo e Federalismo*, *op. cit.*, pp. 203-4.

<sup>27</sup> Mario Albertini, *Verso un governo mondiale*, *op. cit.*, p. 207.

<sup>28</sup> Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio. La goccia e la roccia*, a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 18.

ropeo e lanciò la campagna per dar vita a un'Assemblea costituente attraverso "una protesta popolare crescente... diretta contro la legittimità stessa degli Stati nazionali"<sup>29</sup>. Quando diventò evidente a Spinelli che la campagna non aveva il successo da lui sperato, concepì la proposta che i federalisti acquisissero il potere in un numero crescente di municipi importanti, come base per una successiva campagna. Albertini non poteva accettare questa idea, che contraddiceva tutti i fondamentali principi federalisti, e il Movimento federalista europeo fu d'accordo con lui. Spinelli, infastidito, scrisse nel suo diario che per Albertini, "tentare di preparare l'evento (della lotta finale) era sporco opportunismo, occorreva preparare sé stessi all'evento"<sup>30</sup>. Spinelli era un politico geniale, capace di concepire e condurre campagne d'azione culminate nello straordinario successo della sua ultima battaglia, quella per il Progetto di Trattato per l'Unione europea al Parlamento europeo. Ma egli non restava all'interno di regole stabilite, e la sua tendenza ad iniziare successivi "nuovi corsi" e a impostare nuove strategie presentava troppe difficoltà per un Movimento come il MFE. Albertini era assolutamente convinto che bisogna rispettare certi principi fondamentali, che egli seguiva con una coerenza e una tenacia eccezionali. Queste caratteristiche furono cruciali per la sua posizione nella storia del pensiero federalistico, mettendolo in grado non solo di sviluppare la propria opera intellettuale, ma anche di fondare la scuola italiana del federalismo hamiltoniano.

Una differenza fra Albertini e gli inglesi era legata alla sua concezione del pensiero storico, basata sul metodo weberiano secondo il quale, nelle sue parole, "non ci sono conoscenze storiche senza quadri teorici di riferimento specifico per ordinare i fatti e completarne il significato ('tipi ideali')", anche se "l'elaborazione teorica deve esser condotta solo sino al punto nel quale essa rende possibile la conoscenza storica e non oltre, perché al di là di questo punto essa si convertirebbe nella pretesa di sostituire la conoscenza storica... con la conoscenza teorica"<sup>31</sup>. Alla tradizione empirica inglese non manca la capacità di sviluppare teorie. L'evoluzione darwiniana e il liberalismo sono testimonianze di questo. Ma mi pare che nella tradizione weberiana lo sviluppo della teoria precede il suo adattamento ai fatti, e forse questo approccio fu una causa delle differenze fra Albertini e gli inglesi.

<sup>29</sup> *Loc. cit.*

<sup>30</sup> Altiero Spinelli, *Diario europeo, I, 1948-1969*, a cura di Edmondo Paolini, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 417.

<sup>31</sup> Mario Albertini, *L'unificazione europea e il potere costituente* (1986), *op. cit.*, pp. 293-4.



*Lo sviluppo della Comunità europea e del pensiero di Albertini.*

Benché gli inglesi abbiano sviluppato la loro democrazia attraverso un processo riformista, senza un'Assemblea costituente, l'idea di una tale Assemblea era ritenuta accettabile da molti. Nel 1948, Mackay, un importante federalista membro del Parlamento inglese, ottenne il sostegno di un terzo dei membri del Parlamento per una risoluzione che chiedeva un'Assemblea costituente europea<sup>32</sup>. Ma mentre per gli inglesi un processo riformista, a iniziare dalla CECA, sarebbe stato utile, il punto di partenza per Albertini, nel 1961, era soltanto "il conferimento del potere costituente al popolo europeo... o tutto o niente"; bisognava rifiutare "pseudostazioni intermedie... sino a che non si riusciva ad ottenere tutto il potere (ossia quello costituente)"; la soluzione della Comunità "ispirata dal cosiddetto 'funzionalismo' (la geniale idea di fare l'Europa a pezzettini...) era sbagliata" e le Comunità economiche erano "parole vuote"<sup>33</sup>. Ma da buon weberiano egli era disposto ad adattare la teoria ai fatti, e nel 1965 scrisse che la CECA aveva stabilito una "unità di fatto... così solida da poter sorreggere l'inizio di un processo vero e proprio di integrazione economica", la quale "fu un fatto capitale per la vita dell'Europa"<sup>34</sup>. E un anno dopo scrisse che "l'integrazione europea è il processo di superamento della contraddizione tra la dimensione dei problemi e quella degli Stati nazionali", cioè "i fatti dell'integrazione europea" minano i poteri nazionali esclusivi, "creando nel contempo, con l'unità di fatto, un potere europeo di fatto", che i federalisti possono sfruttare politicamente<sup>35</sup>. Nello stesso saggio egli individuò il trasferimento del controllo dell'esercito, della moneta e di parte delle entrate dai governi nazionali a un governo europeo come elementi cruciali del trasferimento della sovranità<sup>36</sup>; e nel 1971, considerando la prospettiva delle elezioni dirette del Parlamento europeo, egli scrisse che una tale situazione "può essere considerata pre-costituzionale perché dove si manifesta l'intervento diretto dei partiti e dei cittadini si manifesta anche la tendenza alla formazione di un assetto costituzionale"<sup>37</sup>. E' interessante, perfino commovente, osser-

<sup>32</sup> Cfr. John Pinder, "Manifesta la verità ai potenti": i federalisti britannici e l'establishment, in AA.VV., *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, a cura di Sergio Pistone, Milano, Jaca Book, 1992, p. 125.

<sup>33</sup> Mario Albertini, *Quattro banalità e una conclusione sul Vertice europeo* (1961), in *Nazionalismo e federalismo*, op. cit., pp. 226, 228, 229, 232 n. 7.

<sup>34</sup> Mario Albertini, *L'integrazione europea* (1965), op. cit., pp. 249-50.

<sup>35</sup> Mario Albertini, *La strategia* (1966), op. cit., pp. 69, 71.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 66-7.

<sup>37</sup> Mario Albertini, *Il Parlamento europeo. Profilo storico, giuridico e politico*

vare come, mentre gli inglesi, nella loro situazione diversa, trascuravano l'idea della Costituente, Albertini stava modificando la sua teoria alla luce dei fatti, cioè del successo crescente della Comunità europea. Questo lo ha condotto verso un contributo molto importante al pensiero federalistico: una sintesi dell'approccio di Spinelli e di quello di Monnet.

*Verso una sintesi di spinellismo e monnetismo.*

Le sue idee sulla moneta forniscono un altro esempio dello sviluppo del suo pensiero. Nel 1968 egli scrisse che “non c'è mercato comune senza moneta comune, e moneta comune senza governo comune, dunque il punto di partenza è il governo comune”<sup>38</sup>. Ma quattro anni più tardi egli affermò che l'Unione monetaria avrebbe potuto “spingere le forze politiche su un piano inclinato” perché, impegnando qualcuno per qualcosa che implica il potere politico, può accadere che finisca “per trovarsi, suo malgrado, nella necessità di crearlo”. Sul terreno monetario, sarebbero stati possibili “dei passi avanti di natura istituzionale, tangibile, europea, ad esempio nella direzione indicata da Triffin”, cioè un sistema europeo di riserve, che sarebbe stato scambiato dalla classe politica “per una tappa sulla via della creazione di una moneta europea”; e si poteva prevedere, dunque, “un punto scivoloso verso una situazione che si potrebbe chiamare di ‘Costituente strisciante’ ”<sup>39</sup>.

Albertini stava “preparando l'evento”, anche se non nel modo approvato da Spinelli, il cui progetto era allora diverso e che scrisse nel suo diario che Albertini aveva ridotto il MFE in “sciocchi seguaci di Werner”<sup>40</sup>, nel cui Rapporto erano indicate le tappe verso l'Unione economico-monetaria. Ma la riconciliazione fra i due non era lontana, grazie alle imminenti elezioni dirette del Parlamento europeo e al grande Progetto di Trattato per l'Unione europea elaborato da Spinelli.

Già nel 1973 Albertini, nella sua analisi dell'Unione monetaria, aveva individuato le elezioni dirette come punto decisivo “perché riguarda la fonte stessa della formazione della volontà pubblica democratica”<sup>41</sup>. Le elezioni del Parlamento europeo sarebbero state una delle chiavi, dunque, insieme alla moneta e all'esercito, per il trasferi-

---

(1971), in *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., p. 216.

<sup>38</sup> Mario Albertini, *L'aspetto di potere della programmazione europea* (1968), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., p. 262.

<sup>39</sup> Mario Albertini, *Il problema monetario* (1973), op. cit., pp. 184, 187, 191.

<sup>40</sup> Altiero Spinelli, *Diario europeo, III, 1976-1986*, p. 186.

<sup>41</sup> Mario Albertini, *Il problema monetario* (1973), op. cit., p. 192.

mento della sovranità. Nel 1976, il Consiglio europeo decise le elezioni e Spinelli si imbarcò nel suo quinto e ultimo nuovo corso<sup>42</sup>. Albertini osservò che era “iniziata la fase politica – per definizione costituente – del processo di integrazione europea”, e concluse che la Comunità sarebbe stata la base della Federazione europea, attraverso “singoli atti costituenti che rafforzano il grado costituente del processo rendendo possibili ulteriori atti costituenti e così via”, e che “solo con una prima forma di Stato europeo (da istituire con un atto costituente *ad hoc*) si può avviare il processo di formazione dello Stato europeo per così dire definitivo”: cioè bisogna accettare “il paradosso di ‘fare uno Stato per fare lo Stato’”. Egli rese esplicito il ruolo della Comunità in questo processo, nella “costruzione graduale, e via via pari al grado di unione raggiunto, di un apparato politico e amministrativo europeo”: un processo che “si può in teoria considerare finito solo quando lo Stato iniziale europeo (con sovranità monetaria, ma non in materia di difesa), si sia trasformato nello Stato europeo definitivo, con tutte le competenze necessarie per l’azione di un governo federale normale”<sup>43</sup>.

Il cammino weberiano di Albertini conduceva, dunque, verso una sintesi feconda fra lo spinellismo e il monnetismo attraverso “l’idea di sfruttare le possibilità del funzionalismo per giungere al costituzionalismo”, perché “l’unificazione europea è un processo di integrazione... strettamente collegato con un processo di costruzione degli elementi istituzionali a volta a volta indispensabili...”<sup>44</sup>. Egli era pronto per spiegare in termini teorici l’ultima opera di Spinelli, cioè il Progetto di Trattato per l’Unione europea del Parlamento europeo.

#### *Dal progetto di Trattato alla Convenzione di Laeken.*

Albertini riteneva che il progetto fosse realistico, perché proponeva “il minimo istituzionale indispensabile per fondare le decisioni europee sul consenso dei cittadini”. Il “pregio maggiore del progetto” stava nel fatto che “affidava al Parlamento a) il potere legislativo”, detto oggi co-decisione, in modo che “l’attuale Consiglio dei Ministri... per questo rispetto, funzionerebbe come un Senato federale”, e “b) il potere che risulta dal controllo parlamentare della Commissione, che comincerebbe ad assumere la forma di un governo europeo”. Il progetto era “ragio-

<sup>42</sup> Altiero Spinelli, *La goccia e la roccia*, op. cit., p. 18.

<sup>43</sup> Mario Albertini, *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo* (1976), in *Una rivoluzione pacifica*, op. cit., pp. 223, 225, 226.

<sup>44</sup> Mario Albertini, *L’Europa sulla soglia dell’unione* (1985), in *Nazionalismo e Federalismo*, op. cit., pp. 274, 276.

nevole”, perché “solo quando l’Unione avrà dimostrato di saper funzionare bene, sarà possibile disporre della grande maggioranza necessaria per attribuire all’Unione la sovranità anche in materia di politica estera e di difesa”<sup>45</sup>. Esso conteneva, dunque, l’idea accennata prima di “fare uno Stato per fare lo Stato”.

Il genio politico di Spinelli, manifestato nel progetto di Trattato, non solo ha favorito la riconciliazione fra lui e Albertini, ma ha anche portato a un esito concreto un elemento molto importante del pensiero federalistico di Albertini, cioè la relazione fra l’azione politica e la filosofia di Monnet e di Spinelli. E’ tragico che Spinelli sia morto credendo che il progetto fosse fallito perché l’Atto unico era un “topolino morto”. Albertini è invece sopravvissuto finché si sono manifestate conseguenze veramente significative. In un documento pubblicato sull’*Unità europea* del dicembre 1990, egli ha potuto affermare che, “salvo catastrofi”, il potere di fare la politica monetaria sarebbe stato trasferito al livello europeo, e che dunque bisognava adeguare il meccanismo decisionale, “facendo funzionare la Comunità come una federazione nella sfera dove un potere europeo, in prospettiva, c’è già (quello economico-monetario con le sue implicazioni internazionali); e come una confederazione nella sfera nella quale un potere di questo genere non c’è e non ci sarà per un tempo indefinito (difesa)”. Il “Trattato-costituzione” del Parlamento – prosegue il documento – porterà ad una “evoluzione naturale delle istituzioni (il Consiglio europeo come presidente collegiale della Comunità o Unione, il Consiglio dei Ministri come Camera degli Stati, la Commissione come governo responsabile di fronte al Parlamento europeo, il Parlamento europeo come istanza di controllo democratico dell’attività dell’Unione e come detentore, insieme al Consiglio, del potere legislativo)”<sup>46</sup>.

Si può registrare un progresso significativo di questa “evoluzione naturale” negli anni Novanta. Il voto a maggioranza qualificata è già applicabile nel Consiglio all’80% degli atti legislativi; il Parlamento ha un diritto di codecisione per più della metà degli atti legislativi e per il bilancio; la responsabilità della Commissione di fronte al Parlamento è stata clamorosamente dimostrata. La Comunità non funziona ancora “come una federazione nella sfera dove un potere europeo c’è già”, cioè in quella economica e monetaria; ma la Convenzione di Laeken apre la porta al compimento del processo.

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pp. 283-5.

<sup>46</sup> Mario Albertini, *Moneta europea e unione politica. Un documento del Presidente Albertini in vista del Consiglio europeo di dicembre*, L’Unità europea (1990), n. 202, dicembre, p. 20.

La questione non è più se ci sarà un documento chiamato costituzione. Questo ora appare accettabile, oltre che per gli altri governi, anche per quello britannico. La questione cruciale è se le istituzioni saranno veramente federali, completando l'evoluzione prevista da Albertini, compresa la codecisione e il voto a maggioranza per tutte le decisioni legislative, insieme alla piena responsabilità della Commissione come governo di fronte al Parlamento.

La lotta federalista non è divenuta meno ardua, perché i sostenitori della dottrina intergovernativa includono, a quanto pare, non solo i governi britannico, danese e svedese, ma anche quello francese, e persino quello italiano. Bisogna persuadere i cittadini, le classi politiche, e infine i governi, che una costituzione basata sul principio della cooperazione intergovernativa sarebbe sia inefficace che antidemocratica. Grazie all'opera di Spinelli e di Albertini, e ai contributi di tanti altri, il MFE è senz'altro pronto a far fronte a questa sfida, in particolare per quanto riguarda i cittadini, la classe politica e soprattutto il governo italiano.

*Albertini e la sua collocazione nella storia del pensiero federalistico.*

Spero di avere dato qualche indicazione del ricco, ampio, profondo e colto contributo di Mario Albertini al pensiero federalista della sua epoca.

Forse è stata la scelta soggettiva di un federalista britannico l'aver sottolineato l'importanza particolare, per la storia di questo pensiero, della sintesi fatta da Albertini degli approcci dei due geniali federalisti della seconda metà del Novecento: Jean Monnet e Altiero Spinelli.

Oltre che con le sue opere, egli ha dato un contributo al pensiero federalista come fondatore della scuola moderna italiana. Al tempo stesso, dopo che Spinelli ha fondato, ispirato e guidato il MFE con un carisma eccezionale, Albertini ha creato e sostenuto il Movimento che è stato capace di organizzare la grande manifestazione di Milano, con la partecipazione di circa mezzo milione di persone, nel giugno del 1985, per chiedere al Consiglio europeo di sostenere il Progetto di Trattato di Spinelli; e, cinque anni dopo, di ottenere il consenso dell'88% dei votanti nel referendum italiano su un mandato costituente per il Parlamento europeo. Come e perché un solo uomo ha fatto tutte queste cose diverse? Forse l'impressione di un osservatore esterno potrebbe interessarvi.

Albertini nei suoi scritti ha messo in evidenza sia la ragione, sia la volontà<sup>47</sup>. Egli era orientato da entrambe e operava sulla base di en-

---

<sup>47</sup> Per esempio in *Verso un governo mondiale* (1984), *op. cit.*, p. 205.

trambe, con enfasi sulla ragione per la sua opera intellettuale, e sulla volontà come Presidente del Movimento; e metteva entrambe al servizio della sua fede profonda nel federalismo come priorità essenziale per il benessere e per la sopravvivenza stessa del genere umano. Egli espresse questo atteggiamento in un modo non molto conosciuto fuori del MFE, sottolineando che servono “delle persone che fanno della contraddizione tra i fatti e i valori una questione personale”, in un contesto nel quale “il distacco tra ciò che è, e ciò che deve essere, è enorme”<sup>48</sup>.

Albertini dedicò la sua vita all’impegno per risolvere questa contraddizione e aveva la capacità di persuadere altri a fare lo stesso. Egli era un oratore ispirato e, benché i suoi scritti fossero talvolta complicati, era anche capace di formulare concetti in modo semplice e appassionato, come quando ha scritto che “la federazione... ha realizzato istituzioni molto sagge, capaci di trasmettere a molte generazioni una forte esperienza di diversità nell’unità, di libertà, di pace”; che “soltanto la politica e solo nel massimo della sua espressione, può risolvere i problemi delle relazioni internazionali”; e inoltre che serve l’avanguardia mondiale “per il grande compito mondiale della costruzione della pace”<sup>49</sup>.

La sua capacità di ispirare gli altri era basata sulla sua fede nel valore di ciascuno, nella fiducia che ogni persona avesse sia la capacità che la responsabilità di dare il proprio contributo<sup>50</sup>. Le sue idee sugli apporti di diverse persone e organizzazioni sono state una parte del suo contributo al pensiero federalista. C’era posto per quelli che accettavano passivamente il federalismo e per i leader occasionali. Ma la sua predilezione era per il nucleo duro dei militanti, la cui opera in particolare era basata sulla percezione della contraddizione tra fatti e valori. Egli trasmise un messaggio speciale agli intellettuali, ai quali ricordò la necessità dell’ “uscita nel campo aperto degli uomini di cultura per completare la politica come arte del possibile – la politica in senso stretto – con la politica in senso largo, cioè l’arte di far diventare possibile ciò che non lo è ancora.”<sup>51</sup> Per questi – per voi – l’enfasi era sulla volontà come sulla ragione.

Nel maggio del 1956 Spinelli scrisse nel suo diario: “Ho lanciato ad

---

<sup>48</sup> Mario Albertini, *La strategia* (1966), *op. cit.*, p. 72; Id., *Le radici storiche* (1973), *op. cit.*, p. 136.

<sup>49</sup> Mario Albertini, *La federazione* (1963), *op. cit.*, p. 100; Id., *L’integrazione europea* (1965), *op. cit.*, p. 252; Id., *Verso un governo mondiale* (1984), *op. cit.*, p. 207.

<sup>50</sup> Mario Albertini, *La strategia* (1966), *op. cit.*, p. 59.

<sup>51</sup> Mario Albertini, *Il Parlamento europeo* (1971), *op. cit.*, p. 204.

Albertini l'idea di costituire un 'ordine federalista europeo'. Che sia questa una buona idea?"<sup>52</sup>. Spinelli era un grande innovatore, con notevole capacità di intuizione. Albertini aveva le caratteristiche per realizzare quell'idea: sincerità, integrità, coraggio, coerenza, devozione. Mi pare che egli abbia davvero creato una specie di ordine federalista.

La sua opera era un processo continuo di costruzione; e ora voi, i suoi colleghi e amici, avete la responsabilità di proseguirla senza di lui, considerandolo non come un monumento di erudizione e di impegno eccezionale ma come una tradizione vivente che voi dovete continuare a sviluppare.

Quanto a me, benché non sia d'accordo con tutte le sue idee, ho un tale apprezzamento per la sua opera e una tale convinzione della sua importanza che sto lavorando, con l'aiuto dell'Istituto Altiero Spinelli, su un'antologia in lingua inglese dei suoi saggi, perché queste idee siano meglio conosciute dal pubblico dei lettori che leggono, non l'italiano, ma la lingua che Albertini designò, nel primo numero del *Federalista* pubblicato anche in inglese, come la lingua universale necessaria nella sfera politica<sup>53</sup>. Spero che questa antologia non solo sarà utile per i federalisti non italiani, ma favorirà anche un giusto riconoscimento del contributo di Albertini nella storia del pensiero federalista<sup>54</sup>.

E' con grande piacere, in conclusione, che esprimo la mia ammirazione e gratitudine per la vita di Mario Albertini, e per la sua devozione esemplare alla nostra causa suprema del federalismo. Nelle parole incomparabili di Shakespeare: "*He was a man, take him for all in all, (we) shall not look upon his like again*".

---

<sup>52</sup> Mario Albertini, *Verso un governo mondiale* (1984), *op. cit.*, p. 202.

<sup>53</sup> Altiero Spinelli, *Diario europeo, I, 1948-1969, op. cit.*, p. 297.

<sup>54</sup> Non ho menzionato finora nessuno fra i federalisti italiani viventi, perché non sarebbe giusto individuare alcuni fra i tanti che hanno fatto cose importanti per il federalismo contemporaneo. Ma in questo contesto sarebbe del tutto ingiusto non menzionare il mio debito nei confronti di un federalista della nuova generazione che ha avanzato la proposta dell'antologia, per cui ha fatto una selezione di saggi (materiale eccellente anche per la preparazione di questo mio articolo), cioè Roberto Castaldi, che ha preso questa iniziativa quando studiava per la sua tesi di master sull'opera di Albertini all'Università di Reading.

## Note

---

### **LO STATO TRA GLOBALIZZAZIONE, RICCHEZZA E DEBITO: LA SFIDA DELL'EUROZONA**

La richiesta di cambiare in qualche modo il funzionamento dell'economia globalizzata, o quantomeno il tentativo di controllarne alcuni aspetti, si è fatta strada, da tempo, in vari paesi, dagli Stati Uniti all'Europa, ma è diventata più pressante da quando la crisi ha fatto emergere le molte distorsioni del sistema vigente.

Molti economisti e politici hanno rivolto le loro critiche a una liberalizzazione troppo spinta, a una politica spesso asservita ai grandi poteri economici e finanziari, ai profondi divari di ricchezza che la mondializzazione dell'economia e della finanza ha creato.

Tra questi, quello che ha suscitato maggior dibattito, è stato Thomas Piketty che nella sua opera *Il capitale nel XXI secolo*, ha presentato un'ampia analisi di dati storici e ha sicuramente dato un notevole contributo nel mettere in evidenza alcuni aspetti delle distorsioni dell'economia globalizzata, favorendo la ricerca delle cause dei divari di ricchezza presenti nel mondo e indicando, tra le possibili soluzioni, il ricorso alla tassazione dei grandi capitali. Ma tanti altri oltre a lui, da premi Nobel per l'economia a *opinion leader*, a economisti hanno messo in rilievo l'incidenza positiva e negativa che il processo di globalizzazione ha avuto sulle economie dei principali paesi mondiali. Un'osservazione accomuna tutte queste analisi: la constatazione che molti Stati si trovano alle prese con l'impovertimento dei loro bilanci e, di conseguenza della capacità di pianificare la loro politica, in relazione non solo al problema dell'indebitamento, che generalmente è andato crescendo nel tempo, ma anche alla evasione ed elusione fiscale delle grandi imprese globali.



Come osserva Piketty, “Il mondo è ricco: sono gli Stati ad essere poveri. Il caso più estremo è quello dell’Europa, che è insieme il continente in cui i patrimoni privati sono i più alti del mondo e che incontra più difficoltà a risolvere la crisi del debito pubblico”<sup>1</sup>. Emblematico, a questo proposito, è il caso dell’Italia che ha il debito rispetto al PIL più alto dei paesi dell’Eurozona, dopo la Grecia, ma ha un risparmio nazionale pari al 10% del reddito nazionale ed un risparmio privato pari al 15% del reddito nazionale<sup>2</sup>. E ancora: “...nelle prime otto economie sviluppate del pianeta, si osserva una graduale diminuzione del rapporto tra capitale pubblico e reddito nazionale, contestuale alla crescita del rapporto tra capitale privato e reddito nazionale...”. Siamo, cioè, di fronte ad “un processo di privatizzazione del patrimonio nazionale”<sup>3</sup>.

Secondo Piketty, l’Europa ha risparmiato di più, nel tempo, rispetto agli Stati Uniti, atteggiamento accentuato negli ultimi decenni per effetto dell’invecchiamento della popolazione europea, soprattutto in alcuni paesi. I patrimoni privati europei “oggi si stanno avvicinando alle sei annualità di reddito nazionale, contro più di quattro annualità degli Stati Uniti”<sup>4</sup>. Il problema è che, se il reddito sale nei periodi di crescita durante i quali si attiva una sorta di circolo virtuoso, viceversa nei periodi di crisi la gente è più restia a spendere, non mette in circolazione abbastanza denaro e il risparmio è spesso in gran parte improduttivo per la crescita dell’economia del paese, perché indirizzato a investimenti su titoli di stato o in immobili, piuttosto che a finanziare l’attività di impresa.

E’ tuttavia importante rilevare, scrive Piketty, la indeterminatezza della nozione stessa di reddito nazionale e di PIL.

Se il reddito nazionale “misura l’insieme dei redditi di cui dispongono i residenti di un dato paese nel corso di un anno” e “il PIL misura l’insieme di beni e servizi prodotti nel corso di un anno sul territorio di un determinato paese”, che non sempre è di proprietà nazionale, può capitare per esempio che “un paese nel quale il complesso delle imprese e del capitale è di proprietà straniera può benissimo avere, una volta dedotti i profitti e gli interessi all’estero, un prodotto interno lordo molto elevato ma un reddito nazionale nettamente più basso. Mentre un paese che possiede buona parte del capitale di altri paesi può disporre di un reddito nazionale molto più elevato rispetto al suo prodotto inter-

---

<sup>1</sup> Thomas Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2014, p. 862.

<sup>2</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* p. 283.

<sup>3</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* p. 280.

<sup>4</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* p.252.

no”<sup>5</sup>. Questa situazione è indicativa di ciò che può succedere ai paesi fortemente indebitati verso l'estero: “oggi la realtà è che la disuguaglianza del capitale è molto più un fattore interno che esterno: contrappone più i ricchi e i poveri all'interno di ciascun paese che tra un paese e l'altro”<sup>6</sup>.

### *Il debito: un male necessario?*

Gli Stati si sono sempre indebitati per promuovere ed attuare le loro politiche, ma il peso del debito si è fatto sentire più gravemente sui paesi più deboli in occasione della crisi finanziaria.

Il debito si è formato nel tempo in relazione a: 1) andamenti ciclici negativi dell'economia (soprattutto negli anni Settanta) e cattive scelte politiche; 2) costo dello Stato sociale, anche per l'invecchiamento della popolazione e conseguente aumento della spesa pubblica; 3) crisi finanziaria e aiuto alle banche; 4) speculazione internazionale e oscillazioni dello *spread*.

Riguardo a quest'ultimo punto, alcuni Stati, i PIGS, tra cui l'Italia, hanno rischiato di andare in *default*, ogniquale volta è aumentata la sfiducia dei risparmiatori nei confronti dei titoli di Stato, sempre sottoposti alle valutazioni delle agenzie di *rating*, ed al severo giudizio dei mercati rispetto a situazioni debitorie gravi e a situazioni politiche incerte.

Storicamente, come osserva Piketty, il debito è stato percepito in modo diverso. “I socialisti del 1800 diffidavano del debito pubblico che percepivano – non senza una certa preveggenza – come uno strumento al servizio dell'accumulazione del capitale privato”, in quanto “il rimborso del debito avveniva a prezzi molto elevati, avvantaggiando chi aveva prestato soldi allo Stato e accrescendo il livello dei patrimoni privati”. Successivamente “nel XX secolo si è sviluppata una visione totalmente diversa del debito pubblico fondata sulla convinzione che l'indebitamento potesse diventare uno strumento al servizio di una politica di spesa pubblica e di redistribuzione sociale a favore dei ceti più modesti. Inoltre nel XX secolo il valore del debito è stato intaccato dall'inflazione e rimborsato con denaro di scarso valore”. Oggi, prosegue Piketty, agli inizi del XXI secolo “una tale visione progressista del reddito pubblico continua a suscitare il favore di molti, ma l'inflazione... è sparita”<sup>7</sup>. Ma anche a questo si può rimediare, pur di ali-

---

<sup>5</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* p. 74-75.

<sup>6</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* p. 76.

<sup>7</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* p. 201-203.

mentare il debito: basta considerare gli effetti dell'inflazione su periodi sempre più lunghi e collegarli a strumenti finanziari nuovi.

In un recente articolo su *Le Monde* Didier Morteau scrive che gli Stati hanno modificato “progressivamente la struttura dei loro debiti, emettendo una quantità di obbligazioni indicizzate sull'inflazione, proponendo agli investitori una cedola ‘reale’ molto bassa, ma indicizzando in contropartita il capitale da rimborsare sull'inflazione. Così nel più grande silenzio, la Gran Bretagna ha emesso nel 2014 un'obbligazione al 2068, la più lunga della storia, dando una cedola reale dello 0,125%, ma il cui valore di rimborso sarà uguale al capitale dovuto, maggiorato da 54 anni di inflazione!”<sup>8</sup>.

Tuttavia, secondo diversi osservatori, non è solo il debito pubblico che dovrebbe preoccupare i mercati in quanto, “il vero problema europeo è il debito privato”, come scrive Benoît Bloissère<sup>9</sup>. L'indebitamento pubblico in Europa è inferiore al debito privato. Nella zona euro questo tasso è del 126% del PIL alla fine del 2014 contro “solamente” il 92% del debito pubblico.

Come nota *The Economist*, un altro fattore che sta contribuendo a distorcere lo sviluppo dell'economia mondiale è rappresentato dall'aiuto che i governi stessi hanno dato e continuano a dare all'aumento del debito privato, consentendo ai propri cittadini e alle imprese di stornare dal loro imponibile il costo del denaro preso a prestito e di favorire così l'investimento dei capitali verso beni reali e soprattutto verso il settore immobiliare piuttosto che verso investimenti più produttivi. L'accumulo nel tempo di questa pratica, pone ormai dei seri problemi di governo dell'economia nel suo complesso.

“Il costo – e il danno – sono immensi”, scrive il rapporto dell'*Economist*. “Nel 2007, prima della crisi finanziaria, il valore annuale delle tasse sul reddito in Europa era circa il 3% del Pil – 510 miliardi di dollari – e in America circa il 5% del PIL – 725 miliardi di dollari. Ciò significa che i governi delle due sponde dell'atlantico stavano ormai spendendo di più per rendere meno caro il costo del debito che, per esempio, per la difesa. Anche oggi, con interessi tendenti a zero, i costi del governo americano per gli aiuti al debito rappresentano più del 2% del PIL: più di quanto spende per tutte le politiche per l'aiuto ai poveri. Collegato a questo, c'è il fatto che in questo modo si è incentivato l'indebitamento privato per l'acquisto di immobili, aumentando il

---

<sup>8</sup> Didier Morteau, *Un pari dangereux sur l'inflation*, *Le Monde économie*, 14 maggio 2015.

<sup>9</sup> Benoît Bloissère, *Sauvons l'Europe*, 29 maggio 2015.

prezzo delle case e gonfiando gli investimenti in beni reali piuttosto che favorire gli investimenti in attività produttive e che possono creare sviluppo”. Con il passare del tempo, prosegue *The Economist* “questo stato di cose ha fatto sì che i benefici sulla tassazione venissero largamente goduti dai più ricchi, accentuando così le diseguaglianze”. E conclude: “Per questo le decisioni delle grandi società finanziarie restano orientate più verso la massimizzazione dell’assistenza alla tassazione sul debito piuttosto che sull’incentivazione degli investimenti produttivi”<sup>10</sup>.

*Gli Stati sono in difficoltà, ma non solo per la crisi.*

L’analisi fatta nel 1991 da Robert Reich<sup>11</sup> era riuscita ad anticipare ciò che sarebbe capitato nel momento in cui l’innovazione tecnologica, con l’avvento della società telematica, la capacità produttiva dell’impresa rete e la contemporanea liberalizzazione nel settore finanziario a livello mondiale avrebbero fatto sempre più sinergia tra loro. Questo fenomeno è iniziato a partire dagli anni Ottanta con Reagan e Thatcher e si è poi amplificato con l’ingresso nel mercato della Cina. E’ così aumentato incredibilmente il volume degli scambi a livello mondiale ed ovviamente i grandi colossi finanziari hanno a loro volta sfruttato l’occasione per espandere affari e profitti.

Nel tempo, lo spostamento di capitali ed i flussi finanziari che si sono creati prima verso l’Asia e poi, di ritorno per investimenti, verso gli USA hanno contribuito a determinare quegli squilibri che hanno trovato nella crisi dei *subprime* il fattore scatenante di una crisi che dagli USA si è rapidamente propagata nel resto del mondo. Le conseguenze catastrofiche della crisi si sono abbattute sugli Stati evidenziando le loro debolezze economiche e la loro inadeguatezza in termini di politiche sbagliate e di dimensioni statuali, incidendo pesantemente anche sugli indirizzi economici e politici di grandi paesi, nei quali si è sviluppato un atteggiamento più protezionistico sul piano commerciale ed industriale e difensivo contro le fughe di capitali e l’evasione fiscale. Un atteggiamento in generale di ripensamento dei meccanismi di liberalizzazione del mercato globale.

Seppure non si possano negare i grandi vantaggi che la prima fase della liberalizzazione ha dato allo sviluppo dell’economia, anche se in modo squilibrato, già il premio Nobel per l’economia Stiglitz aveva no-

<sup>10</sup> *The great distortion*, *The Economist*, 16 maggio 2015.

<sup>11</sup> Robert Reich, *L’economia delle nazioni*, Milano, Il Sole24 Ore, Società Editoriale Media Economici, 1993.

tato che: “L’economia moderna, con la sua fiducia nel libero mercato e nella globalizzazione, aveva promesso prosperità a tutti. La tanto decantata *new economy* – le strabilianti innovazioni che avevano caratterizzato la seconda metà del Novecento, comprese la *deregulation* e l’ingegneria finanziaria – doveva consentire una più efficace gestione del rischio, permettendo di porre fine al ciclo economico. Pure non avendo eliminato le fluttuazioni economiche, la combinazioni fra *new economy* ed economia moderna le tenevano se non altro sotto controllo. O almeno è quanto ci avevano raccontato”<sup>12</sup>.

Da tempo gli Stati europei sono diventati spazi sempre più permeabili ai grandi mutamenti della globalizzazione e alle sfide politiche ed economiche che hanno una dimensione mondiale. Sono, quindi, sempre meno in grado di farvi fronte singolarmente o nel contesto europeo che è solo parzialmente integrato.

Nel sistema economico nazionale, i cui cardini sono lo Stato, le imprese e le famiglie, la sostenibilità del sistema si basa sul funzionamento integrato dei suoi componenti, che sono tesi al soddisfacimento dei propri interessi, ma orientati alla sopravvivenza del sistema stesso. Ma, con l’affermarsi della globalizzazione, un elemento del sistema è diventato sempre più estraneo a questo tipo di sistema: si tratta della grande impresa e di parte del sistema finanziario che operano, sempre più, seguendo logiche ed interessi del mercato globale, nel tentativo di reggere il confronto con la competizione in ambito mondiale, anche a scapito del mantenimento dell’occupazione e della stessa produzione materiale nel territorio nazionale d’origine.

Ora, come è noto, lo Stato si finanzia principalmente attraverso tasse, imposte e i titoli di Stato. Ma, mentre le prime sono a basso o a costo zero, sui secondi si devono pagare periodicamente degli interessi. Le imposte sul reddito sono diventate entrate sempre meno consistenti, soprattutto in questi ultimi anni e per diversi motivi. In proposito si può ricordare che: a) per effetto della crisi i redditi si sono molto ridotti e quindi anche le relative imposte pagate; b) a causa di un’alta evasione fiscale, presente in diversi paesi, e mai efficacemente combattuta, continuano ad essere sottratte risorse agli Stati; c) per l’impoverimento del tessuto produttivo industriale e commerciale e del relativo reddito di settore si è eroso l’ammontare delle imposte, accentuato dalla delocalizzazione delle grandi imprese e dalla difficoltà da parte delle amministrazioni fiscali nazionali di definire il reddito tassabile di imprese con capacità d’azione globale.

---

<sup>12</sup> Joseph Stiglitz, *Bancarotta*, Torino, Einaudi, 2010.

Per contro è cresciuto fortemente il debito per l'emissione di titoli da parte degli Stati per finanziare i propri sistemi di welfare e le proprie spese. Non deve quindi stupire che da più parti si levino appelli per ristabilire una maggior giustizia nella gestione della fiscalità da parte degli Stati. Si tratta di un'esigenza che riguarda tutti gli Stati, fortemente danneggiati da una globalizzazione finanziaria senza regole e da comportamenti fiscali elusivi dei grandi *rentiers* e delle imprese mondiali.

I dati sono noti. Secondo l'OCSE, circa il 60% del commercio mondiale passa attraverso le grandi reti di imprese ma “la libertà dei movimenti dei capitali, la presenza di intermediari e di paradisi fiscali permette alle multinazionali una relativa opacità nella determinazione dei ‘prezzi di trasferimento’, attraverso i quali esse rivendono a se stesse i prodotti nelle diverse tappe della loro lavorazione fino alla loro commercializzazione... I paesi sviluppati ci perdono non solamente in termini di posti di lavoro, ma anche – come i paesi poveri – di una parte della loro base fiscale”<sup>13</sup>.

Ecco perché già all'indomani della crisi, sull'onda dell'indignazione sull'operato del sistema finanziario, negli Stati Uniti erano maturate azioni governative di controllo volte a una più efficace trasparenza delle transazioni e dei conti bancari.

Per esempio, dal 2014 è stato stipulato un accordo tra gli Stati Uniti e alcuni paesi europei denominato FACTA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), per lo scambio di informazioni con gli USA che entrerà in vigore tra qualche anno. Anche in Europa alla fine del 2013, il Parlamento europeo “ha approvato... una risoluzione che obbliga gli Stati membri a raccogliere e condividere automaticamente i dati sui redditi da lavoro dipendente, i compensi agli amministratori, le assicurazioni sulla vita, pensioni, plusvalenze e dati bancari”<sup>14</sup>. I casi emblematici di questo stato delle cose sono ormai di pubblico dominio. Per esempio Apple dovrebbe versare allo Stato italiano circa 879 milioni di euro perché per cinque anni avrebbe pagato un'aliquota dello 0,05%, invece del 27% sui profitti. Il tutto grazie a un'organizzazione finanziaria delle sue attività globali che, sfruttando le debolezze del sistema giuridico interstatale, ha potuto far capo all'Irlanda, paese a fiscalità avvantaggiata. In questo modo si sono attribuite ad *Apple Sales International* con base in Irlanda i profitti generali dell'attività commerciale svolta in Italia<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Franck Dedieu, Benjamin Masse-Stemberger, Adrien De Tricornot, *Inévitable protectionnisme*, Parigi, Gallimard, 2012, p. 33 e ss.

<sup>14</sup> *Qui Finanze*, 13 gennaio 2014.

<sup>15</sup> *Huffington Post* del 24 marzo 2015.

Mentre si sta ancora pesantemente criticando l'ondata di liberalizzazione che ha dato origine alla crisi, la competizione tra imprese e Stati è sempre più forte a livello mondiale e si cercano quindi nuove strategie commerciali mondiali. Con altri obiettivi e in quadri diversi rispetto a quanto accaduto nel secolo scorso.

Come ha scritto Alain Frachon, su *Le Monde* “la globalizzazione economica potrebbe conoscere se non una regressione, un singolare rallentamento... . A Washington, ...i senatori democratici hanno maltrattato i progetti libero-scambisti del Presidente americano. Dal 2013, Obama ha lanciato due grandi programmi di liberalizzazione commerciale. Il Partenariato transatlantico di commercio e investimenti (TTIP) è destinato a creare una zona di libero scambio totale tra gli Stati Uniti e l'Unione europea. Il Partenariato transpacifico (TPP) deve permettergli di instaurare la stessa cosa tra l'America e una dozzina di Paesi del Pacifico – a cominciare dal Giappone, ma con l'esclusione della Cina... Obiettivo: mettere l'America al centro di una zona commerciale integrata coprente circa i due terzi dell'economia mondiale... . Al di là delle critiche specifiche, il progetto di Obama si scontra – negli Stati Uniti come in Europa o in Giappone – con un riflesso di difesa di fronte a una nuova tappa della mondializzazione”<sup>16</sup>.

#### *L'area euro tra privilegi e rischi.*

Frequentemente si mette l'accento sulla pesante situazione dell'economia europea e sulla perdita di competitività dell'Europa nel mondo. E' anche però necessario rendersi conto, che su una popolazione mondiale che nel 2012 contava più di 7 miliardi di abitanti e che nel 2050 si attesterà sui 12 miliardi di persone, la popolazione dell'Unione è l'8%, 540 milioni di abitanti, e l'Unione europea detiene il 21% del PIL mondiale. L'Europa, nel complesso, è tuttora avvantaggiata rispetto ad altre aree del mondo.

Interessante e di immediata percezione è il dato del reddito medio mensile che nell'UE è di 2040 euro, contro i 1150 di Russia e Ucraina, i 780 dell'America Latina, i 580 della Cina, che ha però il 19% della popolazione mondiale, i 240 euro dell'India, che ha il 18% della popolazione mondiale, e i 200 euro dell'Africa. Certo hanno maggiori quote di reddito mensile gli Stati Uniti e il Canada con 3050 euro ed il Giappone con 2250 euro<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Alain Frachon, *Mondialisation, l'heure du doute*, Le Monde, 22 maggio 2015.

<sup>17</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* dati da tab. 1.1 p. 104. Secondo recenti dati del FMI, negli ultimi cinque anni la Cina ha aumentato la sua ricchezza di 7 mila miliardi di dollari,

Ma all'interno dell'Europa permangono grandi distorsioni nel funzionamento dell'economia, come per esempio nel diverso trattamento fiscale delle grandi imprese. Alcuni Stati, anche in Europa, hanno mantenuto lo status di paradisi fiscali, attraendo capitali e risorse a discapito di altri Stati, che hanno dovuto caricare un maggior peso fiscale sulle fasce più deboli e sulle imprese medie.

Sino ad oggi, attraverso il *tax ruling*, cioè attraverso accordi fiscali segreti tra multinazionali e autorità fiscali, le grandi aziende possono decidere in quale paese è più conveniente pagare le tasse in Europa. Una situazione fortemente distorsiva delle regole del mercato unico. Per questo la Commissione europea ha deciso di rendere illegali questi accordi sotto banco, anche se sono “gli stessi che hanno permesso al paese del Presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker, ex-premier del Lussemburgo, di attirare sul proprio circoscritto territorio miliardi di euro grazie a tassazioni irrisorie, addirittura sotto l'1%... . Che ci sia molto da lavorare è chiaro sia al Parlamento che alla Commissione, che hanno definito lo stop al segreto del *tax ruling* il primo passo verso la trasparenza finanziaria. Il Commissario europeo agli affari economici Pierre Moscovici ha annunciato che a giugno verrà presentato un pacchetto di proposte che mirerà ad una maggiore equità nella tassazione europea alle imprese”<sup>18</sup>.

Massimo Bordignon ha osservato in proposito che “...mentre i capitali e le imprese sono divenuti completamente mobili, la tassazione sugli stessi è rimasta saldamente nelle mani nazionali, con l'effetto di generare problemi crescenti di concorrenza fiscale tra i diversi paesi. Le imposte sui capitali sono scese ovunque in Europa, scaricando l'onere fiscale sui cespiti non mobili, cioè in sostanza sui redditi da lavoro. Un effetto perverso e alla radice di fenomeni di crescita della disuguaglianza che osserviamo in Europa. Forse è giunto il momento di dire che ci sono paesi che, avendo una moneta comune ed esigenze di armonizzazione diverse, devono necessariamente intraprendere politiche comuni, a cominciare dalla fiscalità. E se qualcuno, per esempio il regno Unito, non ci sta, la faranno quelli che ci stanno”<sup>19</sup>. E così prose-

---

gli USA di 3 mila miliardi di dollari e l'Europa intera di 2,2 mila miliardi di dollari. E, se si misura la ricchezza mondiale in base alla parità di potere d'acquisto, nel 2014 la Cina è il primo paese al mondo, e supera, anche se di poco e per la prima volta, gli Stati Uniti. Tuttavia, se si sommasse il PIL di tutti gli Stati europei, l'Europa è ancora la prima potenza economica mondiale.

<sup>18</sup> Gianluca De Falco, *Evasione fiscale delle multinazionali, sarà davvero debellata?*, Il fatto24ore.it, 21 marzo 2015.

<sup>19</sup> Massimo Bordignon, *Europa la casa comune in fiamme*, Bologna, Il Mulino, pp.



gue: “Serve poi, ...una forma d’integrazione positiva, oltre a quella negativa del mercato unico: finora non ci siamo riusciti anche per la resistenza di una serie di paesi, che probabilmente hanno già deciso che dell’euro non vogliono saperne. A questo punto bisogna operare una cesura netta, e trovare meccanismi istituzionali e decisionali che permettano di funzionare in un’unione più ristretta. Ci vogliono più istituzioni federali, sovranazionali per i paesi dell’euro, perché l’UEM, così com’è, non funziona... . Le modifiche istituzionali rilevanti che abbiamo fatto negli ultimi due anni a seguito della crisi, maggiori che nei precedenti dieci, mostrano come ci sia una consapevolezza crescente degli attuali limiti della governance europea. Tuttavia bisogna essere onesti fino in fondo. Questo processo si può concludere solo con un’attribuzione molto più forte di sovranità alle istituzioni europee, che richiedono di essere ulteriormente legittimate sul piano democratico”<sup>20</sup>.

#### *Il caso Italia.*

Riferendosi all’Italia Piketty rileva che “negli anni Settanta il patrimonio pubblico netto era leggermente positivo, per poi diventare ampiamente negativo a partire dagli anni Ottanta e novanta, in seguito all’accumularsi di enormi deficit pubblici... .Tra il 1970 e il 2010, la ricchezza pubblica è diminuita di circa un’annualità del reddito nazionale, mentre nel medesimo periodo i patrimoni privati sono passati da appena due annualità e mezza del reddito nazionale nel ‘70 a quasi 7 annualità nel 2010, con una crescita di 4 annualità e mezza. In altri termini, la diminuzione del patrimonio pubblico equivale a un quinto o a un quarto della crescita dei patrimoni privati, fatto tutt’altro che trascurabile”<sup>21</sup>.

Questo anche perché “anziché pagare le tasse per equilibrare i bilanci pubblici, gli italiani – o quantomeno la media degli italiani – hanno prestato denaro al governo acquistando buoni del Tesoro o attivi pubblici, accrescendo così il loro patrimonio privato senza accrescere il patrimonio nazionale... . Di fatto, in Italia, tra il 1970 e il 2010 malgrado un notevolissimo risparmio privato (15% reddito nazionale) il risparmio nazionale è stato inferiore al 10%. In altri termini, più di un terzo del risparmio privato è stato assorbito dal deficit pubblico”<sup>22</sup>.

---

50-51.

<sup>20</sup> Massimo Bordignon, *op. cit.* p. 52-53.

<sup>21</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* p. 281.

<sup>22</sup> Thomas Piketty, *op. cit.* p. 282.

Le conseguenze sono ovvie. In base ai dati OCSE “La crisi ha allargato la forbice tra ricchi e poveri. Anche in Italia dove l’1% della popolazione detiene il 14,3% della ricchezza nazionale netta (definita come la somma degli *asset* finanziari e non finanziari, meno le passività), praticamente il triplo rispetto al 40% più povero, che detiene solo il 4,9%”<sup>23</sup>.

Anche se bisogna notare che nonostante le criticità rilevate dall’OCSE, “l’Italia resta il paese dell’area euro con la minor percentuale di famiglie indebitate, il 25,2%, davanti a Slovacchia (26,8%), Austria (35,6%) e Grecia (36,6%), e ben lontana dai livelli delle altre due grandi economie dell’eurozona, Francia (46,8%) e Germania (47,4%), della Gran Bretagna (50,3%) e degli Usa (75,2%). Inoltre solo il 2,3% delle famiglie ha un rapporto debito-*asset* superiore al 75%, e solo il 2,8% ha un rapporto debito-introiti superiore al 3%”<sup>24</sup>.

### *Che fare?*

Le distorsioni dell’economia mondiale dipendono, oltre che dalla difesa degli interessi consolidati, anche dalla difficoltà di comprendere e agire in un contesto sempre più complesso e interdipendente. Notevoli sono le carenze dimostrate dalla scienza economica per affrontare il problema. Come ha osservato François Bourguignon “E’ stata soprattutto la convergenza degli interessi di tutti gli attori del settore finanziario la ragione per la quale la volontà di riforma è stata così debole. In questo settore più che in altri è l’economia politica che conta... . Se si sono capiti meglio i meccanismi che rendono i mercati finanziari economicamente inefficaci, le misure che consentono di correggere queste distorsioni e, più generalmente l’articolazione tra mercati finanziari e economia reale, restano poco conosciuti”<sup>25</sup>. Tra i rimedi, Piketty propone la tassazione dei capitali più elevati, con un’imposta progressiva, anche se lui stesso riconosce i limiti di questa proposta in assenza di una qualche forma di regolamentazione mondiale. A livello europeo questa avrebbe certamente un senso, se ci fosse un sistema di governo capace di utilizzare queste risorse per promuovere sviluppo e occupazione.

La battaglia per una tassazione progressiva e più equa è certamente una battaglia che va fatta, pena il venir meno non solo delle conqui-

---

<sup>23</sup> Italia, al 20% della popolazione il 61,6% della ricchezza nazionale, La Repubblica, 22 maggio 2015.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> François Bourguignon, *Remarques sur la mondialisation, la crise et la science économique*, Commentaire, n. 146, estate 2014, p. 351.

ste raggiunte nel secolo scorso con l'affermazione del *welfare state*, ma anche della coesione e della solidarietà sociali<sup>26</sup>. Ma è una battaglia che si può fare solo a partire da un ordinamento giuridico e statutale definito, che richiede tempo e costruzione del consenso politico necessario per condurla a buon fine. Ci sono voluti decenni per affermare nel mondo occidentale il principio della tassazione progressiva, ma da quasi quaranta, a partire dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti questo trend è diventato fortemente negativo con governi sia conservatori sia progressisti.

Se vogliono contribuire a sciogliere questi nodi gli europei devono fondare un nuovo ordinamento statutale. Devono cioè innanzitutto combattere e vincere una battaglia politica.

Quel che è necessario fare è noto. L'economista francese e premio Nobel per l'economia nel 2014, Jean Tirole ha recentemente scritto: "noi Europei dobbiamo accettare la perdita di sovranità che va di pari passo con il vivere sotto lo stesso tetto. E per fare questo, dobbiamo redimerci e schierarci uniti per l'ideale europeo, il che di questi tempi richiede coraggio"<sup>27</sup>.

In effetti, come ha ricordato Barry Eichengreen, "Se c'è una sola lezione da trarre dagli smacchi recenti dell'Europa è che l'unione monetaria senza unione fiscale e politica non funzionerà: se l'Europa continua a beneficiare di un tasso di crescita favorevole senza prendere le decisioni difficili necessarie per rimediarle, queste riforme diventeranno sempre più difficili da realizzare"<sup>28</sup>.

Questa è la sfida di fronte alla quale si trova l'eurozona.

*Anna Costa*

---

<sup>26</sup> Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?*, Harvard University Press, 2015.

<sup>27</sup> Jean Tirole, *Più coraggio negli ideali UE*, Il Sole24 Ore, 19 marzo 2015.

<sup>28</sup> Barry Eichengreen, *Le Poison de la croissance en Europe*, Le Monde, 7 maggio 2015.

## IL PARADOSSO DELLA POTENZA TEDESCA

La crisi economico-finanziaria mondiale avviatasi nel 2007-2008 negli Stati Uniti si è sviluppata in Europa in modo acuto a partire dal 2010 e si è espressa in particolare nella precarietà dell'unione monetaria (con il rischio concreto della sua disgregazione e, quindi, del collasso del processo di unificazione europea) e nell'accentuato squilibrio economico, sociale e territoriale fra i paesi forti e i paesi deboli dell'Unione economica e monetaria. In sostanza fra il nucleo centrale guidato dalla Germania, di cui fanno parte Benelux, Austria e Finlandia (con la Francia in una situazione intermedia) e i paesi periferici, i più importanti dei quali sono Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia. Questo squilibrio, che si manifesta in una pluralità di divari (relativi a tasso di sviluppo, disoccupazione, squilibri interni agli Stati, fasce di povertà, produttività, competitività, squilibri commerciali e nella bilancia dei pagamenti, indebitamento e connesso spread) è la ragione preminente della precarietà dell'euro. Esso è d'altra parte il fattore fondamentale alla base del rafforzarsi delle tendenze nazionalistiche contrarie all'unificazione europea a cui si accompagnano contrapposizioni di tipo nazionalistico fra i paesi europei. Alle accuse di egoismo nei confronti dei paesi economicamente forti, che trarrebbero vantaggi dall'integrazione a danno dei paesi deboli, si contrappongono accuse di parassitismo e mancanza di disciplina economico-finanziaria nei confronti dei paesi in difficoltà. In questo contesto si segnalano diffuse preoccupazioni circa il ruolo egemonico della Germania nell'UE che evocano i fantasmi di un passato in cui la "questione tedesca" è stata il fondamentale fattore conflittuale sfociato nelle guerre mondiali. In riferimento a queste preoccupazioni e al dibattito che si è sviluppato attorno ad esse va segnalato il libro di Hans Kundnani (*research director* presso l'*European Council on Foreign Relations* e *associate fellow* presso l'Istituto di Studi Germanici dell'Università di Birmingham), *The Paradox of German Power* (London, Hurst Company, 2014). Attraverso una ricostruzione storica sintetica ma di alto livello del rapporto fra Germania ed Europa dall'epoca della unificazione nazionale fino all'attuale crisi dell'unificazione europea l'autore si chiede in sostanza se e in quali termini abbia senso oggi parlare di "questione tedesca". Ritengo che, presentando nei suoi aspetti essenziali il discorso svolto da Kundnani, e cercando di chiarirne pregi e limiti, si possa contribuire al raggiungimento di una visione adeguata della questione tedesca.

In riferimento al periodo fra l'unificazione nazionale e il 1945, Kundnani sostiene la tesi del ruolo determinante della Germania nella genesi e nello svolgimento delle due guerre mondiali, che sono state nella loro essenza due tentativi di imporre l'egemonia tedesca sull'Europa. Fra di essi c'è dunque continuità, anche se è evidente la profonda differenza fra il regime guglielmino e quello nazionalsocialista, caratterizzato dagli spaventosi crimini interni e di guerra propri di un perfetto sistema totalitario. Alla base della politica egemonica tedesca c'è l'intreccio di due fattori: uno strutturale e l'altro ideologico.

Il fattore strutturale è costituito fundamentalmente dalla posizione di "semiegemonia" in Europa in cui la Germania si è venuta a trovare in seguito all'unificazione nazionale del 1871: di fatto, la Germania raggiunse una dimensione di eccessiva potenza, e quindi incompatibile con uno stabile equilibrio di potenza in Europa, ma d'altra parte non sufficiente per realizzare una stabile e pacifica egemonia. Questa situazione strutturale era destinata a spingere le altre potenze europee a formare coalizioni per bilanciare il peso tedesco. Ciò a sua volta non poteva non far nascere in Germania il timore nei confronti di tali coalizioni (l'incubo delle coalizioni e, quindi, dell'accerchiamento) che spingeva a misure per proteggersi da esse. Ma queste misure inevitabilmente minacciavano le altre potenze e quindi acceleravano la formazione delle coalizioni. Questa dialettica strutturale – esempio classico del dilemma della sicurezza – ebbe un'impennata decisiva allorché la Germania negli anni Novanta del XIX secolo avviò la *Weltpolitik*, cioè la partecipazione senza più le remore che aveva avuto Bismarck alla gara imperialistica. L'obiettivo era quello di costituire un grande impero coloniale e di raggiungere in tal modo dimensioni corrispondenti a quelle delle grandi potenze mondiali (Gran Bretagna, Russia e Stati Uniti) e di ottenere quindi lo spazio vitale di sviluppo indispensabile per evitare la decadenza a cui erano destinati gli Stati nazionali europei. Lo strumento fondamentale della *Weltpolitik* fu la costruzione di una potente flotta d'alto mare che doveva essere in grado di superare l'egemonia navale mondiale britannica. Essendo il primato navale la fondamentale garanzia della sicurezza britannica, la decisione tedesca costrinse Londra, oltre che a rafforzare la sua marina, a schierarsi con la duplice alleanza franco-russa, che divenne la triplice intesa contrapposta alla triplice alleanza, i cui pilastri stabili erano la Germania e l'Impero austro-ungarico, data la relativa debolezza dell'Italia e la sua incerta posizione. L'equilibrio europeo assunse pertanto una configurazione bipolare, il che rese inevitabile il passaggio da un grave conflitto

fra due potenze appartenenti ai blocchi contrapposti (nel caso l’Austria-Ungheria e la Russia) a un conflitto generale. Kundnani ritiene dunque che nella genesi della prima guerra mondiale il fattore decisivo non sia rappresentato da errori di calcolo o colpe dei protagonisti (in particolare della Germania), bensì da una causa sistemica, cioè dalla posizione tedesca di semiegemonia con il connesso oggettivo sviluppo verso il bipolarismo. Proprio per superare la estremamente difficile e instabile posizione semiegemonia, la Germania ha perseguito, una volta scoppiata la guerra, l’obiettivo dell’egemonia sull’Europa, cioè il superamento dell’equilibrio delle potenze in Europa che implicava il costante pericolo dell’accerchiamento e bloccava la prospettiva di diventare una potenza mondiale.

In seguito alla sconfitta del 1918 la potenza tedesca subì importanti limitazioni a causa della perdita delle colonie, di vasti territori in Europa, di importanti sbocchi economici e a causa di pesanti limitazioni negli armamenti e del peso delle riparazioni di guerra imposti dal Trattato di Versailles. Ma la configurazione di base dell’Europa rimase invariata. In una situazione in cui la pace continuava a dipendere dalla *balance of power* – anche a causa dell’inconsistenza del tentativo di sostituire la politica di potenza con il sistema di sicurezza collettivo fondato sulla Società delle Nazioni, priva di un proprio potere coercitivo – la Germania si trovò di fatto ad essere in termini relativi più potente di prima, dal momento che gli altri imperi erano collassati, la Francia era esaurita per l’enorme sforzo bellico e pure la Gran Bretagna era fortemente indebolita. In questo quadro di equilibrio instabile e di generale decadenza economica dell’Europa, la Germania di Weimar perseguì l’obiettivo di recuperare la sovranità limitata da Versailles, di ottenere la parità formale con le altre potenze, di recuperare i territori perduti a vantaggio della Polonia. Questo obiettivo, condiviso dalla grandissima maggioranza delle forze politiche tedesche, fu perseguito cercando di sfruttare le divergenze fra le potenze occidentali e la tensione fra queste e l’Unione Sovietica ma con modalità diplomatiche e pacifiche, anche se era un dato di fatto che il revisionismo avrebbe portato ad uno squilibrio nel sistema europeo ancora più acuto di quello prebellico. La situazione cambiò in conseguenza della crisi del 1929, che ebbe conseguenze disastrose in Europa e in particolare in Germania, in cui si restrinsero fortemente le prospettive di sviluppo economico, già indebolite in seguito alla sconfitta del 1918. In questo quadro giunse al potere il partito nazista e poté costruire uno Stato totalitario avente come obiettivo della propria politica estera non solo il revisionismo rispetto

alla sistemazione di Versailles, ma il perseguimento consequenziario e con i mezzi più brutali dell'egemonia sull'Europa, in modo da superare definitivamente la condizione di semiegemonia. La guerra scatenata da Hitler con questo disegno si concluse invece con la sconfitta definitiva della Germania e nello stesso tempo con il superamento della centralità del sistema europeo degli Stati ed il suo assorbimento nel sistema mondiale dominato da USA e URSS.

Sottolineata l'importanza della semiegemonia come fattore strutturale centrale della politica tedesca che sfociò sulle due guerre mondiali, Kundnani richiama anche l'attenzione sul fattore ideologico, costituito dal nazionalismo, il quale ha rafforzato la spinta oggettiva proveniente dal fattore strutturale. Il nazionalismo tedesco era caratterizzato, come tutti i nazionalismi delle grandi potenze, dalla tendenza a perseguire in modo prioritario l'interesse nazionale e, quindi, nel quadro anarchico dei rapporti internazionali, a sfruttare ogni occasione per incrementare la propria potenza ed estendere il proprio spazio economico. A questa tendenza di associavano peraltro tre caratteristiche che la distinguevano dalle potenze occidentali europee, in particolare dalla Gran Bretagna e dalla Francia.

La prima e più significativa era il rifiuto della liberaldemocrazia che aveva le sue radici nell'illuminismo e che si era affermata nell'Europa occidentale e nell'America settentrionale. Dopo il fallimento della rivoluzione del 1848, si affermò nella Prussia, e poi nell'intera Germania unificata sulla base dell'egemonia prussiana, un sistema politico con aspetti formali democratici, come il suffragio universale, ma con il potere effettivo concentrato nelle mani della monarchia e dell'esercito (dominato dalla classe dei grandi proprietari terrieri, gli *Junker*), in sostanza un sistema autoritario illiberale. La connotazione autoritaria dello Stato nazionale tedesco si esasperò, dopo la parentesi weimariana in cui si cercò di realizzare un sistema liberaldemocratico, con l'avvento al potere del nazionalsocialismo, che costruì un organico ed efficiente sistema totalitario e, su tale base, poté perseguire senza più alcun ostacolo interno il secondo tentativo egemonico.

Accanto alla tendenza illiberale-autoritaria (che viene generalmente definita "*Sonderweg*", cioè percorso particolare rispetto all'occidente), la seconda caratteristica del nazionalismo tedesco è individuata nella idea della missione tedesca. Nella classe dirigente dello Stato nazionale tedesco si affermò la convinzione che il sistema politico-sociale tedesco fosse non solo diverso da quello proprio dell'occidente, ma nettamente superiore ad esso. Pertanto, che il rafforzamento della po-

tenza tedesca e quindi il perseguimento dell'egemonia in Europa fossero anche la via per diffondere gli aspetti fondamentali di questo sistema al di fuori della Germania. Un orientamento che si esaurì con il nazionalsocialismo.

Viene infine sottolineata (in modo peraltro meno approfondito) una terza peculiarità del nazionalismo tedesco, cioè il socialimperialismo e bonapartismo, con cui si intende la spinta all'imperialismo in quanto strumento per risolvere-controllare le tensioni interne connesse con il sistema politico-sociale autoritario e infine totalitario.

La visione proposta da Kundnani, e qui sinteticamente riassunta, delle ragioni profonde che stanno alla base della politica tedesca va nella giusta direzione nello sforzo di comprendere la questione tedesca superando i limiti della semplice cronaca degli avvenimenti e le semplificazioni fuorvianti sulle colpe della nazione tedesca. In effetti l'autore si rifà esplicitamente all'interpretazione sviluppata da Ludwig Dehio (specialmente al concetto di semiegemonia) che della questione tedesca è in assoluto la più chiarificatrice e rimane insuperata<sup>1</sup>. Non si può però non rilevare che Kundnani trascuri due fondamentali chiarimenti proposti dall'ultimo grande esponente della scuola rankiana<sup>2</sup>.

In primo luogo non prende in considerazione il discorso relativo al legame esistente fra la posizione della Prussia e quindi della Germania nel sistema degli Stati e il carattere autoritario del suo sistema politico. Dehio si riallaccia alla teoria imperniata sulla distinzione fra Stati insulari e Stati continentali sviluppata da Alexander Hamilton nel saggio ottavo del *Federalist*<sup>3</sup>, dalla scuola rankiana<sup>4</sup> e da John Robert Seeley<sup>5</sup>. Gli Stati insulari (esempi fondamentali: la Gran Bretagna e

<sup>1</sup> I testi fondamentali di Dehio a cui Kundnani fa riferimento sono: *Equilibrio o egemonia* (1948), ultima ed. it., Bologna, Il Mulino, 1988; *La Germania e la politica mondiale del XX secolo* (1955), ed. it. Milano, Comunità, 1962. Viene anche preso in considerazione l'ottimo lavoro di un autore che può essere considerato un allievo di Dehio: David P. Calleo, *The German Problem Reconsidered. Germany and the World Order 1971 to The Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

<sup>2</sup> Rinvio a Sergio Pistone, *Ludwig Dehio*, Napoli, Guida, 1977.

<sup>3</sup> Cfr. l'edizione curata da Lucio Levi: Alexander Hamilton, John Jay, James Madison, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>4</sup> Rimando a: Sergio Pistone, *F. Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli; Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*, Milano, Franco Angeli, 1973.

<sup>5</sup> Cfr. John Robert Seeley, *L'espansione dell'Inghilterra* (1883), ed. it. Bari, Laterza, 1928. Vedi anche Luigi Vittorio Majocchi, *John Robert Seeley*, *Il Federalista*, 31, n. 2 (1989), pp. 164-195.



gli Stati Uniti), godendo di una posizione strategica privilegiata per l'assenza di minacce provenienti da potenti vicini, sono stati storicamente caratterizzati da una politica estera relativamente più pacifica e da una evoluzione interna in direzione di strutture politico-costituzionali e sociali liberali, elastiche e decentrate, mentre gli Stati continentali (quali la Prussia-Germania, l'Austria e in minor misura la Francia) sono stati caratterizzati al contrario da una politica estera relativamente più aggressiva e bellicosa e, correlativamente, dalla tendenza all'accentramento autoritario al loro interno. Questa differenza è legata in ultima analisi all'influenza determinante della politica estera su quella interna. Negli Stati continentali l'esigenza di sicurezza caratterizzata dalla necessità di difendere confini terrestri contro il pericolo di un attacco per via di terra ha imposto un orientamento tendenzialmente più offensivo (che cerca non di rado di prevenire l'avversario con l'attacco di sorpresa) e determinato la formazione di enormi apparati militari impiegabili con la massima rapidità possibile e, quindi, reso inevitabile l'affermarsi per la propria sopravvivenza di strutture politiche accentrate ed autoritarie in grado di realizzare una mobilitazione rapida e completa a fini difensivi e offensivi di tutte le energie disponibili. Tutte queste servitù hanno invece pesato nettamente meno sui paesi insulari, data la loro favorevole posizione strategica e la connessa possibilità di una difesa assicurata essenzialmente dalla flotta da guerra, evitando la costosa, in termini economici ma soprattutto politico-sociali, creazione degli enormi eserciti di terra degli Stati continentali e dei connessi apparati burocratici accentrati, implicanti fatalmente il rafforzamento del momento dell'autorità rispetto a quello della libertà nella vita dello Stato. In questo contesto la Prussia-Germania appare come lo Stato continentale per eccellenza, circondata da potenti vicini e ossessionata dalla oggettiva prospettiva della guerra su più fronti. Ed è perciò comprensibile che le tendenze liberaldemocratiche abbiano avuto comparativamente minori possibilità di affermarsi in confronto con le altre grandi potenze europee.

Il che non giustifica minimamente le tendenze autoritarie-totalitarie e i loro crimini interni ed internazionali ma chiarisce la situazione oggettiva che ha decisamente favorito il loro prevalere contro le tendenze liberaldemocratiche che pur sono state presenti nell'esperienza prussiano-tedesca. Se non si tiene conto del potente condizionamento derivante dalla posizione nel sistema degli Stati (il cosiddetto "primato della politica estera"), non si capisce adeguatamente la questione tedesca e si finisce per cadere nella inconsistente teoria dei caratteri nazionali

che tendenzialmente sbocca nell'idea assurda dell'anima demoniaca della nazione tedesca<sup>6</sup>.

L'altra fondamentale chiarificazione proposta da Dehio e che Kundnani non utilizza in modo adeguato è il discorso sulla crisi storica degli Stati nazionali europei come filo conduttore dell'epoca delle guerre mondiali. Esso non è alternativo alla tesi della semiegemonia ma rafforza nettamente la sua capacità esplicativa. Quando Kundnani parla dell'imperialismo guglielmino precisa che esso venne giustificato con l'esigenza di ampliare lo spazio statale e quindi economico tedesco in una situazione in cui lo sviluppo industriale apriva il futuro al dominio su scala mondiale degli Stati di dimensioni continentali. Però questa argomentazione viene presentata essenzialmente come una giustificazione ideologica dell'imperialismo, mentre in realtà, come chiarisce Dehio, questa giustificazione era una risposta al problema reale costituito dalla crisi storica degli Stati nazionali europei, le cui dimensioni erano davvero strutturalmente superate nel contesto dell'avanzata rivoluzione industriale che richiedeva effettivamente dimensioni statali continentali. Di fronte a questa sfida si poneva una alternativa drastica: o l'unificazione europea pacifica e federale (che a partire dalla fine del XIX secolo comincia faticosamente ad emergere nel dibattito politico-culturale), o l'ampliamento delle dimensioni statali su base imperialistica. Proprio perché in tutte le classi dirigenti delle potenze europee non c'era ancora alcuna disponibilità in direzione della prima scelta, prevalse la scelta imperiale che si sviluppò logicamente in disegno egemonico europeo da parte del più forte Stato nazionale europeo che partiva da una posizione semiegemonica.

La spinta egemonica tedesca che si manifesta con le guerre mondiali rientra nella continuità dei tentativi egemonici che nel corso della storia moderna hanno perseguito i più forti Stati continentali europei nel momento in cui sono giunti all'apice della loro potenza, prima la Spagna, poi la Francia e infine la Germania. Nel caso della Germania il dato nuovo è il tentativo egemonico come risposta imperiale (con la "spada di Satana" come ha detto Einaudi) alla crisi storica degli Stati

---

<sup>6</sup> E' utile ricordare qui una considerazione di Alan I.P. Taylor in *Storia della Germania* (1945), ed. it., Milano, Longanesi, 1961: "Se un cataclisma naturale avesse creato un vasto mare fra i tedeschi ed i francesi, il carattere tedesco non sarebbe stato dominato dal militarismo. Se (ipotesi più facilmente concepibile) i tedeschi fossero riusciti a sterminare gli slavi loro vicini, così come gli anglosassoni nel Nordamerica riuscirono a sterminare gli indiani, l'effetto sarebbe stato lo stesso che sugli americani: i tedeschi sarebbero diventati sostenitori dell'amore fraterno e della riconciliazione internazionale".

nazionali europei, il cui fallimento ha coinciso con il crollo della potenza degli Stati nazionali e con l'apertura di una nuova fase storica, il cui filo conduttore è rappresentato dalla spinta all'unificazione pacifica dell'Europa (con la "spada di Dio")<sup>7</sup>. Il fatto che Kundnani non colga adeguatamente questo aspetto che caratterizza la questione tedesca nell'epoca che va dall'unificazione nazionale al crollo del 1945, indebolisce la capacità chiarificatrice della sua visione e non gli permette di capire in modo soddisfacente la problematica dell'unificazione europea. Con ciò veniamo alla sua visione della evoluzione tedesca dopo il 1945 che comincia con il ricostruire nei suoi aspetti essenziali.

Questa evoluzione si articola in due fasi che presentano secondo l'autore significative differenze: la fase dal 1945 alla riunificazione nazionale del 1990 e la fase dalla riunificazione alla crisi europea 2010-2014. La prima fase ha come filo conduttore il superamento nella Germania di Bonn del nazionalismo nei suoi due aspetti fondamentali sopraricordati.

Anzitutto, nel contesto dell'esaurimento storico della potenza tedesca (un fenomeno che coinvolge in sostanza tutti gli Stati nazionali europei e quindi anche quelli usciti formalmente vincitori dalla seconda guerra mondiale) e della connessa stabile egemonia degli Stati Uniti sull'Europa occidentale, viene sradicata la tendenza espansionistica e, quindi, la tendenza all'uso della potenza militare come strumento decisivo per ottenere la sicurezza e lo sviluppo economico. Queste esigenze vengono perseguite attraverso lo stabile inquadramento nella Comunità atlantica a guida americana e nel processo di integrazione europea, che vengono considerate come le basi insostituibili per la realizzazione della riunificazione nazionale. L'impiego delle forze militari tedesco-occidentali, che vengono ricostituite dopo il fallimento della Comunità europea di difesa con forti limitazioni degli armamenti e soprattutto inquadrate strettamente nella NATO, è consentito, su base costituzionale (un limite che verrà superato alla fine degli anni '90), solo nell'area europea per la difesa della Comunità atlantica. In sostanza il modello a cui tende ad ispirarsi la Germania occidentale è quello della "potenza civile", che non significa soltanto potenza commerciale contrapposta a potenza militare, ma Stato la cui politica estera ha come

---

<sup>7</sup> Cfr. Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, a cura di Giovanni Vigo, Bologna, Il Mulino, 1986. In generale sulla teoria della crisi storica degli Stati nazionali sviluppata dalla scuola federalista (con cui Dehio converge) si veda Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993.

obiettivo fondamentale il superamento della politica di potenza (la sicurezza fondata essenzialmente sulla forza militare nazionale), cioè la realizzazione di un monopolio multilaterale dell'uso della forza analogo al monopolio dell'uso della forza nel contesto domestico, in altre parole la pace in senso kantiano<sup>8</sup>.

L'altro aspetto fondamentale del nazionalismo tedesco che, in collegamento con l'inquadramento nella Comunità atlantica e nell'integrazione europea, viene radicalmente superato nell'esperienza dalla Germania di Bonn è l'opposizione ai valori liberaldemocratici occidentali, il *Sonderweg*. Qui si realizza quella che Einrich August Winkler definisce la lunga marcia verso l'occidente, la quale trova la sua conclusione con la riunificazione nazionale<sup>9</sup>. La Germania occidentale diventa uno dei più avanzati Stati liberaldemocratici del mondo, anche per la struttura federale interna e per il sistema dell'economia sociale di mercato. In collegamento con l'occidentalizzazione (la *Westbindung*), in cui si inquadra la sua europeizzazione (la scelta in direzione della "Germania europea" in contrapposizione alla scelta in direzione della "Europa tedesca") si manifesta la condanna sempre più sistematica e coinvolgente del passato autoritario e ancor più di quello totalitario, con il riconoscimento dei suoi crimini spaventosi. La Germania occidentale è il paese che, esprimendo un forte senso di colpevolezza storica, ha fatto più di tutti i conti con il passato. La sua identità si è venuta fondando proprio sulla condanna radicale dei crimini commessi dal nazionalismo specialmente nella sua fase finale totalitaria. Si parla in effetti su un'identità tedesca fondata nell'orrore per Auschwitz (*Auschwitz Identität*).

Se la questione tedesca appare superata nell'esperienza della Germania di Bonn (la cui conclusione con la riunificazione nazionale è addirittura percepita, sulla scia di Winkler, come l'equivalente tedesco dell'idea di Francis Fukuyama della "fine della storia"), successivamente agli avvenimenti del 1989-1990, che hanno introdotto un mutamento geopolitico drammatico come quello del 1871, la situazione cambia in modo evidente. Nel nuovo quadro internazionale l'evoluzione tedesca dalla riunificazione nazionale fino al 2014 è in effetti caratterizzata dal progressivo riemergere della questione tedesca con un cre-

---

<sup>8</sup> L'autore fa riferimento in particolare a Hans Maull, *Germany and Japan. The New Civilian Powers*, Foreign Affairs, inverno 1990-1991.

<sup>9</sup> L'opera fondamentale a cui si fa riferimento è Einrich August Winkler, *Germany: The long Road West*, 2 volumi, Oxford, Oxford University Press, 2007.

scendo che ha la sua manifestazione più netta negli anni della crisi europea iniziata nel 2010.

Il dato fondamentale è rappresentato dal ripresentarsi di una situazione di semiegemonia tedesca, con caratteristiche diverse rispetto a quella precedente il 1945, e cioè non geopolitiche – gli Stati nazionali europei hanno perso definitivamente il ruolo di grandi potenze –, bensì geoeconomiche. In sostanza nel quadro dell'integrazione europea la Germania è diventata troppo grande sul piano economico per stare alla pari con i suoi vicini ai quali tende perciò a imporre le sue posizioni circa il governo dell'economia europea e le modalità con cui affrontare la crisi. D'altra parte è troppo piccola per assumere un ruolo di egemonia piena con tutti i costi che ciò comporterebbe. In altri termini si è prodotto un profondo squilibrio rispetto ai partner, ma c'è il rifiuto di assumersi gli oneri per rilanciare le loro economie. Questi dovrebbero consistere in misure per ridurre i surplus commerciali, per permettere un moderato aumento dell'inflazione, per agire come consumatore in ultima istanza, per realizzare una organica solidarietà comprendente forme di mutualizzazione dei debiti e il lancio di un piano Marshall per le economie indebitate dell'Europa. Questo approccio è per contro sistematicamente rifiutato e al suo posto c'è la monocorde insistenza sulla austerità, la quale rende più difficile il ritorno alla crescita per i paesi periferici, acutizza il loro squilibrio rispetto alla Germania e peggiora la crisi. La conseguenza più generale e preoccupante della politica tedesca nel quadro dell'integrazione europea è una crescente instabilità, che si manifesta nel riemergere dei nazionalismi e nella tendenza alle coalizioni che cercano di limitare la preponderanza tedesca. Non si tratta certamente di coalizioni diplomatico-militari implicanti la prospettiva di conflitti, inconcepibili fra gli Stati nazionali europei che hanno cessato in modo irreversibile di essere potenze autonome, ma si sta comunque sviluppando una instabilità che mette a serio rischio l'integrazione europea.

L'affermarsi di una situazione di semiegemonia tedesca nel quadro dell'integrazione europea con le sue inquietanti implicazioni è accompagnata, nella visione di Kundnani, dal riemergere in Germania di tendenze nazionalistiche. Non viene messa assolutamente in discussione la storicamente consolidata scelta in direzione della liberaldemocrazia e non si profilano velleità geopolitiche, ma destano preoccupazione alcuni sviluppi. Intanto si nota un'insistenza da parte di personalità politiche importanti (si citano in particolare Egon Bahr, Helmut Schmidt e Gerhard Schröder) e di intellettuali sul ritorno alla normalità che viene

intesa come il perseguimento degli interessi nazionali e della sovranità senza essere condizionati dal ricatto di Auschwitz. Significativa è anche la insistita presentazione della politica economico-sociale tedesca (il *Modell Deutschland*) come modello più valido in assoluto, che i partner europei devono pertanto imitare e che si cerca effettivamente di imporre attraverso la posizione economica dominante della Germania – in sostanza una rinascita in forme nuove e certamente meno coercitive dell'idea della missione tedesca propria del periodo che si è concluso nel 1945. Degni di attenzione sono anche alcuni segnali dell'incrinarsi del legame con l'occidente. Al riguardo vengono in particolare ricordati: il mancato appoggio all'occupazione (e al cambiamento di regime) dell'Irak nel 2003; la mancata partecipazione all'intervento in Libia del 2011; la posizione nei confronti della Russia in occasione della crisi ucraina, che richiama per certi aspetti la politica del pendolo fra Est ed Ovest nel periodo fra le due guerre mondiali, e che era riaffiorata in certi aspetti della *Ostpolitik* di cui fu architetto Egon Bahr. Una forma di appannamento dello *Westbindung* è anche considerata la dura critica nei confronti delle teorie e delle pratiche neoliberiste anglosassoni e, in questo quadro, allo sviluppo economico fondato su un debito senza freni.

Ricordati gli aspetti essenziali della visione proposta da Kundnani dell'evoluzione tedesca dal 1945 ad oggi, ritengo che si debbano apprezzare molte interessanti informazioni e osservazioni, ma che si debbano altresì rilevare dei limiti che rendono insoddisfacente il suo sforzo di chiarire la questione tedesca riemersa dopo la riunificazione nazionale.

Comincio da un limite circoscritto che si manifesta nel discorso sull'allentamento del legame tedesco con l'occidente. L'aspetto chiaramente inaccettabile di questo discorso è rappresentato dalla commistione fra un concetto di occidentalizzazione intesa come coerente adesione ai valori liberaldemocratici, i quali hanno le loro radici nell'Illuminismo (di cui Kant è stato uno dei più lucidi esponenti) e hanno trovato le prime applicazioni pratiche nei paesi occidentali (e in particolare nei paesi anglosassoni e nella Francia), e un'idea di legame con l'occidente consistente nell'allineamento sistematico con le politiche americane. Sulla base della loro posizione egemonica mondiale gli Stati Uniti hanno indubbiamente svolto un ruolo di grandissimo valore in particolare nella lotta contro i totalitarismi e nel processo di pacificazione, integrazione e democratizzazione dell'Europa, e in parte anche nella decolonizzazione. Ma dopo la fine della guerra fredda hanno

compiute scelte tutt'altro che costruttive e fra queste rientrano in particolare l'avventurismo internazionale dell'Amministrazione di Bush figlio e anche la politica nei confronti della Russia post-sovietica – scelte riconducibili alla tendenza velleitaria a costruire un ordine mondiale fondato più sulla propria egemonia che su di un sistema pluripolare cooperativo. La resistenza della Germania nei confronti di queste scelte ha a che fare con il buon senso e non con il distacco dall'occidente. E lo stesso si può dire circa le critiche al neoliberalismo, che è destinato a indebolire il sistema liberaldemocratico mentre l'economia sociale di mercato ne è un indispensabile fattore di consolidamento.

Ciò detto, il limite fondamentale di Kundnani è l'incapacità di inquadrare in modo adeguato la questione tedesca (come si presenta dopo la riunificazione nazionale) nel processo di integrazione europea. E' sostanzialmente giusto sottolineare che il rapporto fra Germania ed Europa è contrassegnato da una situazione semiegemonica, che comporta un grave squilibrio rispetto ai partner e la conseguente tendenza a imporre la propria visione sul modo di superare la crisi economica e quindi la propria linea di politica economica. Ma questa argomentazione non è adeguatamente chiarificatrice se non viene collegata all'incompletezza dell'integrazione europea.

Il punto è che l'integrazione europea – come risposta alla crisi storica degli Stati nazionali europei che nella fase in cui essi erano grandi potenze è stata la causa di fondo dell'imperialismo egemonico tedesco – ha costituito il quadro decisivo del superamento della questione tedesca emersa nel periodo 1871-1945. Sono stati certamente importantissimi il crollo della potenza degli Stati nazionali e la conseguente egemonia americana che hanno sradicato i rapporti di potenza fra gli Stati europei, aprendo la strada alla loro cooperazione pacifica duratura. D'altra parte in questo contesto l'integrazione europea, favorita nel suo avvio dal Piano Marshall che subordinò un aiuto vitale al superamento delle chiusure nazionali, è stata determinante in quanto via per il superamento pacifico delle asfittiche dimensioni economiche degli Stati nazionali. Questi hanno potuto così perseguire il loro sviluppo economico, e quindi il recupero del ritardo rispetto agli Stati Uniti, tramite la pacifica costruzione di un sistema economico di dimensioni continentali invece che attraverso la ricerca imperialistica degli spazi vitali. Il progresso economico (e conseguentemente sociale) non più bloccato dai protezionismi nazionali, assieme al superamento della politica di potenza (la guerra è diventata praticamente impossibile fra gli Stati nazionali europei) è stato il fattore decisivo del progresso democratico ge-

nerale in Europa, che, nel caso della Germania, ha significato la sua occidentalizzazione nel senso del superamento delle radicate tendenze autoritarie.

D'altra parte l'integrazione europea è incompleta dal momento che non è ancora giunta ad una piena federalizzazione ed è qui la causa di fondo degli squilibri fra paesi forti e paesi deboli e, in particolare, fra la Germania e i suoi partner. In effetti questo squilibrio è legato al mancato passaggio da un'integrazione economica essenzialmente negativa (cioè l'eliminazione degli ostacoli al libero movimento delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi, di cui è una componente essenziale l'unificazione monetaria in quanto elimina il protezionismo legato alla fluttuazione dei cambi) a una integrazione economica positiva (cioè forti politiche di coesione economica, sociale e territoriale, in modo da poter affrontare gli squilibri inevitabilmente prodotti dal mercato non adeguatamente governato). L'aver integrato economicamente paesi con forti differenziali di crescita, di produttività e di efficienza senza introdurre una strutturale solidarietà (che con i cosiddetti fondi strutturali ha un carattere appena embrionale) non poteva non produrre, pur nel quadro di una crescita complessiva dell'economia europea, i gravi squilibri che conosciamo e che sono all'origine della precarietà dell'euro e del diffondersi delle tendenze nazionalistiche. Se ciò è chiaro, deve essere altresì chiaro che l'integrazione economica positiva, e quindi una organica solidarietà fra paesi forti e deboli, richiedono un sistema istituzionale sopranazionale efficiente (e quindi implicante l'eliminazione senza residui dei diritti di veto nazionali) e democraticamente legittimato (le istituzioni sopranazionali devono fondarsi sul consenso dei cittadini europei raccolto contestualmente nei paesi forti ed in quelli deboli)<sup>10</sup>.

Ciò significa una scelta federale in senso pieno, la quale è dunque la condizione per salvare l'integrazione europea e nello stesso tempo il quadro in cui si supera la questione, gravida di pericoli, del rapporto fra la Germania e suoi partner europei. Se in effetti si apre una concreta prospettiva di sviluppo economico armonico che coinvolga l'insieme dei paesi europei, sono destinate ad essere superate le preoccupazioni suscitate dalla posizione economicamente dominante della Germania. D'altra parte il passaggio da un sistema prevalentemente confederale (qual è quello attuale dell'UE) ad uno federale è destinato a relativiz-

---

<sup>10</sup> Cfr. Sergio Pistone, *Il dibattito in Germania su democrazia e unificazione europea: il confronto fra Habermas e Streeck*, *Il Federalista*, 55, n. 2-3 (2013).



zare gli squilibri politici legati alle dimensioni demografiche (la Germania non ha nessuna colpa se è il paese più popoloso dell'UE), dal momento che si deciderebbe inderogabilmente a maggioranza e quindi senza veti nazionali, sia pure con le ponderazioni proprie dei meccanismi federali. Va anche sottolineato che la piena federalizzazione, che deve ovviamente comprendere una politica estera, di sicurezza e di difesa unica, comporterebbe anche l'introduzione, oltre alla solidarietà economico-sociale, di una organica solidarietà fra i membri dell'UE relativamente alle questioni della sicurezza. Ciò porterebbe al superamento degli atteggiamenti opportunistici consistenti nell'essere più consumatori che produttori di sicurezza, il che è un fenomeno diffuso nell'ambito dell'UE e riguarda anche la Germania.

Se il problema è quello della federazione, la difficoltà è rappresentata dalla resistenza strutturale dei governi nazionali ai trasferimenti di sovranità, pur essendo essi d'altro canto costretti dalla situazione storica di impotenza in cui si trovano gli Stati nazionali, a portare avanti una politica di integrazione europea. In questo contesto si deve rilevare che fra i grandi Stati europei la Germania è quello relativamente più disponibile rispetto a una consequenziale scelta federale. Certamente tende a frenare un sistema di organica solidarietà da realizzarsi in un quadro intergovernativo, cioè al di fuori di un vero sistema federale fondato su decisioni democratiche a maggioranza. E ciò è comprensibile perché nel sistema intergovernativo i governanti nazionali, dei quali è richiesto l'accordo unanime per realizzare una politica economica europea implicante la solidarietà dei più forti rispetto ai più deboli, sono responsabili di fronte agli elettori nazionali e non agli elettori europei (si pensi a cosa avverrebbe se le politiche economiche a livello nazionale dovessero essere decise da un consiglio di presidenti di regioni decidenti all'unanimità!). La posizione dei responsabili politici tedeschi è in effetti contraria ad una "unione dei trasferimenti", ma è anche integrata dalla affermazione secondo cui i trasferimenti di risorse devono essere collegati ai trasferimenti di competenze, in altre parole a un sistema federale. La questione di fondo da risolvere è se mai l'atteggiamento recalcitrante rispetto a una chiara scelta federale da parte del partner europeo più importante della Germania e cioè della Francia, la quale insiste sulla solidarietà sul piano economico-sociale, e anche su quello della sicurezza, ma è ancora dominata da un sovranismo antifederalista. Qui risiede la "questione francese".

In conclusione, Kundnani centrando la sua analisi della questione tedesca sulla chiave interpretativa della semiegemonia (riemersa dopo

la riunificazione nazionale) apre un discorso di ben diverso livello rispetto a quello contenente tesi tipo “il ritorno del quarto *Reich*” o “i tedeschi sono sempre gli stessi”, il cui sottofondo, anche se non chiaramente esplicitato, è il mito dell’anima demoniaca della nazione tedesca. La sua analisi di tipo sistematico, che si rifà al Dehio, è però incompleta proprio perché di Dehio non vengono utilizzati gli insegnamenti fondamentali sull’influenza della posizione dello Stato nel sistema degli Stati, sulla sua evoluzione interna, sulla crisi storica degli Stati nazionali europei, sull’integrazione europea come quadro del superamento dei rapporti e quindi degli squilibri di potenza, nella misura in cui venga portata al suo pieno compimento. Pertanto nell’analisi del Kundnani la questione tedesca non è chiarita in modo soddisfacente e in definitiva non se ne vede la soluzione, sicché aleggia nel suo libro un senso di rassegnato pessimismo tanto riguardo alla Germania quanto riguardo al futuro dell’Europa.

*Sergio Pistone*

## **LA RIFLESSIONE FEDERALISTA IN FRIEDRICH VON HAYEK**

Molti intellettuali liberisti amano spesso citare autori liberali del passato per dare una base più solida alle loro tesi. Tra i più citati figura sicuramente Friedrich Von Hayek, che viene usato soprattutto quando si tratta di rafforzare la critica, o meglio il rifiuto, dell’idea di Europa federale. Generalmente questo rifiuto si accompagna all’accusa rivolta alla pubblica amministrazione europea di essere burocratica e plebataria, ma spesso finisce per dipingere scenari dispotici, in cui un governo tirannico di stampo sovietico mette a repentaglio la libertà, la democrazia e i diritti civili dei cittadini europei. Nel condurre questa speculazione intellettuale, questi pensatori equiparano questi principi alla difesa della sovranità nazionale, coerentemente con l’idea che questi principi siano difendibili esclusivamente a livello nazionale e coerentemente con un’interpretazione malintesa del principio hayekiano di “individualismo metodologico” nelle relazioni internazionali, che, essenzialmente, nell’interpretazione che ne viene fatta, diventa “naziona-

lismo metodologico". Questo errore interpretativo deriva dall'idea di non considerare gli individui come soggetti di diritto internazionale e, conseguentemente, dal fatto di non porli al centro della riflessione.

Von Hayek invece focalizzava la sua analisi sull'individuo e nel corso della sua produzione intellettuale fu sempre molto attento a mettere in rilievo questo aspetto del suo pensiero. Nel periodo tra le due guerre, e fino all'inizio della Guerra fredda, egli elaborò una propria teoria delle relazioni internazionali che si contrapponeva decisamente a quella dei pensatori e dei politici liberali del XIX secolo, che a suo dire erano stati incapaci di capire e di affrontare le tensioni economiche e politiche che avevano portato alle due guerre mondiali. In particolare riteneva che il principale fallimento intellettuale di quella classe politica fosse stato l'incapacità di tenere separati il nazionalismo dal liberalismo politico e nel dimenticare la portata universale del pensiero liberale.

La presa d'atto della questione lo portò a elaborare una teoria del federalismo internazionale, spesso ignorata da molti opinionisti liberisti, che è stata nel corso degli anni oscurata da altri punti, più trattati e più vasti, della produzione filosofica di Von Hayek.

Von Hayek espone la sua teoria internazionalistica nell'articolo *Le condizioni economiche del federalismo interstatale*, nel capitolo XII dell'opera *Individualismo e ordine economico* e nel capitolo "Prospettive dell'ordine internazionale" all'interno dell'opera *La via della schiavitù*. Alcuni elementi che ci consegnano la figura di un Von Hayek sostenitore dell'unità europea emergono anche nell'opera *La denazionalizzazione della moneta*, sebbene in quella stessa opera il tema federalista non emerga chiaramente; essa rappresenta il contributo che Von Hayek diede al dibattito sull'introduzione di una moneta unica europea, che si era sviluppato tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta.

Il tratto fondamentale dell'ordine internazionale presentato dall'autore si basa sull'obiettivo di limitare l'intervento statale nell'economia e le eventuali distorsioni derivanti dall'azione pubblica. Hayek, dunque, sostiene la creazione di un governo sovranazionale, nella prospettiva di limitare il potere degli Stati nazionali. Un'autorità che deve essere organizzata secondo severi principi federali.

#### *Le condizioni economiche del federalismo interstatale.*

Questo saggio venne pubblicato la prima volta nel 1939, sulla rivista scientifica *New Commonwealth Quarter* e in seguito inserito nell'opera *Individualismo e ordine economico* come ultimo capitolo. Esso illustra la necessità di abolire le barriere economiche tra Stati membri

al fine di raggiungere l'obiettivo della nascita della federazione. "...una federazione interstatale che faccia cessare tutti gli impedimenti come quelli al movimento degli uomini, beni e capitali tra Stati e che renda possibile la creazione di leggi comuni, un sistema monetario uniforme e un comune controllo delle comunicazioni"<sup>1</sup>.

Mentre Von Hayek riconosceva che il principale obiettivo del federalismo è la pace interna tra gli Stati membri e i rapporti armoniosi tra gli Stati membri e l'autorità federale, tuttavia riteneva che una mera unione politica non fosse sufficiente ad assicurare un'esistenza duratura alla federazione e che quindi un'unione economica dovesse essere posta in essere assieme a una politica estera e di difesa federale.

Il sistema federale, nella visione di Von Hayek aiuta ad impedire che i governi nazionali intervengano nell'economia, in particolar modo impedisce loro di introdurre politiche protezioniste distorsive del mercato. Von Hayek, proprio per il fatto che un governo centrale in una federazione multi-etnica e multi-nazionale avrebbe maggiori difficoltà nel lanciare, programmare e sostenere politiche economiche, per via dell'eterogeneità e della mancanza di coesione interna, ritiene che in questo modo si riuscirebbero a limitare, su base costituzionale, gli interventi di politica economica tipici degli Stati nazionali. Non che l'eterogeneità – ad esempio tra regioni, città e campagne o tra classi sociali, produttori, e comparti economici – non esista anche a livello nazionale, tuttavia il “mito della nazione” fa sì che i governi possano in ultima analisi creare un consenso su quelle politiche e superare ogni tipo di opposizione all'intervento pubblico.

In conclusione, in una federazione “certi poteri economici, che sono esercitati dagli Stati nazionali, non possono essere adoperati né dalla federazione né dai singoli Stati”, il che rende possibile “meno Stato”.

Ciò conduce Von Hayek a dichiarare che “l'abolizione delle sovranità nazionali e la creazione di un effettivo ordine legislativo internazionale è un contributo necessario e il logico completamento del programma liberale” riassumibile nelle parole di Lionel Robbins “Non ci deve essere né un'alleanza né un'unificazione completa; né un *Staatentbund* né un *Einheitsstaat* ma un *Bundesstaat*”. Inoltre, Von Hayek considera l'adesione dei liberali al nazionalismo, nel periodo a cavallo dei due secoli e agli albori della Prima guerra mondiale, come il loro più grande fallimento politico ed intellettuale. Nel pensiero hayekiano,

---

<sup>1</sup> F. Von Hayek, *Individualism and Economic Order*, Chicago, Chicago University Press, 1948, p. 255.

liberalismo e nazionalismo sono completamente incompatibili ed impedire questa combinazione diventa fondamentale. Il liberalismo è al servizio dell'uomo come individuo, il nazionalismo invece intende ad asservire la libertà dell'individuo ad un supposto interesse collettivo.

Il filosofo austriaco crea pertanto una nuova visione di federalismo, che è stata definita come “funzionale”<sup>2</sup>, nella misura in cui il federalismo non è pensato come fine in sé, né è definito in termini positivi, ma è concepito per limitare i poteri e le azioni degli Stati nazionali. Sotto questo aspetto, la coercizione sovranazionale è essenziale per difendere e rafforzare la libertà degli individui.

*Elementi federalisti ne La via della schiavitù.*

L'ultimo capitolo de *La via della schiavitù* è concentrato, come recita il titolo, sulle *Prospettive dell'ordine internazionale*.

Questo capitolo può essere considerato una continuazione o un'espansione de *Le condizioni economiche del federalismo interstatale*. Sin dall'inizio, Von Hayek sottolinea il ruolo delle istituzioni soprannazionali come possibile soluzione per limitare il potere dei governi nazionali da una parte, e dall'altra per restituire poteri ai singoli cittadini e alle unità politiche subnazionali. Von Hayek propone una soluzione composta sia da un approccio *top-down* sia da uno *bottom-up*: da una parte limitare i governi nazionali dall'alto grazie al federalismo sovranazionale, dall'altra limitarli dal basso, con il ritorno di potere e competenze ai singoli e alle comunità locali. Le cose devono procedere di pari passo e sono entrambe componenti di una visione federalista e liberale delle relazioni internazionali e intranazionali.

Hayek spende le prime pagine del capitolo sul tema centrale della sua posizione liberale, ossia, la critica all'interventismo economico e alle proposte di dare poteri di politica industriale al governo federale. Hayek afferma che la pianificazione economica è “condannata nei suoi effetti aggregati ad essere pericolosa persino da un punto di vista puramente economico e inoltre a produrre serie frizioni al mercato internazionale”<sup>3</sup> allo stesso modo attacca duramente l'idea stessa di solidarietà nazionale, perché per quanto riguarda la pianificazione economica “c'è poca speranza di ordine internazionale o pace duratura se ogni paese è libero di adottare qualsiasi misura che ritiene desiderabile per

---

<sup>2</sup> F. Masin, *Designing the Institutions of International Liberalism: Some contributions from the Interwar Period*, Constitutional Political Economy, 23, n. 1 (2012).

<sup>3</sup> F. Von Hayek, *The road to serfdom*, London, Routledge Classics, 1944, 2006 Edition, pp. 225-244.

il proprio interesse immediato, senza curarsi che possa essere dannosa per gli altri. Infatti molti tipi di pianificazione sono applicabili se e solo se l'autorità pianificatrice può effettivamente annichilire ogni influenza esogena. Il risultato di tale politica è quindi necessariamente la messa a punto di limitazioni alla libera circolazione di persone e beni.”<sup>4</sup> Von Hayek critica pesantemente anche l'approccio del *New Deal*, così come l'idea di una pianificazione economica a livello federale, anche se implementata attraverso una procedura democratica, perché, a suo dire, darebbe molti privilegi ad alcune minoranze a scapito di altre e perché un governo federale di uno Stato eterogeneo e sovranazionale dovrebbe utilizzare una maggiore leva di coercizione rispetto a quella richiesta a Stati più omogenei e più piccoli per portare a termine dei programmi di politica economica. Al “governo internazionale” dovrebbero essere garantiti poteri ristretti e limitati, sufficienti per raggiungere i propri scopi, mentre viene indebolito dall'altro il ruolo delle burocrazie nazionali a favore delle unità e dei centri di potere sottostanti, che devono tornare a essere responsabili per le loro necessità e compiti. Parafrasando Monnet, non si tratta di “coalizzare Stati” o “unire uomini”, ma di “ricostruire una nuova civiltà su una larga scala”.

Con questo Hayek non intende dire che il governo internazionale debba essere debole e alla mercé dei propri Stati membri o federati, ma piuttosto il contrario, ossia che deve essere un governo forte. “Mentre l'autorità sovranazionale deve essere molto forte, per il suo compito di porre in essere una legge comune, la sua costituzione deve essere allo stesso tempo disegnata in modo tale da impedire che le autorità internazionali così come quelle nazionali diventino tiranniche”. Per questo serve un equilibrio dei poteri ben bilanciato.

Il federalismo descritto ne *La via della schiavitù* è concepito in termini globali, piuttosto che europei. Nell'analisi di Hayek dovrebbe riuscire a realizzare il principio liberale ad ogni livello, da quello individuale fino a quello sovranazionale. Questa è, per Hayek, la definizione più genuina di federalismo: non un'ideologia a sé stante, ma l'applicazione di un sistema puramente liberale, che può avere solo una dimensione globale, nella quale la “ragion di Stato” e il nazionalismo non costituiscono più degli alibi.

Per questo motivo “un'autorità internazionale che effettivamente limiti il potere degli Stati sugli individui sarà una delle maggiori garanzie per la pace. La *rule of law* internazionale deve diventare una salva-

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

guardia degli individui contro la tirannia dello Stato così come una salvaguardia delle comunità nazionali a garanzia che il nuovo super-Stato non si trasformi in una tirannia. Né un super-Stato onnipotente ma neanche una debole associazione di ‘nazioni libere’, ma una comunità di nazioni di uomini liberi deve essere il nostro scopo”.

*La riflessione federalista in Von Hayek dopo la Seconda guerra mondiale.*

Von Hayek restò un convinto federalista anche dopo la seconda guerra mondiale. Rimase a lungo membro della *Europa Union-Deutschland* e rimase sempre un sostenitore del processo di integrazione europea. Il filosofo riteneva che la comunità europea fosse uno spazio per sperimentare una nuova forma di governance economica. Conseguentemente riteneva che si dovesse evitare che la Comunità europea evolvesse in una sorta di Stato nazionale accentrato, e auspicava una nuova forma di federazione che impedisse ai governi nazionali di interferire sul corso economico e sul mercato. Su questa base Von Hayek si oppose all’idea di una moneta comune, non perché fosse contrario al progetto europeo, ma perché era contrario all’idea stessa che lo Stato, qualunque esso fosse, avesse il monopolio della moneta. “Sebbene io simpatizzi fortemente con il desiderio di completare l’unificazione economica dell’Europa occidentale attraverso la totale liberalizzazione della libera circolazione dei capitali, ho grossi dubbi sulla desiderabilità di fare ciò creando una nuova valuta amministrata da una qualsiasi forma di autorità sovranazionale”<sup>5</sup>. In alternativa, egli proponeva un sistema europeo di *free-banking* nel quale valute private, locali, nazionali e continentali/multinazionali potessero competere tra loro ed essere liberamente scambiate tra di loro. L’unificazione europea doveva procedere non attraverso il trasferimento di monopoli dal livello nazionale al livello europeo, ma attraverso la loro totale distruzione. Hayek non amava l’idea di un’unica autorità monetaria perché presumeva che “una valuta internazionale non sarebbe meglio di una nazionale”<sup>6</sup>.

Conseguentemente, si può ritenere che se Hayek fosse ancora vivo, non apprezzerrebbe la BCE e il suo ruolo, ma con molta probabilità apprezzerrebbe molto di meno tutte le proposte di tornare alle vecchie monete nazionali e tutto quanto è legato all’idea di “sovranità monetaria”.

La mancanza di opere o di studi dedicati alla questione del federa-

---

<sup>5</sup> F. Von Hayek, *Denationalization of money – The argument refined*, London, The Institute of Economic Affairs, 1990, 3<sup>rd</sup> Edition p. 24.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 25.

lismo dopo la Seconda guerra mondiale ci può portare a ritenere che il filosofo austriaco abbia abbandonato progressivamente le sue idee federaliste, dopo che la situazione internazionale si era stabilizzata attorno al duopolio USA-URSS e dopo che i governi nazionali in Europa avevano accettato l'approccio funzionalista di Jean Monnet. Von Hayek rimase tuttavia un forte sostenitore del processo di unificazione europea, anche se la lentezza del processo lo portò ad adottare un approccio più *nation-based*, nel quale la libertà economica e la riduzione delle funzioni del governo divennero un obiettivo politico da conseguire prima di tutto a livello nazionale.

Questo graduale distacco dal processo di integrazione europeo procedette in parallelo con l'adesione di Von Hayek ad una interpretazione più misiana che robbinsoniana. Anche se, similmente a Robbins, Von Hayek rimase sempre dell'avviso che una forma di federalismo internazionale potesse sussistere solo tra paesi di economia e ideologia capitalista e liberale. Questi elementi possono spiegare l'evoluzione delle sue proposte, da quelle contenute ne *Le condizioni economiche del federalismo interstatale* e *La via della servitù* a quelle caratterizzate da un approccio più scettico ne *La denazionalizzazione della moneta*.

Si può comunque dire che Von Hayek durante il periodo post-bellico accantonò l'idea di un limite superiore all'azione degli Stati, ma non la rinnegò mai in maniera esplicita. Semplicemente si può dire che l'evoluzione storica lo abbia portato ad apprezzare maggiormente un approccio *bottom-up* o comunque basato sull'azione di forze politiche nazionali o locali.

Al di là dell'apprezzamento o meno delle sue proposte, la rilettura del federalismo nell'opera di Von Hayek è interessante non solo dal punto di vista intellettuale, ma per ricordare le fondazioni liberali delle teorie federaliste, tipiche anche della scuola britannica del periodo interbellico: la limitazione del ruolo del governo e l'emergere degli individui come unità indipendenti. Bisogna inoltre tenere sempre a mente che l'obiettivo ultimo di Von Hayek era la rimozione di tutte quelle tensioni economiche che, nel periodo in cui scriveva le prime due opere qui citate, erano state causa delle due guerre mondiali.

Se osserviamo come è evoluto il diritto internazionale dopo la Seconda guerra mondiale fino ai giorni d'oggi, sia a livello mondiale sia a livello europeo, possiamo notare che le istituzioni internazionali giocano effettivamente un ruolo simile a quello auspicato da Hayek. Il dominio riservato degli Stati della comunità internazionale è stato progressivamente ridotto e diverse convenzioni e nuove consuetudini del



diritto internazionale hanno teso, e tendono, a far emergere l'individuo come soggetto di diritto internazionale. Allo stesso modo, a livello europeo la Comunità prima e l'Unione oggi tendono spesso a giocare un ruolo più "negativo" che "positivo". Tendono cioè a limitare interventi distortivi degli Stati membri nell'economia, ma non hanno una vera e propria capacità economica ed industriale. Per quanto si possa discutere sulla desiderabilità o non desiderabilità della cosa, è un dato di fatto che, volontariamente o non volontariamente, è stata percorsa una "via austriaca" all'integrazione europea che comunque continuerà a coesistere ancora per molti anni con nuovi approcci di tipo positivo.

L'altro elemento per cui vale la pena di studiare la riflessione federalista in Von Hayek è anche il principio per cui ogni obiettivo politico di portata universale, sia esso di tipo liberale o socialista o cristiano-sociale, ha una propria ragion d'essere solo se conseguito a livello sovranazionale.

*Francesco Violi*

## L'azione federalista

---

### **RECUPERARE SPERANZA PER L'EUROPA: VERSO LA TERZA CONVENZIONE EUROPEA\***

A dieci anni dal NO al Trattato costituzionale del referendum francese, è bene ritornare ad occuparci del problema di come governare meglio l'Unione. La crisi finanziaria ha rappresentato uno *stress-test* più duro del previsto per il Trattato di Lisbona durante la sua fase di attuazione – e la debolezza del Trattato, che rappresenta pur sempre una seconda scelta, è emersa con chiarezza.

Per due settori in particolare emerge l'esigenza di ulteriori riforme, ed entrambi sono aspetti appena sfiorati dalla Convenzione del 2002-3. Il primo, naturalmente, è l'Unione economica e monetaria che è ancora governata secondo gli accordi adottati a Maastricht un quarto di secolo fa e che, di conseguenza, è tutt'ora priva dell'essenziale pilastro politico, la cui assenza era stata rimpianta già allora perfino da Jacques Delors. Le misure di gestione della crisi adottate affrettatamente a partire dal 2008 hanno impedito il collasso dell'euro ed evitato (finora) la disintegrazione dell'eurozona, ma non hanno instaurato un vero e proprio governo economico sotto la cui guida potesse iniziare con fiducia la progressiva mutualizzazione del debito sovrano. Anzi, la crisi è stata gestita in un modo che accentua la natura tecnocratica dell'UE e ne diminuisce le credenziali democratiche. Il potere esecutivo è distribuito in modo astruso tra Commissione europea, Ecofin, Eurogruppo, Consiglio europeo e Banca centrale europea (BCE), nonché Meccanismo europeo di stabilità ed una sconcertante pletora di agenzie regola-

---

\* In occasione dell'uscita del volume *Pandora, Penelope, Polity* di Andrew Duff, pubblichiamo una sua breve analisi dell'attuale situazione e delle prospettive di sviluppo dell'integrazione europea, nonché due estratti del volume.

trici. Gli Stati che non rispettano le discipline di bilancio concordate non sono trattati tutti allo stesso modo e le misure d'emergenza, in particolare il *Fiscal Compact*, hanno dovuto essere adottate al di fuori del quadro dell'Unione. La confusione nella governance reclama imperativamente una razionalizzazione e una codificazione, là dove necessario, in legislazione primaria. Inoltre, il completamento dell'unione bancaria e fiscale in uno spirito di vera solidarietà non può essere raggiunto entro i limiti del Trattato di Lisbona. Ciò che è necessario è una concentrazione del potere esecutivo in una Commissione, dotata di una infrastruttura del Tesoro e sostenuta dalla BCE come prestatore di ultima istanza. Questa Commissione potenziata potrebbe poi essere responsabile di fronte al Parlamento europeo per la gestione di una vera politica comune che combini misure fiscali, monetarie ed economiche. Le ambiguità dell'affidarsi al controllo tra pari all'interno dell'eurogruppo potrebbero così essere abbandonate.

E' incoraggiante che il Presidente della BCE, Mario Draghi, si stia pronunciando esplicitamente sul bisogno urgente, secondo lui, che i politici si impegnino nel rafforzamento delle istituzioni: "Abbiamo bisogno di passare da un sistema di regole e di linee guida per la gestione delle politiche economiche nazionali ad un sistema di ulteriore condivisione della sovranità entro istituzioni comuni."<sup>1</sup> Il Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, afferma che le regole non sono un sostituto del governo. Al Consiglio europeo del 25-26 giugno ha tentato di resuscitare il rapporto del 2012 di Herman Van Rompuy, allora Presidente del Consiglio europeo, rimasto senza conseguenze, su di una "vera EMU". Ma tra capi di governo, in preda al panico ed esauriti per la crisi greca, in giugno vi era poca disponibilità a prendere seriamente in esame le proposte di Juncker in *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. E' stato un peccato, perché l'allarme sulla "Grexit" offre proprio il catalizzatore per fare ulteriori passi verso l'unione fiscale e politica. Juncker ha presentato quella che sembra una serie di scadenze senza urgenza per un libro bianco nella primavera del 2017, che intende giungere al completamento della riforma dei trattati entro il 2025. Ma il tempo per prepararci a questo radicale cambiamento incombe su di noi.

Il secondo dossier non affrontato dalla Convenzione riguarda la legittimazione democratica del Parlamento europeo. Con il Trattato di Lisbona i parlamentari europei hanno certamente ottenuto molti più po-

---

<sup>1</sup> Discorso tenuto al *FZ Finance Day* a Francoforte il 16 marzo 2015.

teri legislativi, ma non è stata prevista una riforma della legge elettorale, né c'è stato uno sviluppo dei partiti europei. Il Parlamento europeo rimane poco conosciuto e poco apprezzato. Solo quando la Commissione diventerà un governo più credibile e più riconoscibile legittimato dal Parlamento, quest'ultimo potrà acquisire il ruolo che gli spetta e diventare rappresentativo: delle liste transnazionali fanno certamente parte della soluzione. Ma i parlamentari europei devono rendere la loro azione più incisiva e non abbandonare il loro tradizionale sostegno per le riforme radicali. E' stato perciò un grave errore che il Presidente, Martin Schulz, si sia impegnato per scoraggiare il Consiglio europeo dal prendere in considerazione la riforma dei Trattati in occasione della sua riunione "informale" del 12 febbraio<sup>2</sup>. Schulz non ha rappresentato correttamente la posizione del Parlamento: in realtà Guy Verhofstadt è stato incaricato di redigere proprio un rapporto sulle modifiche dei Trattati, che ci si aspetta sia pronto verso la fine dell'anno.

A seconda del livello delle aspirazioni, vi sono molte altre cose che dovrebbero essere affrontate dalla prossima revisione generale dei Trattati. La riforma del sistema finanziario dell'Unione, per esempio, che è attualmente allo studio di Mario Monti e della sua *task force*, sarà impossibile senza sostituire l'unanimità con il voto a maggioranza qualificata nelle decisioni sulle risorse proprie e sul quadro finanziario pluriennale. La Corte di giustizia ha recentemente decretato che l'accesso dell'UE alla Corte europea dei diritti umani, a lungo sostenuta come essenziale per dare concreta vitalità alla Carta dei diritti fondamentali, è impossibile senza una modifica dei Trattati<sup>3</sup>. Per quanto riguarda le istituzioni, abbiamo bisogno di dire addio alla caotica rotazione semestrale della Presidenza del Consiglio dei Ministri: il Consiglio europeo dovrebbe prendere in mano i compiti di una seconda camera del Parlamento. Nella ricerca di un governo federale efficiente, occorre ridurre le dimensioni della compagine della Commissione. Sarebbe un bene che i parlamenti nazionali fossero liberati dell'artificiosa (e inattuabile)

---

<sup>2</sup> "Fin dall'inizio, il Parlamento europeo ha segnalato i pericoli di una riforma dei Trattati [*sic*]. In diverse occasioni ho espresso con vigore il nostro concreto timore che i dibattiti su riforme dei Trattati e su Convenzioni costituzionali, per quanto importanti, ci impediscano di vedere che dobbiamo utilizzare quanto stabilito dai Trattati esistenti per superare l'attuale crisi. Quasi tutte le modifiche necessarie per approfondire l'Unione economica e monetaria possono essere realizzate sulla base dei Trattati esistenti, come la Commissione ha già dettagliatamente delineato nel suo *blueprint* [*sic*]. E' per noi di grande sollievo che un numero sempre maggiore tra di voi stia abbandonando l'idea di modifiche ai Trattati."

<sup>3</sup> Parere 2/13.

invenzione del meccanismo di *early warning* della sussidiarietà. E' necessario accrescere le competenze al livello dell'Unione per quanto riguarda i rifornimenti energetici e l'immigrazione, se si vuole che l'UE sia in grado di soddisfare le attese dell'opinione pubblica con politiche comuni in questi due delicati settori. Ed una Convenzione che funzionasse bene dovrebbe cogliere l'occasione per modernizzare arcaiche politiche comuni, come quelle dei trasporti e dell'agricoltura.

Ho esposto un programma per raggiungere l'unione politica nel mio nuovo libro, *Pandora, Penelope, Polity*<sup>4</sup>. Sulla base dell'esperienza passata – compresa la fallita proposta della Commissione “Penelope 2002” – ho suggerito come dovrebbe presentarsi una soluzione federale e come la si potrebbe raggiungere. Non ho evitato la controversa questione di come emendare in futuro il Trattato costituzionale. L'UE è il solo sistema o la sola istituzione internazionale quasi federale che deve raggiungere una rigida unanimità prima di modificare qualsiasi parte dei suoi statuti. Questa costitutiva rigidità causa stupore a Washington, che ha una maggiore esperienza, per lo più positiva, nel gestire una federazione; e Vladimir Putin deve morir dal ridere dentro di sé di fronte alla palese incapacità dell'UE, paralizzata dal suo benemérito principio di legalità, di adattarsi al mondo moderno. Qui sia Penelope, sia la Legge fondamentale del Gruppo Spinelli offrono interessanti esempi di procedure di revisione flessibile<sup>5</sup>.

Ovviamente abbiamo bisogno di una coraggiosa e decisa leadership da parte di Juncker, Tusk e Draghi, sostenuta da un solido supporto da parte del Parlamento europeo, se gli Stati membri devono essere reclutati nell'operazione. I risultati delle elezioni del 7 maggio in Gran Bretagna hanno fornito un ulteriore stimolo – per quanto negativo – per la revisione dei trattati. David Cameron ha anche scelto il Consiglio europeo del 25-26 giugno, già pieno di problemi, per lanciare la sua “ri-negoziazione” dei termini di partecipazione della Gran Bretagna all'UE. Il suo obiettivo è di staccare il suo paese dall'obiettivo principale, dai principi e dagli obblighi dell'integrazione europea. Al minimo, la provocazione britannica dovrebbe avere l'effetto di forzare i suoi partners a riflettere con maggior vigore di quanto hanno fatto nel passato recente sulla *finalité politique* dell'Unione. Alla fine di quello che sembra essere un processo distruttivo, gli inglesi accetteranno un'unio-

---

<sup>4</sup> *Pandora, Penelope, Polity* è stato pubblicato da John Harper nel gennaio 2015, ISBN 978-0-9929748-6-2.

<sup>5</sup> Gruppo Spinelli, *A Fundamental Law of the European Union*, Bruxelles, Bertelsmann Stiftung, 2013.

ne federale per il resto dell'Europa fintanto che essi stessi non saranno obbligati a farne parte a questo stadio della loro storia. Quello che ucciderà l'Europa, esponendola al rischio di disintegrarsi, è il costante ricorso alla metafora di Pandora. La verità è che questa buona signora ha aperto il suo vaso molti anni fa. Tocca a questa generazione di leader europei recuperare la speranza.

### **L'unione politica\***

Per anni l'Unione europea ha compiuto timidi passi nella direzione dell'unione politica<sup>1</sup>. Verrà però presto il momento di compiere il salto finale. Che cosa occorre dunque fare per essere pronti a trasformare la struttura attuale in una vera unione politica? Nei capitoli precedenti abbiamo analizzato alcuni problemi e opzioni presentati sia da coloro che sostengono l'idea di una maggiore integrazione, sia da coloro che la rifiutano. Abbiamo valutato positivamente gli approcci adottati da Penelope e dalla Legge fondamentale, e abbiamo espresso dubbi sul senso che avrebbe una prospettiva di più basso profilo. Si è spesso tentato di livellare il processo verso il basso. Obiettivi più ambiziosi, invece, non si materializzeranno per caso, ma solo come risultato di un cambio di direzione verso un governo federale e di una accelerazione del ritmo dell'integrazione.

#### *Il governo.*

Se l'Unione europea è oggi governata male, come affermano in molti, è perché le manca un vero governo. I trattati che si sono man mano succeduti hanno ampliato le competenze dell'Unione, ma non l'hanno dotata di un esecutivo proporzionato alla sue responsabilità e alle sue aspirazioni. Certo, elementi di potere esistono a livello dell'UE, ma sono dispersi e difficilmente percepibili. Il risultato è che l'Europa delude; non può soddisfare le sue evidenti aspirazioni di migliorare il benessere dei cittadini al suo interno e la loro sicurezza all'esterno. Come entità politica, sembra andare alla deriva.

La tesi centrale di questo libro è che, coerentemente allo sperimen-

---

\* Andrew Duff, *Pandora, Penelope, Polity*, op. cit., pp. 92-96 e 102-104.

<sup>1</sup> Si veda, per esempio, Joska Fischer, *From Confederation to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*, discorso tenuto il 12 maggio 2000 alla Humboldt Universität di Berlino; consultabile in inglese all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=9TXVSzSHrJ4WmfrgWXjLpLNZSnXQtGypBkh2S2GGnD3K9MW6wybp!1615003456?docId=192161&cardId=192161>.

tato e affidabile “metodo comunitario” di Monnet, il potere esecutivo deve essere concentrato nelle mani di una Commissione riformata. Nell’Unione un ruolo importante per la diplomazia intergovernativa a livello di vertice tra gli Stati membri permarrà sempre, ma questa funzione dovrebbe essere ristretta a questioni costituzionali di rilievo, a decisioni che toccano l’appartenenza all’Unione, a nomine di alto livello e a questioni di alta strategia nel campo della politica di sicurezza e di difesa, come quella dell’Ucraina: tutte queste cose sono correttamente *Chefsache*. I leaders possono trasformarsi in pompieri durante una tempesta finanziaria, ma nella gestione degli affari economici in tempi più tranquilli il Consiglio europeo dovrebbe lasciare il passo alla Commissione europea. La situazione attuale in cui l’Unione si permette il lusso di avere due esecutivi, con due Presidenti, è insostenibile. I rapporti tra José Manuel Barroso e Herman Van Rompuy non sono stati facili per nessuno dei due e disorientanti per gli altri. Se essi sono in disaccordo nelle loro visioni e nelle loro decisioni, sorge immediatamente un problema politico; se invece dicono entrambi la stessa cosa, nello stesso posto e nello stesso momento, perché mai averli entrambi? E’ credibile che il Presidente del Consiglio europeo, come dice il Trattato di Lisbona, debba rappresentare l’Unione nella politica estera e di sicurezza “al proprio livello”, mentre il Presidente della Commissione europea rappresenta l’Unione per tutto il resto?<sup>2</sup> Quale altro leader mondiale deve sdoppiarsi tra affari economici e di sicurezza?

Il ruolo del Consiglio europeo deve perciò essere ridisegnato in modo radicale. Anziché avere il compito di definire la direzione politica generale e le priorità dell’Unione, dovrebbe essere reindirizzato verso la gestione del Consiglio dei Ministri. Dovrebbe essergli tolto il divieto di agire come organo legislativo: anzi, i leaders dovrebbero essere autorizzati a riunirsi di tanto in tanto come Consiglio degli Affari generali e ad approvare atti in tale veste. Questa riforma legherebbe i capi di governo alle questioni europee più profondamente di quanto non avvenga attualmente – uno degli obiettivi di Monnet – introducendo inoltre incisività e coerenza nel funzionamento del Consiglio nella sua conformazione ordinaria. La debilitante rotazione della presidenza dei Consigli ordinari può essere tranquillamente abolita: al suo posto, ciascuna conformazione del Consiglio dovrebbe eleggere il proprio presidente per un periodo di almeno un anno. Nell’interesse della coerenza del sistema, il ministro eletto alla presidenza dell’Eurogruppo dovrebbe

---

<sup>2</sup> Articolo 15(6) TEU.

be presiedere anche l'Ecofin. Il Presidente permanente del Consiglio europeo sarebbe in effetti il presidente della Camera alta del Parlamento dell'Unione: come tale, assumerebbe, insieme al Presidente del Parlamento europeo, la presidenza delle Convenzioni costituenti. Nel suo ruolo costituzionale, il Consiglio europeo acquisirebbe il diritto, condiviso con il Parlamento, di sfiduciare la Commissione.

Per contro, il Presidente della Commissione europea dovrebbe normalmente assumere il compito di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione a livello di vertice, sotto il controllo del Consiglio e del Parlamento europeo. In quanto Presidente nominato, dovrebbe essere autorizzato a scegliere una compagine, delle dimensioni che ritiene opportune, da brevi liste di tre candidati, comprendenti almeno un uomo e una donna, proposte dagli Stati. Rispettando gli accresciuti poteri politici della Commissione in quanto governo federale, le sue responsabilità quasi giudiziarie in materia di concorrenza dovrebbero essere trasferite ad un'autorità anti-trust autonoma. Per maggior chiarezza, le numerose agenzie dell'UE, ad eccezione dell'ufficio anti-frodi (OLAF) e l'ufficio del Pubblico ministero europeo dovrebbero essere ricondotti entro l'amministrazione centrale della Commissione. In tal modo, si risparmierebbero risorse e si avrebbero miglioramenti in termini di responsabilità.

Per quanto riguarda le competenze, quando finalmente il trattato Euratom sarà integrato nell'Unione europea, la sicurezza nucleare ne diverrà una competenza esclusiva. In altri campi è necessario un approccio più funzionale e meno giuridico per stabilire quanto l'UE può e deve fare bene e quanto è meglio lasciare agli Stati. Un'unione federale non richiede necessariamente il conferimento all'Unione di una classica competenza generale, né comporta che gli Stati non possano più intervenire laddove l'Unione stessa è già intervenuta. Anzi, sembra richiedere una definizione più ampia e più flessibile delle competenze condivise – forse, analogamente a quanto ha proposto la Legge fondamentale elaborata dal gruppo Spinelli, qualcosa come la condivisione di una competenza generale tra UE e Stati in un maggior numero di specifiche aree<sup>3</sup>. Questo approccio più pragmatico implica una modifica della regola per cui gli Stati non possono più legiferare in un settore di competenze concorrenti una volta che l'UE abbia “occupato” il settore riempiendo il vuoto legislativo<sup>4</sup>. Si restringerebbe di conse-

---

<sup>3</sup> Articolo 19 della Legge fondamentale (ex-Articolo 4 TFEU).

<sup>4</sup> Articolo 2(2) TFEU e Protocollo n. 25.



guenza il numero di competenze addizionali, nelle quali l'UE è esclusa dall'attività legislativa e si deve limitare ad assistere gli Stati. L'approccio generale, come abbiamo già osservato, è quello di rendere il nuovo trattato costituzionale dell'Unione meno pieno di divieti e più permissivo rispetto agli attuali trattati in modo tale che l'Unione possa agire in modo convincente e decisivo entro un più ampio spettro di politiche pubbliche.

Vorremmo anche facilitare l'uso di cooperazioni rafforzate da parte di un nucleo di Stati orientati verso una maggior integrazione basato sull'eurozona, ma aperto a tutti quelli che soddisfano i criteri di convergenza. Di conseguenza, le due limitazioni dell'ultima istanza e delle competenze non esclusive contenute nelle attuali regole per le cooperazioni rafforzate dovrebbero essere abolite. In modo simile dovrebbe essere modificata la portata della clausola di flessibilità, come propone il gruppo Spinelli.

Il Consiglio dei Ministri dovrebbe accettare che la maggior parte dei suoi poteri esecutivi sia trasferito alla Commissione. Ad esempio, il fatto che il Consiglio fissi ancora i prezzi agricoli è un anacronismo ereditato dal dopoguerra quando riuscire a nutrire l'Europa era ancora una questione di alta politica: oggi l'Europa è ben nutrita ed ampiamente urbanizzata. Come salvaguardia democratica, sarà prudente introdurre in questi settori esecutivi che verranno trasferiti una speciale procedura di "call-back", secondo la quale sia il Consiglio, sia il Parlamento hanno un uguale, seppur limitato, diritto di revocare le decisioni della Commissione prima che entrino in vigore. Tale diritto di revoca nel settore esecutivo si aggiungerebbe al sistema di atti delegati e di atti di esecuzione introdotto da Lisbona.

Nella speranza di una maggior efficienza, bisognerebbe anche che fosse la Commissione e non il Consiglio ad essere responsabile delle procedure del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. Per tali questioni istituzionali connesse alla sussidiarietà, una soluzione ragionevole sarebbero leggi organiche approvate dal Consiglio e dal Parlamento con maggioranze più gravose. Bisognerebbe tentare anche una liberalizzazione delle procedure decisionali sulle sedi e sulle lingue, nell'interesse, se non altro, di un risparmio nelle spese. Piccole modifiche, qui e là, alle rigide costrizioni di Lisbona farebbero una grossa differenza per la possibilità di recepimento del trattato costituzionale agli occhi di cittadini attenti: per esempio, un ampliamento dell'ambito dell'Iniziativa dei cittadini europei fino a includere proposte politiche generali (e non solo strettamente legali), o l'allargamento dei

poteri del Mediatore europeo in modo che possa agire come *amicus curiae* presso la Corte di giustizia. Chissà, forse persino sventolare la bandiera e cantare l'Inno alla gioia potrebbero essere di aiuto.

Abbiamo discusso in precedenza gli approcci alternativi proposti da Penelope e dalla Legge fondamentale al problema di come emendare in futuro la procedura di modifica dei trattati. Su nessun altro tema sarebbe più difficile prendere una decisione in una nuova Convenzione. Per quanto riguarda la ratifica, possono essere prese in considerazione una soglia più bassa e una più alta rispettivamente per modifiche politiche e costituzionali. Dovrebbe essere previsto un referendum paneuropeo. Il punto chiave, tuttavia, è quello che in un'unione federale non dovrebbe essere richiesta la ratifica da parte di tutti gli Stati perché una modifica entri in vigore. Un'aggiunta all'armamentario costituzionale essenziale, per ragioni interne ed internazionali, è la previsione di una diversa categoria di appartenenza al di sotto di quella a pieno titolo. La partecipazione al nucleo federale non può essere obbligatoria, né sarebbe sempre auspicabile. Una scelta binaria tra partecipazione e secessione sembra grossolana. Immaginare una forma alternativa di affiliazione all'UE per gli Stati al fuori del nucleo è una risposta razionale alle più ampie realtà geopolitiche dell'Europa. La proposta, presente nella Legge fondamentale, di una nuova forma di associazione merita un ulteriore approfondimento.

\* \* \*

### *Interdipendenza costituzionale.*

Modifiche al Trattato del tipo di quelle suggerite qui affermerebbero al di là di ogni dubbio il primato della Commissione come governo della nuova entità politica, ma si tratterebbe di un governo strettamente vincolato al controllo del parlamento bicamerale costituito dal Consiglio dei Ministri e dal Parlamento europeo. Molte riforme interessanti ed auspicabili sono emerse nella discussione dei capitoli precedenti. Occorre ancora sottolineare che redigere una costituzione deve creare il quadro per un governo efficiente e democratico: non dovrebbe anticipare o stabilire preventivamente la direzione delle politiche future. I fondamenti sono abbastanza semplici. La procedura legislativa ordinaria di codecisione tra Consiglio e Parlamento dovrebbe essere la norma. Nulla dovrebbe essere accettato dall'esecutivo al di là dell'ambito del diritto UE; nessuna norma dovrebbe essere approvata senza il consenso di entrambe le Camere; e nessuna somma dovrebbe essere spesa

se non prevista nel bilancio generale dell'UE. Il Consiglio europeo svolgerebbe una più ampia parte nell'attività legislativa dell'Unione e si vedrebbe riservati importanti poteri di natura strategica e costituzionale. Vorremmo proporre di redigere una gerarchia di norme entro l'ordinamento giuridico dell'Unione, compresa una legge organica per le questioni istituzionali.

La Corte europea di giustizia evolverà naturalmente verso il ruolo di corte suprema federale. Dovrebbe essere coinvolta in procedure costituzionali di base, come la verifica di violazioni della Carta o l'esame di modifiche dei trattati. L'evoluzione della Corte europea di giustizia di Lussemburgo dovrebbe subire un'accelerazione una volta che l'Unione accederà alla Corte europea dei diritti umani, permettendo ai suoi giudici di sviluppare un corpo di giurisprudenza sui diritti fondamentali basata sulla Carta, rispettando contemporaneamente la supervisione esterna della Corte europea dei diritti umani di Strasburgo. Il nuovo trattato dovrebbe rendere esplicita la supremazia del diritto dell'Unione europea e includere, se possibile, una nuova norma che codifichi il principio dell'effetto diretto della legislazione dell'UE. Andrebbe rivisitata la riforma della Corte europea di giustizia, già in corso. Obiettivi auspicabili sarebbero una maggior continuità tra i giudici ed un più elevato grado di specializzazione – ad esempio nel campo della legislazione sui brevetti, finanziaria e di protezione dei dati.

Il ruolo costituzionale della Corte di giustizia è destinato a crescere man mano le giurisdizioni degli Stati membri acquisteranno consapevolezza della loro reciproca interdipendenza nell'interpretare in modo fedele ed uniforme le norme dell'UE. Un'importante pietra miliare è stata posta nel febbraio 2014 quando la Corte costituzionale tedesca ha per la prima volta operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla questione se la decisione della Banca centrale europea sull'OMT sia *ultra vires*. Altre corti supreme, tra cui le Corti costituzionali spagnola e italiana, il *Conseil d'Etat* francese, e la Camera dei Lords e la Corte suprema inglese fanno spesso appello alla Corte del Lussemburgo, ma per la Germania questo costituisce un precedente. I giudici di Karlsruhe, come abbiamo visto, non si fanno scrupolo nell'esprimere pareri su questioni europee, perciò un maggior grado di interazione è il benvenuto e potrebbe anche incoraggiare altre Corti nazionali a seguire l'esempio, come la Corte portoghese che è intervenuta per bloccare parti del programma della troika. Una tale reciproca interconnessione dei poteri giurisdizionali contribuirebbe molto a sostenere l'idea, importante per i cittadini, di un'area europea di libertà, di

sicurezza e di giustizia. Abbiamo già raccomandato, in questo contesto, l'idea, presente nella Legge fondamentale, della nuova clausola di "reverse truth", per la quale gli Stati sono tenuti a rispettare l'identità costituzionale dell'Unione europea e non solo l'Unione a rispettare l'identità costituzionale dei suoi Stati. Sottolineare l'interdipendenza costituzionale degli Stati darebbe un più alto profilo all'identità costituzionale dell'Unione europea.

# Interventi

---

## VERSO UNA POLITICA ECONOMICA FEDERALE IN EUROPA\*

L'Europa, e specialmente l'eurozona, si trova ad un crocevia fin dall'inizio di questa lunga crisi. Quando è iniziata la crisi dell'euro, l'Europa si è trovata di fronte ad almeno due alternative per fronteggiare la recessione: la prima opzione era di trasformare l'unione monetaria in un'autentica unione fiscale, monetaria ed economica. Per far questo, l'Europa doveva riformare l'intero quadro dell'eurozona, completando l'unione monetaria con l'unione bancaria, e soprattutto aggiungendo una politica fiscale che creasse un nuovo canale per convogliare denaro pubblico dai paesi creditori verso quelli debitori. Avevamo bisogno di un bilancio europeo più ampio per fronteggiare gli shock asimmetrici e, ovviamente, l'eurozona doveva unificare le tasse, specialmente quelle la cui base imponibile è più mobile: penso soprattutto alle tasse sui redditi di impresa.

Tuttavia, i leader europei non hanno voluto agire in questa direzione e la ricerca del consenso politico ha indirizzato verso un percorso che ricorda il modo di gestire la crisi in un mercato unico con cambi fissi. Se vi trovate in un regime di cambi fissi, e dovete fronteggiare una crisi del debito, potete fare una cosa sola: realizzare riforme strutturali per ridurre i costi e accrescere le vostre esportazioni, operando al tempo stesso tagli di bilancio con lo stesso obiettivo.

In questo modo i leader europei hanno dimenticato l'impegno politico dell'Europa, la sua missione, ed è iniziata una corsa per ridurre la spesa pubblica e per eliminare diritti sociali e sindacali. Eppure l'Europa avrebbe potuto scegliere un'altra strada: avrebbe potuto invece accelerare il processo di integrazione per disporre degli stessi strumenti

---

\* Si tratta del rapporto tenuto al seminario organizzato congiuntamente a Madrid dall'Unione europea dei federalisti e dagli Young European Federalists il 14-15 marzo 2015.

per fronteggiare la crisi di cui dispongono l'America e la Gran Bretagna, ma non l'ha fatto.

Naturalmente, questa scelta non era soltanto tecnica, non era il risultato dell'opinione di burocrati o di funzionari europei. E' stata il risultato di una decisione politica, presa dai politici nelle capitali degli Stati membri, nella Commissione e nel Parlamento europeo. Abbiamo subito una decisione politica presa da politici, ma scelti dagli elettori europei in questi anni. Potrei dire che queste politiche si basavano sul consenso politico prevalente almeno fino al 2012, quando i socialisti sono saliti al governo in Francia e in Italia. Dal 2012 in poi, i leader europei hanno capito che l'UE ha bisogno di riforme istituzionali, di un'eurozona diversa, con ulteriori strumenti per combattere la crisi, come l'unione bancaria.

La creazione dell'unione bancaria ha permesso alla BCE di sviluppare una politica monetaria più espansiva, perché poteva poggiare su un nuovo modello di unione monetaria. Grazie a questa decisione, gli Stati membri hanno potuto rallentare il consolidamento fiscale, i tassi di interesse hanno iniziato a scendere e la crisi è entrata in una nuova fase, più vicina alla stagnazione che alla recessione.

Questa fase si è conclusa nel 2013. E' probabile che a quel punto stessimo entrando in una trappola di liquidità, come quella che Keynes ha analizzato 80 anni fa. La BCE ha rifornito di liquidità il mercato, ma il denaro non ha raggiunto l'economia reale. Le istituzioni finanziarie hanno depositato questa liquidità nei conti presso la stessa Banca centrale, mentre i privati non hanno fatto nuovi investimenti perché le previsioni economiche per l'eurozona erano negative. Così, l'eurozona si avvicinava ad una nuova crisi. C'era liquidità, i tassi di interesse erano molto bassi, ma nessuno voleva investire in Europa. Forse l'eurozona avrebbe generato nuove bolle.

I risultati delle elezioni europee del maggio 2014 hanno però aperto una nuova fase. I socialisti europei hanno acquistato un certo peso nel Parlamento; il nostro gruppo parlamentare è stato in grado di negoziare una diversa politica economica europea.

Avevamo bisogno, ed abbiamo bisogno, di un piano di investimenti pubblici europei per incanalare la liquidità nell'economia reale, dato che gli investitori privati non intendono farlo. Trovandoci in una trappola di liquidità, il solo modo di risolvere il problema, come aveva previsto Keynes, è quello di aumentare la domanda interna con denaro pubblico. Ma tale programma deve essere europeo, perché i paesi debitori non sono in grado di spendere.

Questo piano dovrebbe portare all'unione fiscale accanto all'unione bancaria. Questa soluzione permetterebbe all'eurozona di completare il suo quadro istituzionale.

In questo momento stiamo discutendo i dettagli del piano Juncker. E' vero, non è un piano perfetto, ma è un passo importante per superare la crisi e per costruire un'autentica unione economica nell'eurozona. Grazie al piano Juncker, per la prima volta, l'UE avrebbe un debito europeo. Con il capitale iniziale fornito dal bilancio dell'UE e dalla Banca europea degli investimenti, il fondo catturerà capitali dai mercati finanziari e tale debito sarà garantito dal bilancio europeo stesso. Questa è una vittoria per noi federalisti.

Grazie ad un cambiamento del nostro quadro istituzionale, la BCE ha iniziato ad acquistare direttamente il debito dei governi con il nuovo programma di *Quantitative Easing*, come ha già fatto la *Federal Reserve* degli Stati Uniti. E non dimentichiamo qui il termine "federal".

In più, l'UE ha aggiornato il Patto di stabilità e crescita. Il commissario socialista, Pierre Moscovici, ne ha lanciato una revisione per dare maggior spazio ai paesi debitori in modo da consentire loro di ridurre il debito pubblico ad un ritmo più lento e per incoraggiare i paesi creditori ad investire maggiormente. Grazie a queste modifiche, la Francia e l'Italia non sono state multate per non aver raggiunto gli obiettivi di bilancio.

E, per finire, stiamo aspettando le proposte della Commissione a proposito della tassa sulle transazioni finanziarie. Il presidente Juncker deve ora annunciare un passo importante in questo campo, dopo che lo scandalo *Luxleaks* ha minato la sua autorità. So che bisogna investigare sugli accordi segreti tra le imprese multinazionali, ma questo scandalo potrebbe anche far scattare una maggior collaborazione europea in campo fiscale. Sono sicuro che la Commissione farà qualcosa di importante in questo campo.

Così, negli ultimi sette mesi, l'Europa è entrata in una nuova fase della battaglia contro la crisi. Adesso stiamo percorrendo la strada che avremmo dovuto percorrere cinque anni fa. Stiamo modificando il nostro quadro istituzionale in direzione di un'Unione europea più federale.

E' vero che questa strada non è facile, ma questa crisi è l'occasione per costruire una vera unione politica e fiscale, per lo meno nell'eurozona. Questi passi non sono perfetti, lo so, ma adesso stiamo seguendo la strada giusta per risolvere la crisi e per costruire un'Unione federale.

*Jonás Fernández Álvarez*

## I documenti

---

### UCCISI IN 700 DA UN'EUROPA INTERGOVERNATIVA E DIVISA\*

L'Unione europea dei federalisti è profondamente addolorata per la perdita di oltre 700 vite umane avvenuta in questo fine settimana nel Mediterraneo. Gli europei non dovrebbero dimenticare che si trattava di persone che fuggivano dalla guerra e dalla miseria, che cercavano una vita migliore per sé e per le proprie famiglie, attratte dai valori e dalle opportunità incarnati dall'Europa e ingannate da trafficanti senza scrupoli che non hanno esitato a metterne a rischio la vita per il proprio guadagno.

Elmar Brok, Presidente dell'Unione europea dei federalisti, nonché membro con la maggiore anzianità di servizio del neo-eletto Parlamento europeo, ha così commentato: “Le divisioni tra gli Stati membri ed il metodo intergovernativo impediscono all'Unione europea di sviluppare un sistema d'azione efficace nel campo dell'emigrazione e una politica estera e di sicurezza capace di contribuire alla stabilizzazione del Nord Africa. Fatti come quello accaduto in questo fine settimana dimostrano che solo una vera azione europea può porre fine a questa tragedia che dura da cinque anni ai confini della nostra Unione. Finché l'Unione rimarrà divisa e priva di poteri e risorse sufficienti, migliaia di vite umane continueranno ad essere perdute.”

Nel 2014 più di 3500 persone sono morte in mare cercando di raggiungere le coste europee, e quest'anno il prezzo supera già le 1500. E' inaccettabile che dopo quindici anni di cooperazione nel campo dell'immigrazione e nonostante le numerose richieste di azione e dichiarazioni da parte del Parlamento europeo, della Commissione, del Consiglio e dell'Alto Commissario per i rifugiati dell'ONU (UNHCR), l'Unione europea non sia ancora in grado di dare una risposta forte ed efficace alla tragedia umanitaria che si sta consumando ai nostri confi-

---

\* Comunicato stampa dell'Unione europea dei federalisti del 20 aprile 2015.



ni dall'inizio della primavera araba e della guerra civile in Siria; e che contini ad essere incapace di affrontare alla radice le cause di questi movimenti di massa. La divisione tra gli Stati membri e l'insufficienza dei poteri e delle risorse a disposizione dell'Unione europea sono alla base di tale immobilismo.

L'UEF chiede con urgenza all'Unione europea di trovare i modi più efficaci per fermare la tragedia che si sta consumando ai suoi confini e per contrastarne le cause. In particolare l'UEF chiede urgentemente:

1. che il Consiglio decida che le operazioni Triton condotte da Frontex siano immediatamente ampliate e dotate di risorse e di mezzi sufficienti per svolgere un ampio mandato di "ricerca e salvataggio" in grado di prevenire altre tragedie nei prossimi mesi;

2. che la Commissione presenti (e che il Consiglio e il Parlamento approvino) urgentemente una riforma del Sistema europeo comune di asilo in grado di:

a) assicurare che le persone che fuggono da conflitti armati e hanno bisogno di protezione internazionale abbiano effettivamente accesso alle procedure legali di asilo (anche nei loro paesi di origine) e non siano costrette a rivolgersi ai trafficanti di uomini, e

b) garantire solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione nell'ospitare gli immigrati e coloro che chiedono asilo attraverso un sistema di quote e di contributi proporzionale al prodotto interno lordo e alla popolazione di ciascun paese.

L'UEF chiede anche che l'Unione europea, oltre a fronteggiare le emergenze immediate, progredisca rapidamente verso:

1. una politica europea per l'asilo e l'immigrazione unica, finanziata dal bilancio europeo, con responsabilità e gestione concentrate nelle mani della Commissione;

2. una gestione integrata del sistema di asilo, del controllo delle frontiere esterne, della politica dell'immigrazione e dei flussi migratori basata su di una solidarietà accresciuta, sulla condivisione degli oneri e sull'ottimizzazione dei mezzi europei esistenti, compresa la creazione di una forza europea permanente di guardie di frontiera che sostenga i paesi sotto particolare pressione migratoria e l'uso di euroforze per affiancare la missione di Frontex quando questa non è in grado di far fronte ad una pressione migratoria straordinaria;

3. un'unica politica estera, di sicurezza e di difesa europea, che includa una strategia per sostenere la stabilizzazione politica ed economica dei paesi del Nord Africa e del Medio Oriente, dotata di risorse e mezzi sufficienti per la sua attuazione.

L'UEF sottolinea che tali iniziative di lungo termine richiedono progressi verso un'ulteriore unificazione politica per assicurare responsabilità democratica ed una capacità decisionale efficace in questi campi.

## IL MFE SUL RAPPORTO DEI CINQUE PRESIDENTI\*

Il rapporto sul completamento dell'Unione economica e monetaria, scritto dal Presidente Juncker in collaborazione con gli altri quattro Presidenti (Consiglio europeo, Eurogruppo, BCE, Parlamento europeo), è una presa d'atto dell'impasse in cui è bloccato il processo a causa della mancanza di volontà politica e del consenso tra i governi nazionali per procedere a nuove cessioni di sovranità.

Il documento, infatti, anziché rilanciare e precisare le concrete fasi di attuazione per realizzare le quattro unioni (bancaria, fiscale, economica e politica) delineate dal precedente rapporto nel 2012, nella prima parte ne analizza e ribadisce la necessità e l'urgenza, ma poi non fornisce alcun contributo e non indica alcuna *roadmap* concreta. Non vengono definiti i tempi e modi per un trasferimento di sovranità dal livello nazionale a quello europeo né in campo fiscale, né per governare le politiche di bilancio e per lo sviluppo, né vengono indicati i meccanismi e gli strumenti di solidarietà a sostegno delle politiche mirate al raggiungimento della convergenza economica attraverso le riforme strutturali. Il rapporto, si limita ad indicare la condivisione di nuove regole e standard tra sistemi nazionali, alimentando l'illusione che la soluzione alla crescente divaricazione all'interno dell'eurozona sia esclusivamente un problema di autodisciplina da parte degli Stati membri e ignorando il pericolo della crescente ondata populista che guadagna consensi a scapito dei governi che si assumono il compito impopolare di cercare di modernizzare il proprio paese.

Le indicazioni contenute nel rapporto ripropongono quindi nell'immediato solo un rafforzamento del coordinamento delle politiche nazionali e della cooperazione intergovernativa – nonostante il Presidente della BCE abbia ripetuto più volte chiaramente che senza un

---

\* Dichiarazione approvata all'unanimità dalla Direzione nazionale del Movimento federalista europeo riunita a Milano il 27 giugno 2015.

salto qualitativo, senza istituzioni comuni, senza una maggiore condivisione di sovranità, questo sistema non reggerà. Senza quindi modificare “il quadro di governance vigente”, e limitandosi a cercare di rafforzarlo mediante la creazione di un sistema di Authority per la competitività e di renderlo più democratico tramite un maggiore – ma ancora insufficiente – coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, gli Stati, ancora piegati dalla crisi, dovrebbero realizzare in meno di due anni la convergenza economica e l’aumento della competitività nell’area euro che non sono riusciti a realizzare nei quindici anni passati.

Solo a partire dal 2017, e a condizione che i risultati raggiunti dagli Stati siano stati soddisfacenti, “il processo di convergenza dovrebbe diventare più vincolante (...) fissando un insieme comune di standard di alto livello definiti nella normativa dell’UE, dato che verrebbe condivisa la sovranità sulle politiche di interesse comune e verrebbe creato un forte processo decisionale a livello della zona euro”... “I progressi verso tali standard verrebbero controllati regolarmente. In tale contesto si continuerebbero a utilizzare le raccomandazioni specifiche per paese. Inoltre, la procedura per gli squilibri macroeconomici potrebbe essere utilizzata come strumento non solo per evitare e correggere gli squilibri, ma anche per promuovere le riforme e controllare i progressi compiuti in ciascuno Stato membro della zona euro verso il conseguimento degli standard comuni. La convergenza significativa e continua verso economie parimenti resilienti dovrebbe costituire la condizione per l’accesso ad un meccanismo di assorbimento degli shock da creare per la zona euro”.

Oltre alla creazione di un meccanismo di assorbimento degli shock per la zona euro (lasciato volutamente nel vago e definito solo in negativo, per rassicurare sui rischi di *moral hazard*), il rapporto ipotizza nel tempo anche la nascita di un Tesoro europeo: “Via via che la zona euro evolve verso un’UEM autentica, sarà sempre più acuta la necessità di adottare alcune decisioni collettivamente, assicurando nel contempo il controllo democratico e la legittimità del processo. Una futura Tesoreria della zona euro potrebbe essere la sede adatta per questo processo decisionale collettivo”. Questo processo di completamento dell’unione economica e di creazione dell’unione politica, che potrà essere definito solo da un nuovo rapporto che si prevede fra due anni, dovrebbe concludersi al massimo entro il 2025.

Alla domanda posta dallo stesso presidente Juncker ai governi nel febbraio scorso, “in che misura l’attuale condivisione della sovranità

è adeguata per far fronte alle sfide economiche, finanziarie e fiscali davanti a cui si trova l'Unione economica e monetaria?", il rapporto quindi risponde nell'introduzione che NO, non è adeguata, ma al tempo stesso, in tutta la parte centrale del testo, non può fare altro che evidenziare il fatto che gli Stati membri dell'eurozona non sono disposti a condividere altra sovranità né a definire un calendario vincolante per farlo.

Gli unici avanzamenti in direzione di una più stretta integrazione e condivisione dei rischi che il rapporto ipotizza, raccogliendoli sotto l'etichetta dell'unione finanziaria, riguardano l'unione bancaria e la creazione di un mercato europeo dei capitali. E' l'unico settore per cui il rapporto caldeggia avanzamenti effettivi già nella prima fase, ossia entro il 2017. In parte, forse, grazie ai passi già compiuti nella predisposizione dell'unione bancaria e in parte in virtù del ruolo preponderante che gioca come istituzione la BCE, e del coinvolgimento del settore privato, il documento conta molto sul contributo dell'unione finanziaria. Questa, nella prospettiva delineata dal rapporto, dovrebbe rafforzarsi come strumento in grado di garantire il sostegno alla ripresa dell'economia, di accrescere l'integrazione all'interno dell'area euro, di spostare sul settore privato una parte del *risk sharing*, alleggerendo così il peso per gli interventi pubblici ("un'Unione dei mercati dei capitali ben funzionante rafforzerà la condivisione transfrontaliera del rischio mediante l'approfondimento dell'integrazione dei mercati obbligazionari e dei mercati azionari, che è un importante ammortizzatore di shock. Mercati dei capitali veramente integrati fornirebbero altresì un cuscinetto contro shock sistemici nel settore finanziario e potenzierebbero la condivisione dei rischi del settore privato tra i paesi. L'aumento dei flussi d'investimento transfrontalieri dovrebbe, in via di principio, determinare una maggiore condivisione dei rischi nel settore privato, per due motivi: 1) un portafoglio di attività finanziarie maggiormente diversificato su base geografica, comprensivo di titoli azionari e obbligazionari di società, offre rendimenti meno volatili e meno legati al reddito nazionale (condivisione del rischio tramite il canale dei mercati dei capitali); 2) quando un paese subisce uno shock economico, i flussi transfrontalieri dovrebbero consentire ai soggetti ivi residenti di erogare o assumere prestiti per compensare lo shock (condivisione del rischio tramite il canale del mercato creditizio). Ciò riduce a sua volta il volume di condivisione dei rischi che deve essere realizzato mediante mezzi finanziari (condivisione pubblica dei rischi)". In questo modo, sembra di leggere tra

le righe, si spera anche di creare le condizioni per incentivare gli Stati, e accrescerne il consenso verso i successivi approfondimenti delle istituzioni e dei meccanismi di redistribuzione. A questo proposito si può notare che, se anziché prevedere tutti quei passaggi, si istituisse un sistema federale, con un mercato dei capitali integrato per effetto dell'emissione di titoli pubblici federali, il *risk-sharing* tra settore pubblico e privato verrebbe automaticamente minimizzato.

La realtà dei fatti e le prossime inevitabili crisi, dimostreranno presto tutta la fragilità e la precarietà di questa strategia, che punta a procrastinare le decisioni e a dilazionare i tempi per conservare lo *status quo*. Una strategia che non solo ostacola la costruzione dell'Europa, ma che, non risolvendo i problemi e non offrendo rimedi europei, alimenta il malcontento e l'erosione del consenso e della coesione politica e sociale all'interno degli Stati, favorendo l'ascesa dei populismi e dei nazionalismi.

Il MFE rifiuta e condanna questa deriva e continuerà a fare tutto quanto in suo potere per richiamare la classe politica, i governi, le istituzioni e la stessa opinione pubblica alla responsabilità storica di dotare l'Europa dei mezzi, delle risorse e della capacità d'agire necessari per affrontare le sfide continentali e globali di fronte alle quali ci troviamo.

## **IMPEDIRE LA GREXIT, ACCELERARE L'EVOLUZIONE DELL'EUROZONA IN UN'UNIONE ECONOMICA E POLITICA\***

I risultati del referendum in Grecia di domenica scorsa e la fine del pacchetto di assistenza finanziaria al paese stanno sollevando seri dubbi sulla possibilità che la Grecia continui a far parte dell'Eurozona. Questi dubbi devono essere fuggati al più presto prima che l'Europa imbocchi un vicolo cieco.

L'uscita della Grecia dalla zona euro manderebbe in fumo anni di sacrifici da parte del popolo greco, spazzerebbe via il valore dei loro risparmi e dei loro beni, taglierebbe fuori il paese dai mercati finanziari

---

\* Comunicato stampa emesso dalla Segreteria europea dell'Unione europea dei federalisti il 7 luglio 2015.

e dal commercio. Inoltre, condurrebbe ad un perdurante futuro di miseria per il popolo greco. Allo stesso tempo, se l'Eurozona dovesse perdere uno dei suoi membri, i mercati finanziari si chiederebbero se l'euro sia davvero irreversibile, partner e avversari di tutto il mondo inizierebbero a dubitare del fatto che gli europei possano essere davvero in grado di restare uniti in tempi burrascosi, e molti cittadini in tutta Europa perderebbero la fiducia nell'Unione europea come progetto di unità e di solidarietà.

Elmar Brok, eurodeputato, Presidente della Commissione Affari Esteri del Parlamento europeo e Presidente dell'Unione dei Federalisti Europei, ha dichiarato oggi:

“Il governo greco dovrebbe riconoscere la perdurante solidarietà degli altri 18 paesi della zona euro. Dovrebbe anche accettare che l'appartenenza ad un'unione monetaria implica limiti alla sovranità nazionale e richiede responsabilità e rispetto delle regole concordate. Ogni nuovo pacchetto di assistenza finanziaria per la Grecia – garantito o finanziato da altri Stati membri – deve inevitabilmente essere condizionato al fatto che la Grecia intraprenda un pacchetto di riforme strutturali che rendano le sue finanze pubbliche sostenibili e la sua economia competitiva nel lungo periodo. Mentre le ultime fasi del negoziato si sono focalizzate principalmente sui tagli alla spesa pubblica, occorrerebbe concentrarsi maggiormente sulla lotta contro la corruzione, i privilegi e l'evasione fiscale, sulla riforma dell'amministrazione pubblica e del sistema giudiziario, e sulla creazione di un quadro di regole che stimoli le attività imprenditoriali e attragga investimenti nazionali ed esteri”.

D'altra parte, se la Grecia dovesse fare seri progressi nell'attuazione delle riforme strutturali concordate, essa dovrebbe essere ricompensata con un maggiore sostegno ad investimenti che possano stimolare la crescita (anche attraverso progetti a guida europea) e si dovrebbe prendere seriamente in considerazione la sostenibilità del debito greco.

Brok ha quindi aggiunto:

“Oggi non è in gioco solo il futuro della Grecia. La crisi in Grecia è un campanello d'allarme che richiama la necessità di accelerare il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria e della sua governance. Gli squilibri economici sono inevitabili in qualsiasi Stato, sia esso uno Stato centralizzato o federale, e in qualsiasi unione monetaria. Le unioni monetarie mature hanno tutti i poteri, gli strumenti e le risorse finanziarie necessari per limitare tali squilibri economici e in casi estremi per gestire l'insolvenza di una regione o di uno Stato membro. L'Eurozona non ha ancora tutti i poteri, gli strumenti e le risorse necessari e si trova per-

tanto esposta alla fragilità delle sue economie più deboli. Gli Stati membri devono accelerare la riforma della zona euro e la sua trasformazione in un'unione economica e politica a pieno titolo”.

Il rapporto *Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa*, recentemente presentato dai Presidenti della Commissione europea, della Banca centrale europea, del Consiglio europeo, dell'Eurogruppo e del Parlamento europeo identifica correttamente le sfide, ma le riforme più ambiziose sono lasciate nel vago o rimandate ad un lontanissimo futuro che potrebbe non arrivare mai. Questa crisi con la Grecia dovrebbe spingere le istituzioni dell'UE e dell'Eurozona e gli Stati membri ad accelerare l'attuazione delle raccomandazioni contenute nel rapporto. Le priorità sono il completamento dell'Unione Bancaria, l'attuazione di un'Unione dei Mercati dei Capitali, la creazione di un bilancio dell'Eurozona con risorse sufficienti per giocare un ruolo nella riduzione degli squilibri economici e per investire in progetti d'interesse europeo, l'attribuzione di maggiori poteri alle istituzioni dell'Eurozona affinché possano far attuare le loro raccomandazioni e premiare il rispetto delle regole con incentivi adeguati. La Commissione europea deve formulare il prima possibile una proposta di legge per attuare le raccomandazioni che non richiedono modifiche ai Trattati dell'Unione europea. Allo stesso tempo, gli Stati membri dovrebbero considerare la riforma dei Trattati come un'opportunità e non come una minaccia.

La democrazia deve essere al centro di qualsiasi rafforzamento della zona euro. Il dibattito sulla Grecia sta ponendo le opinioni pubbliche nazionali l'una contro l'altra, le democrazie nazionali l'una contro l'altra. Un numero crescente di cittadini, sia nei paesi creditori sia nei paesi debitori, ha l'impressione che la democrazia nazionale e l'integrazione europea siano in conflitto tra loro. Qualunque riforma della governance dell'Eurozona deve essere ispirata dal criterio di un aumento del grado di democrazia europea. Il raggiungimento di un nuovo accordo con la Grecia sarebbe molto più facile se la trattativa fosse guidata dalla Commissione europea, che terrebbe in conto l'interesse dell'Eurozona e dell'Unione europea nel loro complesso, con il sostegno di un dibattito pubblico in seno al Parlamento europeo, piuttosto che da un Eurogruppo composto da ministri delle finanze nazionali che giustamente si preoccupano di tutelare gli interessi dei propri elettorati nazionali. Analogamente, la legittimità e l'efficacia di una qualsiasi riforma della zona euro si rafforzerebbe se la governance venisse trasferita dall'attuale meccanismo intergovernativo ad un sistema di governo democratico con la Commissione europea e il Parlamento europeo al centro.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

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

ANDREW DUFF, membro del Parlamento europeo dal 1999 al 2014; Presidente onorario dell'Unione europea dei federalisti; membro del Gruppo Spinelli.

JONÁS FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, membro del Parlamento europeo, Commissione per gli Affari economici e monetari.

LUCA LIONELLO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo; membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

DAVIDE NEGRI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo e del Comitato federale della Gioventù federalista europea.

SERGIO PISTONE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo; membro onorario del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti; Professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

PAOLO PONZANO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo; *senior fellow* presso il Centro Schuman dell'Istituto universitario europeo di Firenze.

FRANCESCO VIOLI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo; membro del Comitato federale della Gioventù federalista europea.



