

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



IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

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



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

INDICE

<i>Il significato storico del processo di unificazione europea</i>	pag. 131
ALFONSO SABATINO, <i>Il Quantitative Easing della BCE: un'operazione necessaria, non sufficiente</i>	» 137
CLAUDIO FILIPPI, <i>Prospettive e limiti dell'Unione dell'energia</i>	» 157
FRANCO SPOLTORE, <i>Il rischio climatico: un motivo in più per fare presto l'Europa</i>	» 172
PAOLO PONZANO, <i>Le richieste di Cameron: opportunità o regresso per il progetto europeo?</i>	» 183
NOTE	
<i>L'Europa e la prospettiva della difesa comune</i> (Laura Filippi)	» 196
<i>L'oceano della discordia</i> (Stefano Spoltore)	» 204
INTERVENTI	
<i>Quale ruolo per l'Italia nell'Unione?</i> (Marco Piantini)	» 211
LE DISCUSSIONI	
<i>Il nuovo ruolo della BCE. Una risposta a Luca Lionello</i> (Domenec Ruiz Devesa)	» 228
<i>Scontro tra Corti: i giudici tedeschi ed europei sul nuovo ruolo della BCE (e il futuro del processo di integrazione)</i> (Luca Lionello)	» 231
TRENT'ANNI FA	
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Per un nuovo modello di democrazia federale</i>	» 242

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

Il significato storico del processo di unificazione europea

“Si può dire che oggi non viviamo un’epoca di cambiamento quanto un cambiamento d’epoca. Le situazioni che viviamo oggi pongono sfide nuove che per noi a volte sono persino difficili da comprendere. Questo nostro tempo richiede di vivere i problemi come sfide e non come ostacoli”. Questa riflessione di Papa Bergoglio, presentata nel corso dell’incontro con i rappresentanti del V Convegno nazionale della Chiesa italiana svoltosi a Firenze il 10 novembre scorso, chiarisce bene il senso dei tempi che stiamo vivendo, e aiuta a capire il ruolo della politica oggi. Spiega, tra l’altro, perché il vecchio scontro ideologico tra destra e sinistra non corrisponde più alla realtà e perché, invece, la nuova linea di contrapposizione che divide le forze politiche riguarda piuttosto la capacità di capire le trasformazioni in atto, legate alla globalizzazione e alla rivoluzione tecnologica, per cercare di governarle, da un lato, e dall’altro invece il rifiuto di riconoscerle e di prendere atto dei cambiamenti che comportano. Lo sintetizzava bene Pietro Ichino in un articolo apparso il 9 dicembre su Il Foglio, mettendo in luce come ci siano “da una parte le politiche tendenti alla difesa delle sovranità nazionali, al ritorno alle vecchie frontiere fortificate, alla difesa dell’identità, alla protezione di imprese e lavoratori indigeni contro la concorrenza di chi viene da fuori, all’economia del ‘chilometro zero’; dall’altra le politiche tendenti, innanzitutto, alla costruzione di un ordinamento sovranazionale continentale, quindi alle riforme interne per rendere possibile l’integrazione europea, tendenti inoltre a favorire l’afflusso di investimenti stranieri come portatori di innovazione tecnologica, lo scambio culturale, la mobilità delle persone, dei beni, dei servizi. A ben vedere, la costruzione della nuova Unione europea non è altro che il primo capitolo della politica di chi vuole aprirsi alla sfida della globalizzazione e si sente in grado di vincerla. Viceversa, il rifiuto di questa prospettiva costituisce il primo capitolo della politica di chi quella sfida la respinge, vedendone come prevalenti i rischi e i costi”.

Altiero Spinelli e Mario Albertini, nella loro lunga opera di fonda-

zione politica e teorica del federalismo, avevano in mente esattamente queste sfide quando spiegavano che l'Europa è, dal secondo dopoguerra, il laboratorio della nuova politica mondiale che prepara le risposte per l'epoca nuova dell'interdipendenza globale. Il nodo gordiano, che la nuova epoca deve riuscire a sciogliere, è infatti quello di affermare un modello istituzionale che renda possibile la condivisione della sovranità. L'attuale interdipendenza, insieme alla dimensione globale dei problemi e delle opportunità, implica la necessità di allargare l'orbita dello Stato democratico, per far coincidere l'orbita del governo democratico con la dimensione dei processi. Questo comporta l'esigenza di dar vita ad un nuovo modello istituzionale sovranazionale (federale), fondato sulla condivisione della sovranità tra diversi livelli di potere di governo; un sistema che affermi un nuovo concetto di popolo, capace di abbracciare l'unità nella diversità e di rendere possibile una molteplicità di appartenenze e identità per ciascun cittadino. Viceversa, la politica "normale", che pensa ed agisce nel quadro del potere esistente (nazionale), non è in grado di "vivere i problemi di oggi come sfide e non come ostacoli", e li percepisce esclusivamente come minacce, proprio perché rimane prigioniera del mito dello Stato-nazione come detentore in ultima istanza della prerogativa della sovranità; e non riesce a superare l'idea che il popolo debba avere necessariamente un'identità chiusa ed esclusiva, che si forma intorno all'idea di nazione, la quale resta il quadro naturale della politica e della solidarietà. Mantenendo questa prospettiva, la politica è semplicemente impotente di fronte alla realtà.

La costruzione europea ha incarnato nel sentire dei padri fondatori, prima ancora che nell'approfondimento teorico, esattamente questa sfida del superamento della dimensione nazionale esclusiva. Per questo, come tante volte abbiamo ripetuto sulle pagine di questa rivista, in Europa non si gioca solo il futuro del nostro continente, ma quello dell'umanità. E' proprio con il processo di unificazione europea che la battaglia per l'affermazione del nuovo modello alternativo a quello nazionale si vince o si perde, e che si introduce il cambiamento capace di dare alla politica gli strumenti per governare la globalizzazione, oppure che ci si arrende all'incapacità di fronteggiare il nuovo. Nessuna altra parte del mondo è pronta per tentare un simile esperimento, e finché in Europa la costruzione di un nuovo assetto politico democratico sovranazionale non avrà avuto successo, la realtà dello Stato-nazione continuerà ad essere dominante. Quella nazionale è una realtà che può ancora contare sul peso della sua lunga storia, fatta anche di successi

nella sua parte iniziale, e su un consenso cristallizzato nei rapporti di potere che ancora reggono il mondo; e che può contare anche sulla mancanza di alternative culturali, visto che il pensiero politico resta legato alle categorie nazionali del passato e non vuole – o non sa – impossessarsi delle categorie federaliste per costruire il nuovo a partire da esse. Il nazionalismo ha anche dalla sua l'inerzia, che fa sì, come ricordava Machiavelli, che “non è cosa più difficile a trattare, né più dubbia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo ad introdurre nuovi ordini. Perché l'introduttore ha per nemici tutti coloro che degli ordini vecchi fanno bene; ed ha tiepidi difensori tutti quelli che degli ordini nuovi farebbono bene, la qual tiepidezza nasce parte per paura degli avversari, che hanno le leggi in beneficio loro, parte dalla incredulità degli uomini, i quali non credono in verità le cose nuove, se non ne veggono nata esperienza ferma”.

Sono queste le ragioni che rendono universale l'impresa in atto in Europa. Condividere questa prospettiva permette anche di cogliere come sia angusto l'orizzonte entro il quale, al contrario, quasi tutti tentano di confinarla. Chi pure vuole difendere il processo europeo, quasi sempre fatica a trovare gli argomenti, specie in questa fase così tormentata, perché non riesce a vedere l'effetto di cambiamento profondo che l'unificazione federale avrebbe sugli stessi paesi europei e nel mondo. La Federazione europea è innanzitutto un progetto di civiltà, ben oltre il benessere che pure renderebbe possibile, e ben oltre il semplice raggiungimento della dimensione adeguata come europei per poter giocare un ruolo attivo nel quadro internazionale.

* * *

Utilizzare la sfida della condivisione della sovranità come punto di vista per analizzare il processo europeo permette anche di cogliere con molta chiarezza le dinamiche in corso. Dopo il fallimento della CED, che ha significato il rigetto da parte dei paesi europei, e della Francia in primis, del “sacrificio” della sovranità nazionale, la strategia adottata per portare avanti il processo si è incentrata sull'avanzamento dell'integrazione economica, con l'idea di “preparare” in qualche modo il passaggio politico, rendendo gli Stati europei interdipendenti sul piano materiale. Il progetto politico è comunque rimasto, fino alla metà degli anni Novanta, un punto di riferimento culturale imprescindibile per gli europei, senza il quale né il mercato, prima quello comune e poi quello unico, né il rafforzamento istituzionale della Comunità (in particolare con l'elezione diretta del Parlamento europeo), né l'in-

troduzione della moneta unica sarebbero stati possibili. La Comunità non si è mai limitata ad essere “un’area di libero scambio”, proprio perché solo la natura politica del processo europeo ha reso possibile aperture e armonizzazioni legislative, convergenze e politiche, nonché redistribuzioni, altrimenti impossibili: il successo del processo europeo di integrazione economica è stato reso possibile proprio dalla prospettiva di integrazione politica che lo supportava. Il confronto, sotto questo aspetto, con l’EFTA, l’associazione europea di libero scambio costituita nel 1959 da molti dei paesi che non aderivano alla Comunità europea, è illuminante.

Nonostante questo dato di fatto, la consapevolezza che la creazione dell’unità politica lasciata sullo sfondo della costruzione economica avesse una natura costituente, nel senso di implicare una cessione da parte degli Stati non solo di competenze, ma anche di sovranità e poteri diretti sui cittadini, non è più stata esplicitata dalla classe politica, se non dai federalisti. Anzi, il tentativo di minimizzare questo passaggio dipingendolo come una sorta di passaggio “morbido” di competenze che i governi nazionali accettavano di gestire in comune, “coordinandosi”, è stato predominante. Negli anni si è offuscata la consapevolezza di cosa volesse effettivamente dire, sotto il profilo istituzionale, costruire la federazione europea. In parte ha contribuito a questo fatto l’ingresso nella Comunità della Gran Bretagna, che ne ha modificato la composizione omogenea. Dopo il 1973, una parte influente, anche se minoritaria dei membri non intendeva partecipare ad un progetto politico, ma solo economico, e si comportava di conseguenza, opponendosi ad ogni scelta che sottraesse prerogative e capacità di controllo diretto agli Stati nazionali. Ma in parte è stata anche una scelta di comodo dei paesi fondatori, che, rafforzati dal successo economico dell’integrazione europea e rassicurati dalla situazione di relativa stabilità internazionale creata dalla Guerra fredda, non pensavano più, concretamente, alla necessità della federazione europea.

La nascita dell’euro, come abbiamo tante volte ripetuto, ha costituito, sotto questo aspetto, un momento di rottura, e ha comportato un salto di qualità politico irreversibile. In particolare ha messo all’angolo la Gran Bretagna, costringendola ad accettare che gli altri membri proseguissero sulla via dell’approfondimento dell’integrazione. Anche se c’è voluto almeno un decennio perché le contraddizioni di una moneta unica priva delle necessarie istituzioni politiche emergessero, con la crisi finanziaria, economica e politica esse sono diventate evidenti, ed oggi l’Unione europea è tornata a confrontarsi con la necessità che

a partire dall'unione monetaria si completi la costruzione della federazione europea, pena l'implosione dell'intero edificio comunitario.

Tuttavia, il nodo della sovranità resta un tabù difficile da superare. E' proprio questo il punto non ancora accettato dagli Stati, nonostante ormai si parli di unione politica, e di poteri di governo e di capacità fiscale da attribuire alle istituzioni europee; ma non è un caso se non si è ancora passati dalle parole ai fatti, e se le decisioni sui passaggi politici cruciali continuano a venir posticipate. In questo modo, però, il circolo vizioso della mancanza di fiducia reciproca tra i paesi e della loro reazione nazionalistica di fronte ai problemi tende ad autoalimentarsi, favorendo anche la crescita delle forze populiste; e questo a sua volta rende sempre più difficile trovare gli accordi per avviare la costruzione dell'unità politica.

C'è stata una fase, soprattutto nel 2012, in cui sembrava che passaggi specifici, su punti parziali, ma sufficienti per spostare l'asse del potere dagli Stati all'Europa (come, ad esempio, un embrione di bilancio dell'eurozona), fossero possibili, utilizzando magari le forme di flessibilità previste dai trattati. Ma il fatto che non si sia mai riusciti a realizzarli, nonostante fossero ritenuti necessari e non ci fossero dubbi sulla loro importanza, dimostra che, finché gli Stati membri non accettano di sciogliere il nodo della condivisione della sovranità, il salto qualitativo della nascita di un governo federale europeo, anche in forma embrionale, non avviene. Un'ulteriore dimostrazione la sta dando la questione del completamento dell'unione bancaria, che oggi viene messo in discussione e rimandato perché anch'esso tocca il problema della sovranità.

A maggior ragione, questa contraddizione in cui si dibattono gli Stati negando la necessità di dover costruire un nuovo potere europeo tende a diventare esplosiva di fronte al problema della sicurezza, emerso con la crisi innescata dai flussi migratori e dagli attacchi terroristici. La necessità di un controllo delle frontiere esterne europee sottratto ai paesi membri ed affidato alla Commissione europea (il che implica anche dotarla di poteri di governo e di risorse), quella della creazione di un'intelligence europea, anche in questo caso coordinata dalla Commissione, le implicazioni nel campo della politica di difesa e della politica estera, sono tutti passaggi che mettono gli Stati di fronte alla scelta di dover cedere sul punto specifico della creazione di un governo sovranazionale. L'alternativa è rifugiarsi in un pericoloso e vano tentativo di garantire la sicurezza attraverso un rafforzamento dei controlli nazionali, con il risultato di smantellare conquiste imprescin-

dibili per l'Europa, come Schengen, di alimentare il nazionalismo e la xenofobia, di alzare i toni dello scontro tra paesi membri e di rendere sempre più difficile l'accordo sulle decisioni necessarie da prendere.

Questo scenario, che presenta effettivamente il rischio della disgregazione dell'Europa, non deve però far dimenticare che l'alternativa europea alla catastrofe del ritorno al nazionalismo rimane sempre in campo, continua ad essere alimentata dalle stesse istituzioni europee e dalle voci più responsabili della politica e della cultura nei paesi membri. La difficoltà del passaggio alla Federazione europea – del resto sempre prevista dai federalisti – implica piuttosto che chi ne vede la necessità intensifichi la battaglia, e non nasconda la profondità della scelta da compiere, ma viceversa la spieghi in termini di scelta di civiltà, dimostrandone la portata rivoluzionaria e gli effetti in termini di progresso e di cambiamento per la società europea.

Non è possibile riuscire a prevedere come si possa arrivare alla decisione del passaggio di potere, se alla fine sarà presa senza aprire il cantiere della riforma dei trattati, sfruttando le soluzioni come quelle indicate dal PE che discute di come utilizzare le “pieghe” ancora sfruttabili del Trattato di Lisbona, o da Andrew Duff nella sua importante proposta di protocollo ad hoc per completare l'unione monetaria con un accordo tra i paesi dell'eurozona (Il Protocollo di Francoforte¹); o se invece matureranno le condizioni per una riforma di tutto l'edificio dell'Unione, sulla base delle indicazioni che il Parlamento europeo potrebbe elaborare a partire dal lavoro in corso nella Commissione Affari costituzionali del PE sotto la guida di Guy Verhofstad. Sono tutte ipotesi che si rafforzano vicendevolmente, che individuano lo stesso tipo di cambiamento che serve all'Unione europea e che concorrono insieme alla stessa battaglia.

Il punto, in un momento in cui, come ricordava Mario Draghi al Parlamento europeo nel suo intervento del 1° febbraio 2016, “indubbiamente la coesione dell'Europa è messa alla prova”, è non nascondere la realtà: il destino dell'Unione europea dipende dalla creazione di un nucleo federale attorno alla moneta unica da parte di un gruppo di paesi che, dopo 65 anni di integrazione e di percorso comune, devono accettare di dar vita ad un nuovo soggetto statale sovranazionale, la Federazione europea.

Il Federalista

¹ Andrew Duff, *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone*, Bruxelles, European Policy Centre, 2016. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6229_protocol_of_frankfurt.pdf.

Il *Quantitative Easing* della BCE: un'operazione necessaria, non sufficiente

ALFONSO SABATINO

Premessa.

Le decisioni del *Governing Council*¹ della Banca centrale europea (BCE) di mercoledì 3 dicembre 2015 e l'immediata reazione negativa dei mercati finanziari hanno riaperto il dibattito sul *Quantitative Easing* (QE)², il programma di acquisto di titoli pubblici e privati avviato il 9 marzo precedente dall'Istituto di Francoforte per il rilancio dell'inflazione e dell'economia nell'eurozona.

Va subito ricordato in merito che il programma BCE avviato il 9 marzo 2015 ha dato risultati inferiori alle aspettative iniziali sia in termini di rilancio dell'inflazione sia di stimoli all'economia per cui il *Governing Council* negli ultimi mesi, a seguito del controllo incrociato dei risultati dell'analisi economica e dell'analisi monetaria compiuto dalle strutture dell'Istituto, è giunto alla decisione di introdurre ulteriori stimoli alla circolazione monetaria.

Di qui l'opportunità di un esame sulla natura dell'operazione, sui reali obiettivi della manovra monetaria, sugli strumenti utilizzati e, soprattutto, sulla sua efficacia.

Pertanto, ai fini di una valutazione del programma BCE, l'attenzione deve necessariamente focalizzarsi su alcuni punti, come segue:

1. Il *Quantitative Easing*: uno strumento monetario "non convenzionale";
2. Le ragioni che hanno spinto la BCE ad adottare le misure di QE e l'estensione del programma;

¹ Il *Governing Council* rappresenta l'organo direttivo della BCE ed è composto dai sei membri del Comitato esecutivo più i 19 presidenti delle banche centrali aderenti all'euro. Vota a maggioranza sulla base di un sistema di rotazione dei diritti di voto, meccanismo che gli consente di prendere decisioni evitando di cadere nella trappola del diritto di veto. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/govc/html/index.it.html>.

² In italiano l'espressione inglese potrebbe essere tradotta in *allentamento quantitativo* o *agevolazione quantitativa*.

3. L'osservanza dei trattati da parte della BCE e la stabilità monetaria;
4. Il rapporto tra politica monetaria e politica di bilancio e il governo economico dell'Europa;
5. Le possibilità effettive dell'eurozona di rilanciare sviluppo e occupazione;
6. L'esperienza del QE negli Stati Uniti d'America e le ripercussioni internazionali;
7. Gli interventi complementari necessari per il rilancio dell'economia europea.

Il Quantitative Easing: uno strumento monetario "non convenzionale".

Il QE è una particolare modalità di creazione monetaria adottata negli ultimi anni da parte delle principali banche centrali dell'area OCSE. L'obiettivo è di fornire liquidità al sistema finanziario, in presenza di deflazione, quando le banche commerciali prestano con difficoltà denaro a famiglie e imprese ed è venuta meno la possibilità di ricorrere alla leva "convenzionale" della riduzione del costo del denaro perché esso è già ridotto a zero o è prossimo a zero. La creazione di moneta "non convenzionale", in queste circostanze, avviene mediante l'acquisto di attività finanziarie (azioni ed obbligazioni private e pubbliche) al fine di aumentare la quantità di moneta in circolazione e/o di migliorare la struttura di bilancio degli istituti creditizi e offrire loro i mezzi per allargare le operazioni di credito.

Un primo obiettivo derivato è quello di portare il tasso di inflazione del sistema economico a livelli prossimi e comunque inferiori al 2%, obiettivo di stabilità monetaria condiviso dalle principali banche centrali, per evitare che la caduta dei prezzi li conduca sotto il costo di produzione determinando perdite e il rischio di fallimento delle imprese. Altri obiettivi correlati sono il rilancio della crescita economica e dell'occupazione.

La sola immissione di liquidità nel sistema finanziario, tuttavia, non comporta che si attivi la sua immediata trasmissione al sistema economico. Le banche ordinarie potrebbero depositare presso lo stesso istituto di emissione le liquidità ottenute smobilitando le loro posizioni finanziarie. Per evitare ciò la banca centrale, nelle operazioni di QE, associa all'acquisto di titoli pubblici e privati l'introduzione di un tasso negativo sui depositi delle banche presso i propri sportelli.

Le scuole economiche avvertono due possibili criticità della manovra da monitorare con attenzione:

- 1) Il QE nel rilanciare l'inflazione tende anche a rivalutare gli *asset* fi-

nanziari e patrimoniali per chi ne è già in possesso, con inevitabile aumento delle disuguaglianze sociali;

2) l'acquisto di titoli pubblici operato dalle banche centrali comporta l'aumento delle loro quotazioni e ne comprime conseguentemente i rendimenti, alleviando il peso del debito a carico della finanza degli Stati emittenti ma anche stimolando politiche di rinvio del risanamento. In entrambi i casi la manovra di QE andrebbe accompagnata da corrispondenti politiche governative di redistribuzione dei redditi e di consolidamento fiscale.

Queste criticità sono alla base delle riserve espresse dalla *Bundesbank* sulla manovra della BCE. Altro tema critico è quello delle svalutazioni indotte dalla politiche di QE che potrebbero aprire una guerra valutaria tra grandi monete mondiali.

Prima della BCE hanno attivato operazioni di QE la Banca del Giappone, la Banca d'Inghilterra e la *Federal Reserve* (Fed) degli Stati Uniti d'America, sempre con risultati controversi.

Il primo istituto di emissione a praticare il QE è stata la Banca del Giappone. L'Istituto di Tokyo, dopo avere portato a zero il costo del denaro, ha attivato ripetute operazioni di QE per contrastare la deflazione dell'economia domestica che si era già affermata alla fine degli anni Novanta del secolo scorso. L'ultimo programma giapponese di QE per l'equivalente di 1,4 trilioni di dollari è stato autorizzato dal premier Shinzo Abe nel 2013 per una durata di due anni con risultati al momento deludenti per il rilancio dell'inflazione ma molto positivi per l'economia giapponese³ e per l'export che ha beneficiato della svalutazione dello yen.

La Banca d'Inghilterra ha avviato tale politica nel 2009. Tra marzo e novembre 2009, la Banca ha acquistato *asset* finanziari per 200 miliardi di sterline, soprattutto titoli di Stato. Successivamente sono stati decisi nuovi acquisti: 75 miliardi nell'ottobre 2011, 50 miliardi nel febbraio 2012 e 50 miliardi nel luglio 2012, per un totale di 375 miliardi. Dal 2012 non ci sono stati ulteriori acquisti, ma i fondi associati con titoli arrivati a scadenza sono stati reinvestiti, perciò lo stock di QE britannico resta attualmente pari a 375 miliardi di sterline. La Banca d'Inghilterra mantiene dal 2009 il tasso di riferimento allo 0,5% e recentemente il suo capo economista ha espresso perplessità su un eventuale

³ Cfr. Kenji Ueno (a cura di), *Giappone, probabile terzo Quantitative Easing in arrivo*, <http://www.soldionline.it/analisi-scenario/giappone-probabile-terzo-quantitative-easing-in-arrivo>.

aumento di quest'ultimo data la persistente debolezza dell'inflazione britannica.

Negli Stati Uniti d'America, con l'esplosione della crisi finanziaria nel 2007, la Fed portò rapidamente a zero il tasso di interesse di riferimento che era al 5,25%. A fronte della crisi successiva del 2008, il primo round di QE fu lanciato dal Presidente Ben Bernanke verso la fine dello stesso anno con l'acquisto dei cosiddetti "titoli tossici", per liberare i bilanci delle banche e delle istituzioni finanziarie, e di titoli del Tesoro americano. Nel giugno 2010 il bilancio della Fed era salito a 2.054 miliardi di dollari dai 7-800 miliardi prima della recessione. Nel novembre 2010 la Fed ha annunciato un secondo round di QE comprando altri titoli del Tesoro pari a 600 miliardi di dollari. Nel settembre 2012 la Fed ha poi adottato un terzo round di QE: l'acquisto di titoli di Stato e Abs⁴ per 40 miliardi ogni mese, poi saliti fino a 85 miliardi mensili. Il QE americano è stato ridotto gradualmente (*tapering*) nel settembre 2013 e concluso il 29 ottobre 2014. Da allora, visto che il bilancio della Fed era stato portato a ben 4.300 miliardi di dollari, il nuovo Presidente della Fed, Janet Yellen, ha preso in esame un rialzo dei tassi che ha poi annunciato il 16 dicembre 2015⁵, senza tralasciare la possibilità di marcia indietro. Ciò ha provocato reazioni sia negli Stati Uniti d'America, sia nei paesi emergenti, dati i timori per la chiusura del rubinetto del denaro facile.

La BCE, infine, ha considerato la possibilità di attivare anch'essa una manovra di QE nel 2014 dopo avere iniziato a effettuare operazioni di finanziamento a lungo termine (*Long Term Refinancing Operations - LTRO*) con due aste a dicembre 2011 e a febbraio 2012. Con tali aste essa ha concesso alle banche ordinarie richiedenti un prestito triennale a un tasso di interesse attraente, garantito da obbligazioni governative selezionate. Nonostante l'ampliamento dell'attivo della BCE a ben 3.000 miliardi di euro, gli effetti sul sistema produttivo sono stati limitati dato che gli istituti di credito hanno preferito ridepositare le somme disponibili presso la BCE oppure alimentare operazioni finanziarie speculative. Risultati deludenti si sono manifestati anche con l'o-

⁴ Abs è l'acronimo di *Asset Backed Securities*, titoli derivati che poggiano su prestiti effettuati dalle banche alle imprese. Un Abs è un insieme di prestiti reali incorporati in un unico titolo finanziario che, come le obbligazioni, ha un prezzo e una quotazione giornaliera. Il loro valore di rimborso è legato al fatto che i prestiti sottostanti siano effettivamente onorati alla scadenza dalle imprese.

⁵ La Fed ha deciso il 16 dicembre 2015 di alzare il tasso di riferimento allo 0,25%. Inoltre nel corso del 2016 dovrebbe decidere, se le condizioni dell'economia lo consentiranno, altri tre rialzi, dello 0,25% ciascuno, fino a portare il tasso al 3,25% nel 2018.

perazione successiva di *Targeted LTRO* (TLTRO) del 2014, un finanziamento bancario a lungo termine finalizzato al supporto creditizio di imprese produttive.

Le ragioni che hanno spinto la BCE ad adottare le misure di QE e l'estensione del programma.

Il 9 marzo 2015 è stato avviato dalla BCE l'ambizioso programma di QE salutato favorevolmente da un'ampia parte del mondo imprenditoriale e del mondo politico. L'obiettivo dichiarato della BCE era quello di riportare il tasso di inflazione medio dell'eurozona, al tempo lievemente negativo, a un livello prossimo al 2% del PIL dell'eurozona, in adempimento al mandato istituzionale di tutela della stabilità monetaria.

Le reazioni dei mercati finanziari sono state immediatamente positive e si sono manifestate sia nell'attesa del provvedimento, sia dopo l'annuncio del 22 gennaio 2015, e comunque prevalentemente prima della sua attivazione effettiva al 9 marzo. Le quotazioni azionarie sono apparse rapidamente in salita, con qualche temporanea interruzione determinata dalle incertezze del negoziato sul debito di Atene avviato dal nuovo governo di Alexis Tsipras dopo la vittoria elettorale del 25 gennaio. Può anche essere subito ricordato, in proposito, che il Presidente Draghi nel suo intervento del 22 gennaio aveva già escluso dalla partecipazione al programma di QE proprio i titoli di Stato ellenici per l'alea che accompagnava lo stato delle finanze di Atene.

Inoltre, l'annuncio delle misure di QE produsse subito una rivalutazione ufficiale del franco svizzero da parte della Banca centrale elvetica e un deprezzamento del tasso corrente di cambio con il dollaro con un effetto positivo sulle esportazioni europee extracomunitarie.

Per comprendere i significati dell'operazione occorre fare riferimento all'intervento del Presidente della BCE, Mario Draghi, al Congresso bancario europeo del 21 novembre 2014⁶. In tale occasione Draghi confermava l'orientamento del *Governing Council* della BCE di attivare un piano di acquisto di obbligazioni garantite, giacenti nei portafogli degli istituti bancari, per consentire a questi ultimi una maggiore erogazione di credito alle famiglie e alle imprese. Il Presidente faceva poi riferimento alle condizioni difficili dell'economia europea e alle fragili prospettive di crescita dovute al livello non elevato degli investimenti e dell'inflazione; in particolare, egli paventava il rischio di radicamento delle aspettative deflazionistiche sull'inflazione di fondo,

⁶ <https://www.eb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp141121.it.html>.

concetto statistico che non considera i fattori temporanei correnti quali l'andamento del prezzo degli idrocarburi e dei beni alimentari.

In altre parole, sulla base delle analisi interne della BCE, Draghi richiamava la possibilità di dovere fronteggiare un periodo lungo di prezzi calanti portatore di impatti negativi: a) sulle scelte strategiche delle imprese e sulla loro convenienza a investire, sia per le difficoltà incontrate nel determinare prezzi remunerativi per i loro prodotti, sia per l'aumento del tasso di interesse reale sul capitale investito; b) sulla capacità negoziale delle organizzazioni dei lavoratori nel rivendicare salari più alti, con possibilità di migliorare le aspettative di un più elevato potere di acquisto delle loro retribuzioni. In altre parole, il Presidente della BCE esprimeva preoccupazioni per un funzionamento non corretto del sistema produttivo sia sul lato dell'offerta, sia sul lato della domanda.

Di qui la decisione del *Governing Council*, annunciata da Draghi il 22 gennaio, di attivare acquisti mensili per 60 miliardi di euro da marzo 2015 a settembre 2016 per un totale di 1.140 miliardi di titoli di Stato e titoli privati con scadenze comprese tra 2 e 30 anni. Il meccanismo prevedeva una minima mutualizzazione europea dei debiti su pressione della *Bundesbank* e di altre componenti nordiche del *Council*. Le Banche centrali nazionali furono quindi chiamate ad acquistare titoli degli istituti di credito o di agenzie pubbliche del loro paese in base alle quote di riferimento possedute nella BCE per l'80% del programma. Il rischio condiviso da BCE riguardava il rimanente 20%, ma di questa quota il 12% degli acquisti dovevano essere titoli emessi da istituzioni comunitarie (BEI e ESFS/ESM). Pertanto la vera condivisione del rischio da parte BCE interessava solo l'8% del totale dei titoli acquistati. Le banche centrali nazionali dell'eurozona, inoltre, non erano autorizzate ad acquistare più del 33% dei titoli di Stato del proprio paese e per ciascuna emissione non potevano superare il 25% dei titoli sul mercato⁷.

L'intervento avrebbe dovuto liberare i portafogli bancari dalle immobilizzazioni in titoli pubblici o privati, fornire liquidità al sistema e rilanciare l'economia dell'eurozona con un'espansione agevolata del

⁷ Questi vincoli sono stati introdotti per evitare il finanziamento surrettizio delle emissioni di titoli di Stato o pubblici da parte delle banche centrali nazionali e mantenere aperti i canali di finanziamento all'economia. Infatti, le banche possono vendere titoli pubblici in portafoglio alla banca centrale in quantità limitate ma, dovendosi privare del rendimento sia pure limitato che offrono, dovrebbero essere sicure di impiegare la liquidità così ottenuta in operazioni vantaggiose di credito alla clientela, altrimenti le somme rimarrebbero inoperative e penalizzate sul conto presso l'istituto di emissione. Potrebbero anche vendere titoli per acquistarne altri a rendimento più elevato ma gli attuali tassi sui titoli pubblici non sono incoraggianti.

credito, dati i livelli minimi del costo del denaro. I rischi che le banche immobilizzassero la liquidità ottenuta in depositi presso la BCE era scongiurato dal fatto che su tali depositi l'istituto avrebbe applicato un tasso negativo del -0,20 % mentre, allo stesso tempo, il tasso principale di rifinanziamento rimaneva al minimo storico dello 0,05% introdotto il 10 settembre 2014. Secondo l'orientamento della BCE, tali misure avrebbero dovuto spingere le banche ordinarie ad allargare il credito alle famiglie e alle imprese, a investire in azioni o in beni immobili, ad attivare investimenti diretti all'estero. Il risultato atteso era l'arresto della deflazione e il rilancio dell'economia.

Si trattava quindi di un intervento di politica monetaria "non convenzionale" diretto a incidere sia sul lato della domanda attraverso l'agevolazione dei consumi, sia sul lato dell'offerta con gli stimoli agli investimenti.

In realtà, da marzo a novembre di quest'anno non sono emersi risultati evolutivi decisivi sia per il PIL dell'eurozona sia per il livello di inflazione⁸. Secondo i servizi interni della BCE, le stime di crescita per il 2015 sono state portate all'1,5% del PIL dell'eurozona (dall'1,4% di questa estate), all'1,75% per il 2016 (invariato) e all'1,9 % per il 2017 (dall'1,8%). Le stime per l'inflazione sono state calcolate di un 0,5% più alto rispetto all'assenza di QE e comunque dello 0,10% per il 2015, dell'1% per il 2016 e dell'1,6 % nel 2017 (da 1,7%). In pratica, un'inflazione in crescita lenta.

Per tali motivi, il 3 dicembre 2015 la BCE ha deciso, al fine di rafforzare l'impatto complessivo favorevole delle misure assunte a partire da giugno 2014, di:

- 1) abbassare il tasso negativo sui depositi bancari dal -0,20% al -0,30%;
- 2) estendere da settembre 2016 a marzo 2017 gli acquisti di titoli, riservandosi di proseguire la manovra di QE dopo tale scadenza, se necessario;
- 3) reinvestire i fondi provenienti dai titoli in scadenza nel periodo di QE in modo da mantenere i livelli di liquidità del sistema finanziario;
- 4) includere i titoli emessi dai governi locali e regionali dell'eurozona nella lista degli acquisti;
- 5) mantenere la quota mensile di acquisti a 60 miliardi di euro;
- 6) mantenere le principali operazioni di rifinanziamento almeno fino al 2017.

⁸ Cfr. Mario Draghi, *Introductory statement to the press conference*, Frankfurt am Main, 3 December 2015, <http://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2015/html/151203.en.html>.

Con queste misure la BCE prevede di portare l'immissione totale di liquidità del suo programma di QE da 1.140 miliardi a 1.500 miliardi di euro.

Data l'immediata reazione negativa dei mercati finanziari alle misure adottate, è opportuno sottolineare che la BCE non ha inteso certamente assecondare gli obiettivi speculativi degli investitori finanziari sul denaro a costo zero, o quasi, verso i rendimenti degli *asset* più speculativi, né ha voluto essere compiacente nei confronti dell'allentamento degli impegni governativi nazionali per il consolidamento fiscale.

In altre parole, si può sostenere che le decisioni della BCE sono, invece, decisamente concentrate sul contrasto della deflazione e della crisi economica che colpisce l'eurozona. Si può anche aggiungere che le decisioni del 3 dicembre rappresentano un messaggio ai mercati finanziari e ai governi della stessa portata del "whatever it takes" pronunciato da Draghi nel luglio 2012.

Infatti, una cosa è mantenere i tassi a livello zero, o a un livello prossimo ad esso, per aiutare i governi a contenere il costo del debito, oppure iniettare la dovuta liquidità nel sistema bancario per favorire il credito alle famiglie e alle imprese, e un'altra cosa è rispondere alle attese di denaro facile per avventure speculative o per rinviare i necessari consolidamenti fiscali governativi.

Questa precisazione è d'obbligo per porre la manovra di politica monetaria della BCE nella sua dimensione corretta, data l'analisi compiuta da tempo dai servizi BCE ed esplicitata dal Presidente Draghi a partire dal suo discorso all'incontro dei banchieri centrali di Jackson Hole (Wyoming, USA) dell'estate 2014⁹.

Il presidente Draghi nel suo incontro con la stampa del 3 dicembre 2015 ha, poi, dovutamente richiamato la responsabilità dei governi nei confronti di politiche di bilancio sostenibili al fine di mantenere la fiducia dei mercati. Di qui la raccomandazione pressante ai governi dell'eurozona di assicurare un contesto favorevole per gli investimenti data la capacità di quest'ultimi di intervenire sulla domanda attuale e sul potenziale di crescita futura purché siano realizzate politiche strutturali adeguate.

L'osservanza dei trattati da parte della BCE e la stabilità monetaria.

Il fatto che la BCE abbia adottato un programma di QE, come già realizzato da altre grandi banche centrali, quali la Fed, la Banca d'In-

⁹ <https://europeancentralbank.wordpress.com/2014/08/22/discorso-di-jackson-hole-2014/>.

ghilterra e la Banca del Giappone, non deve trarre in inganno per la correttezza istituzionale dell'intervento.

Le operazioni condotte dal sistema delle banche centrali europee non riguardano assolutamente gli acquisti diretti di titoli pubblici, prassi seguita dagli altri istituti di emissione non appartenenti all'eurozona. Tali acquisti costituirebbero finanziamento degli enti emittenti, possibilità esclusa dall'art. 123 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Infatti, in questi anni di crisi, sia Mario Draghi sia il precedente presidente Jean-Claude Trichet, anche se hanno realizzato acquisti di titoli, sono sempre intervenuti sulle giacenze di portafoglio degli istituti di credito ordinari, in quello che viene definito "mercato secondario", evitando di assumere il ruolo di "prestatori di ultima istanza" dei governi. In realtà, si è sempre trattato di immissione di liquidità nei circuiti finanziari del credito per il sostegno all'economia nell'ambito del vincolo istituzionale della stabilità monetaria definita dall'art. 127 sempre del TFUE. Il richiamo all'art. 130 è poi necessario per sottolineare che le decisioni del QE siano state prese dalla BCE in piena autonomia ma con vigile attenzione nei confronti dello stato dell'economia europea.

Sul punto occorre sottolineare che l'obiettivo della stabilità monetaria (con il corollario delle finanze pubbliche ordinate), introdotto con il Trattato di Maastricht e la creazione della moneta unica, costituisce un'innovazione decisiva in termini di tutela del sistema democratico e del controllo dei cittadini sulla spesa pubblica. L'obiettivo va oltre la semplice indicazione di politica monetaria contenuta nell'art. 127 del TFUE.

Va sottolineato a questo punto che l'indipendenza della Banca centrale, introdotta nel quadro "costituzionale" europeo in costruzione, costituisce una grande rivoluzione democratica che toglie la "zecca" dalle mani del "principe". Ovvero dai condizionamenti elettorali delle classi politiche.

Non a caso, le regole dell'indipendenza della Banca centrale e della stabilità monetaria furono imposte alla nuova Germania che nasceva dalla ceneri del Terzo Reich per impedire il finanziamento monetario della spesa pubblica militare e sottoporre a uno stretto controllo democratico il bilancio dello Stato¹⁰.

¹⁰ Com'è noto, accanto all'indipendenza dell'Istituto di emissione, nel sistema tedesco fu introdotta la forma federale dello Stato, con ampia autonomia dei *Länder* che sono responsabili dell'amministrazione fiscale, e la cogestione nelle imprese con oltre 2000 dipendenti. Meccanismi questi che hanno rafforzato il controllo democratico sulla spesa

I tedeschi hanno appreso e apprezzato la lezione e oggi, dopo avere preteso a Maastricht che la BCE fosse costruita a immagine e somiglianza della *Bundesbank*, la predicano a livello europeo. E non sono compresi dalle classi politiche degli altri paesi membri dell'UE e dall'Accademia (che invoca una BCE a somiglianza della Fed) essendo tutti abituati alla spesa facile e a un'espansione monetaria mondiale alimentata, in altri tempi, dal dollaro. E' importante per noi federalisti ricordare il fatto che non abbiamo mai criticato la "disciplina fiscale" introdotta dal *Fiscal Compact* ("Il rigore agli Stati" secondo Tommaso Padoa Schioppa) ma l'assenza di "disciplina economica" (il piano di sviluppo europeo) e di "disciplina democratica" (i poteri decisionali federali del Parlamento europeo sulle "risorse proprie" UE di concerto con il Consiglio). Se oggi lamentiamo gli effetti dell'austerità nell'area euro (deflazione e recessione) e il loro costo sociale elevato, la responsabilità del disagio produttivo e sociale ricade sugli stessi governi nazionali che non hanno affrontato l'altro lato della medaglia ("Lo sviluppo all'Europa", sempre secondo Tommaso Padoa Schioppa) per non perdere quote di sovranità fiscale e di bilancio¹¹.

Il vincolo della stabilità monetaria imposto alla BCE evita, dunque, trasferimenti arbitrari di risorse e assicura una solidarietà strutturale nell'ambito dell'unione monetaria:

- tra ceti sociali (l'inflazione è pagata dai percettori di reddito fisso; Einaudi la considerava la più iniqua delle imposte);
- tra generazioni (l'inflazione erode il risparmio accumulato dalle generazioni presenti per la loro successiva vecchiaia e, allo stesso modo,

pubblica e gli investimenti. Il cardine del sistema di bilancio pubblico è il Senato federale (*Bundesrat*) che gestisce la distribuzione del gettito fiscale raccolto dai *Länder* tra il governo federale e i governi regionali e orizzontalmente tra questi ultimi con trasferimenti integrativi a favore delle regioni meno sviluppate attraverso il meccanismo della perequazione fiscale (*Finanzausgleich* o *Fiscal sharing*) realizzando allo stesso tempo un sistema di controllo multilaterale sull'efficienza della spesa pubblica nei vari contesti coinvolti. La cogestione, a sua volta, permette alle rappresentanze sindacali il controllo sulle risorse aziendali e sulle politiche di investimento e quindi costituisce uno strumento importante per il rafforzamento patrimoniale nel tempo dei grandi complessi aziendali e per politiche produttive condivise.

¹¹ Il Rapporto dei Quattro Presidenti *Verso un'autentica unione economica e monetaria* del 2012 indicava la realizzazione progressiva dell'unione bancaria, dell'unione fiscale, dell'unione di bilancio e dell'unione politica. In particolare affermava a pag. 6: "Un'unione di bilancio a pieno titolo comporterebbe lo sviluppo di una maggiore capacità a livello europeo in grado di gestire le interdipendenze economiche e, in prospettiva, lo sviluppo di un organismo di bilancio a livello della zona euro, quale un ufficio del tesoro. Inoltre dovranno essere definiti il ruolo e le funzioni appropriate di un bilancio centrale, comprese le sue articolazioni con i bilanci nazionali."

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/131298.pdf.

l'accumulo di debito pubblico trasferisce oneri a carico delle generazioni future);

– tra territori (le svalutazioni e le rivalutazioni competitive alterano i fattori di competitività nell'interscambio tra regioni monetarie, alterano la *fair competition*).

Il rapporto tra politica monetaria e politica di bilancio e il governo economico dell'Europa.

La regola della stabilità assegna quindi ai governi e ai parlamenti la responsabilità di far fronte con la fiscalità alle decisioni sulla distribuzione sociale del reddito, sulla promozione degli investimenti e dell'occupazione, sui salvataggi bancari¹² e sul finanziamento pubblico alle attività produttive. L'applicazione della regola impone che gli obiettivi di sviluppo siano perseguiti attraverso riforme strutturali e politiche fiscali eque ed efficienti, attraverso politiche dei redditi concertate, politiche strutturali di tutela del risparmio e di solidità del sistema finanziario, politiche strutturali di redistribuzione del reddito tra territori (*Finanzausgleich* o *Fiscal Sharing*), di cui rappresentanze politiche e cittadini possano democraticamente valutare la portata e la convenienza attraverso la determinazione del carico fiscale sostenibile e necessario.

Questi vincoli, in realtà, sono già operativi grazie al *Fiscal Compact*, al *Six Pack* e al *Two Pack*¹³ e costituiscono la morsa entro la quale si dibattono le politiche di bilancio nazionali. L'applicazione della

¹² Sull'argomento vedasi l'articolo di Andrea Bonanni, *A chi tocca pagare gli errori*, La Repubblica del 13 dicembre 2015. Di fronte al fallimento di quattro banche italiane che hanno bruciato i risparmi della loro clientela, l'autore spiega efficacemente che con l'attivazione dell'unione bancaria UE, dopo i salvataggi bancari dovuti alla crisi del 2007 – 2008, si è voluto tutelare i contribuenti contro il rischio di dovere contribuire al salvataggio di gestioni avventurose o fraudolente. La nuova normativa europea sottolinea la responsabilità primaria degli *stakeholders* bancari per evitare alla finanza pubblica, ovvero ai contribuenti in ultima istanza, di sostenere l'onere del salvataggio. A livello europeo è stato costituito un Fondo di risoluzione per tali interventi, finanziato dalle banche stesse, che sarà a regime, però, tra 8 anni. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.4.html.

¹³ I vincoli sono stati introdotti con il trattato intergovernativo *Fiscal Compact* del 12 marzo 2012 e con i regolamenti della Commissione *Six Pack* e *Two Pack*: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm. Il *Fiscal Compact*, ovvero il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria", stipulato il 12 marzo 2012 da 25 Stati membri dell'Unione europea ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013, ha introdotto le regole di base per l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio da parte dei paesi firmatari. Va notato che è stato condiviso anche da una parte dei paesi che, al momento, non fanno parte dell'area euro. Non aderiscono al *Fiscal Compact*: il Regno Unito, la Repubblica Ceca e la Croazia.

regola che sorregge la BCE richiederebbe comunque per assicurare pienamente i suoi effetti virtuosi:

1. che il sistema di governo europeo assuma una struttura federale multilivello fondata sull'autonomia finanziaria di Comuni, Regioni, Stati, Federazione e sul coordinamento reciproco tra enti federati dello stesso ordine per consentire un doppio controllo democratico: parlamentare (da parte delle “camere basse” di ciascun livello di governo) e istituzionale (da parte delle “camere alte” o seconde camere a rappresentanza territoriale);

2. che in un tale sistema le forze politiche si facciano portatrici, sempre a ogni singolo livello di intervento, di programmi realistici e responsabili, capaci di aprire un dibattito approfondito nel corpo sociale sulle scelte di lungo periodo e sui fini ultimi dell'azione di governo (programmazione) che riguardino anche la politica estera, la sicurezza e la tutela dei valori istituzionali.

Il modello è valido per l'Europa e per il processo di unificazione mondiale, per il funzionamento di qualsiasi unione monetaria sovranazionale.

La regola è aurea perché sottrae la “zecca” dalle mani del “principe” (oggi interpretate dalla ricerca di consenso elettorale da parte delle forze politiche) e la sottopone al controllo democratico (vincolo costituzionale alla stabilità monetaria).

Le possibilità effettive dell'eurozona di rilanciare sviluppo e occupazione.

Per capire le ragioni che hanno spinto la BCE occorre rifarsi all'intervento del Presidente Draghi nella sessione di banchieri centrali del 22 agosto 2014 a Jackson Hole (Wyoming, USA)¹⁴. In quella occasione, dopo avere rilevato come negli Stati Uniti d'America la disoccupazione avesse iniziato a decrescere dal 2011, una volta superata la crisi delle istituzioni finanziarie del 2007-2008, Draghi paventò per l'area euro un secondo ciclo di crescita della disoccupazione dovuta alla crisi dei debiti sovrani. Per il presidente della BCE la crisi dei debiti sovrani condizionava in ciascun paese e in modo differente la politica fiscale. Va anche sottolineato che il condizionamento permane tuttora in assenza dell'unione fiscale e di bilancio europea, poiché l'Istituto di Francoforte, come sottolineato da Draghi a Jackson Hole, deve con-

¹⁴ Mario Draghi, *La disoccupazione nella zona euro*, <http://europeancentralbank.wordpress.com/2014/08/22/discorso-di-jackson-hole-2014/>.

frontarsi nella sua gestione monetaria con tante politiche di bilancio quanti sono i paesi aderenti all'euro. In questo contesto, in assenza di un intervento comune – come invece è avvenuto nei paesi in cui la banca centrale ha operato come prestatore di ultima istanza ai rispettivi governi –, le politiche di consolidamento fiscale dell'eurozona hanno determinato un calo di occupazione nei settori finanziati dalla spesa pubblica (amministrazioni, acquisti e investimenti pubblici, aiuti all'economia) che si è aggiunto alla contemporanea contrazione dell'occupazione in altri settori privati. In particolare, nei paesi euro sotto stress è aumentato il costo del capitale e, da parte loro, politica monetaria e politica fiscale si sono sommate in una doppia stretta all'economia. Pertanto, come non si stanca di ribadire il presidente BCE, alla necessità di riparare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria a sostegno della domanda aggregata si associa quella di intervenire sui mercati del lavoro e sull'evoluzione dell'economia. Tali mercati presentano differenze da paese a paese in termini di flessibilità e di nuove opportunità che allungano i tempi dei nuovi inserimenti occupazionali e spesso portano all'abbandono della ricerca di un posto di lavoro. A Jackson Hole Draghi ha sottolineato, inoltre, il carattere strutturale della crisi, determinato dall'affermazione di nuovi processi e di nuovi prodotti. Queste innovazioni hanno contribuito alla vastità della distruzione di posti di lavoro, soprattutto di quelli meno qualificati, e quindi richiamano la necessità di politiche attive sul fronte dei sistemi educativi, della formazione professionale, del mercato dei prodotti e del contesto operativo per le imprese. Ovviamente con differenze da paese a paese, secondo le specifiche strutture produttive ed occupazionali e i necessari percorsi di convergenza europea.

Di conseguenza, siccome i paesi europei non possono competere con i costi del lavoro dei paesi emergenti, e va salvaguardato il modello sociale europeo, ne deriva che occorre specializzarsi nelle produzioni ad alto valore aggiunto e che è possibile ottenere maggiore occupazione solo con misure monetarie, fiscali e strutturali coordinate rivolte a sostenere la domanda aggregata e contrastare la caduta dell'inflazione.

Pertanto il presidente BCE aveva raccomandato nel suo intervento un ruolo centrale della politica fiscale articolata su quattro indirizzi, senza toccare il *Fiscal Compact*:

1. usare la flessibilità esistente per le politiche di bilancio nazionali nel rispetto delle regole;
2. raggiungere a livello europeo una composizione delle politiche di bilancio nazionali più favorevole alla crescita, in particolare abbassare il

carico fiscale sul lavoro per dare fiducia alle imprese e agli investimenti produttivi;

3. assicurare maggiore coordinamento dei bilanci dei paesi euro;
4. introdurre un'azione complementare di promozione degli investimenti a livello dell'Unione (vedi il Piano Juncker da 315 miliardi di euro).

Ciò permette di sottolineare che, contrariamente all'interpretazione data da alcuni¹⁵, il Presidente BCE abbia fatto appello a un ruolo incisivo della politica fiscale a supporto della politica monetaria come praticata dalla BCE. In altre parole Draghi ha sollecitato una manovra fiscale coordinata europea e nazionale di sostegno della domanda aggregata, sostitutiva dell'intervento di "prestatore di ultima istanza" ai propri governi assolto dalle banche centrali giapponesi, britanniche e statunitensi.

Infatti, più di una volta, egli si è pronunciato a favore del Piano Juncker da 315 miliardi di euro rivolto a mobilitare investimenti a livello europeo e per il completamento dell'unione monetaria con la piena realizzazione dell'unione bancaria, fiscale, di bilancio e politica, attraverso la partecipazione ai documenti di riflessione dell'UE sul rilancio dell'integrazione¹⁶.

L'esperienza del QE negli Stati Uniti d'America e le ripercussioni internazionali.

Il fatto che il Presidente Draghi faccia appello a interventi sostanziali di politica economica europea permette di richiamare quanto è avvenuto negli Stati Uniti di America per superare la crisi delle istituzioni finanziarie del 2007-2008. Il QE realizzato dalla Fed dal 2009 al 2014 per un ammontare di oltre 3.500 miliardi di dollari (periodo più lungo e importo più ampio di quanto finora realizzato dalla BCE) è stato affiancato proprio da un consistente programma di spesa federale a favore degli investimenti.

Il 19 febbraio 2009, a poche settimane dal suo primo insediamento, il Presidente Barack Obama firmava l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA)¹⁷, un piano di investimenti pubblici da 787 miliardi di dollari poi portati a 840 miliardi con il bilancio federale del 2012.

Il piano aveva tre obiettivi immediati:

¹⁵ Vedi tra questi: Jean Pisani-Ferry, *La sveglia di Draghi per la politica*, Il Sole24Ore del 15 settembre 2014).

¹⁶ Oltre al già citato *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, vedi *Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa*, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_it.pdf.

¹⁷ Cfr. http://www.recovery.gov/arra/About/Pages/the_Act.aspx.

- creare nuova occupazione e salvare i posti di lavoro esistenti;
- sostenere l'attività economica e investire nella crescita di lungo periodo;
- promuovere un livello senza precedenti di trasparenza e responsabilità nella spesa pubblica governativa.

L'amministrazione federale interveniva con agevolazioni fiscali e aiuti a famiglie e imprese, con il finanziamento di programmi orientati, come i sussidi di disoccupazione, con aiuti e prestiti federali all'economia.

Tuttavia nonostante il forte impegno combinato Fed-amministrazione federale i risultati dell'intervento presentano luci e ombre.

In realtà, sul piano dell'economia reale, la produzione industriale degli Stati Uniti d'America è aumentata dell'1% dopo un anno dall'attivazione di ogni fase di acquisto di titoli¹⁸ mentre l'occupazione con un aumento dello 0,4% ha avuto reazioni più lente. Complessivamente l'economia statunitense ha ripreso a correre da qualche anno a tassi superiori al 2%, con crescite trimestrali che hanno sfiorato il 4% sia pure con andamenti altalenanti, e ha riassorbito la disoccupazione generata dalla crisi 2007-2008 che nel corso del 2015 si è portata alla soglia considerata strutturale del 5%¹⁹.

Altre valutazioni riferiscono che il QE avrebbe influito in maniera irrisoria sul PIL, sull'occupazione e sui salari che sono evoluti per altre ragioni. Per altri ancora l'assenza di intervento avrebbe alimentato, invece, una spinta deflattiva di -1% nel terzo trimestre 2009, una caduta del PIL di 10 punti nello stesso anno e un aumento della disoccupazione al 10,6%.

Più evidenti sarebbero, invece, gli effetti sulla distribuzione della ricchezza in quanto le quotazioni dei titoli sono tornate ai livelli pre-crisi. Tra il 2007 e il 2010 la percentuale di ricchezza posseduta dal decile superiore della popolazione è cresciuta dall'81,3% all'85,6%. Nello stesso periodo, il 40% della popolazione più ricca avrebbe aumentato il proprio rapporto spese sostenute/reddito, mentre il secondo 40% l'ha diminuito²⁰. In pratica il QE avrebbe determinato un aumento delle disuguaglianze sociali.

¹⁸ La capacità produttiva utilizzata dell'industria USA, all'85,0% nel 1994-1995, era scesa al 66,9% nel 2009 ed è risalita al 77,5% ad ottobre 2015. <http://www.federalreserve.gov/releases/g17/Current/default.htm>.

¹⁹ A novembre 2015 il tasso di disoccupazione è sceso al 5% (bianchi 4,3%, negri 9,4%, asiatici 6,4) mentre il rapporto occupati/popolazione è al 59,3%. <http://www.bls.gov/news.release/empst.nr0.htm>.

²⁰ Cfr. Stefano Corsaro, *Un bilancio del Quantitative Easing della Fed*, postato il 3 giugno 2014 in <https://www.finriskalert.it/?p=1128>.

Il dato sulla disoccupazione portata al 5% della forza lavoro va riferita anche ad una forza lavoro ridotta dal 63% al 60% a causa dell'uscita dal mercato dei figli del baby boom postbellico della Seconda guerra mondiale e di coloro che hanno perso la speranza di ritrovare un lavoro. Inoltre, è interessante notare che sono cresciuti soprattutto il precariato e i lavori a bassa qualificazione e retribuzione (commercio, ristorazione, alberghi, assistenza familiare e medica, costruzioni) facendo rilevare aumenti non significativi nel livello medio delle retribuzioni. Tuttavia l'incremento dei posti di lavoro ha portato a un aumento dei consumi domestici²¹ che compensa un calo temporaneo degli investimenti pubblici e la presenza di fattori di disturbo nell'economia e nella politica internazionale.

Hanno contribuito alla ripresa: a) le politiche favorevoli alla "immigrazione di talenti" e alla legalizzazione degli stranieri, con effetti positivi sul sistema produttivo, l'apporto fiscale e lo stimolo ai consumi; b) il cambiamento del mercato del lavoro molto flessibile capace di ripartire con salari più bassi; c) lo spirito imprenditoriale assistito da adeguate politiche pubbliche di promozione tecnologica (vedi ARRA); d) la crescita della produttività al 2,5%; e) il recupero di una certa autonomia energetica (*shale gas* e *shale oil*).

Sono principalmente queste le condizioni economiche che hanno spinto il dibattito all'interno della Fed verso un aumento graduale del tasso di riferimento per frenare comportamenti speculativi nella ripresa. In questa prospettiva, non ci dovrebbero essere preoccupazioni per l'export americano, data la qualificazione della produzione, mentre il maggior import dal resto del mondo dovrebbe contribuire a mantenere stabili i prezzi interni.

In realtà, le preoccupazioni dovrebbero riguardare principalmente l'economia mondiale poiché la prospettiva del progressivo rialzo dei tassi americani può favorire un afflusso di capitali dal resto del mondo a copertura dell'elevato debito statunitense²² e in particolare dai paesi emergenti o sottraendoli ad essi. Inoltre, il rialzo dei tassi rende oggettivamente più oneroso il loro debito in dollari o l'apertura di nuovi cre-

²¹ Il credito al consumo che si era ridotto al -1% nel 2010 è cresciuto del 7% nel 2017 e del 9,9 a ottobre 2015. <http://www.federalreserve.gov/releases/g19/current/default.htm>.

²² Il rialzo dei tassi può favorire un maggiore collocamento all'estero del debito pubblico e privato statunitense che ha raggiunto cumulativamente il 270% del PIL. Cfr Giulia Ugazzo, *Il debito Usa è la bomba ad orologeria dell'economia mondiale*, Diario dal web del 3 ottobre 2015. http://economia.diariodelweb.it/economia/articolo/?nid=20151003_351986.

diti a loro favore. Infine, le prospettive per il commercio internazionale possono peggiorare perché, soprattutto per le economie fragili, si può aprire una stagione di svalutazioni competitive, senza contare che tali svalutazioni sono possibili anche da parte delle grandi economie, in aggiunta a quelle già praticate – vedi Cina, Giappone ed eurozona – con destabilizzazione ulteriore dell'economia internazionale.

Gli interventi complementari necessari per il rilancio dell'economia europea.

La lezione americana di un intervento coordinato banca centrale-governo federale è indicativa per il rilancio dell'economia europea dove le reazioni da parte dell'economia al QE della BCE sono state, al momento, inferiori alle attese.

Secondo Tommaso Monicelli²³, ad esempio, il QE funziona poco nell'eurozona per il clima di scarsa fiducia che domina i mercati e la produzione; infatti:

- 1) la velocità di circolazione, che costituisce l'anello di trasmissione tra quantità di moneta e PIL, dal 2008 ad oggi è in caduta a causa del futuro incerto percepito da famiglie e imprese e che porta a dilazionare le decisioni di spesa e gli investimenti;
- 2) le banche e le imprese sanno che l'espansione monetaria sarà riasorbita e i prestiti dovranno essere restituiti, ma da parte loro non riescono a individuare investimenti remunerativi;
- 3) la ripresa dell'inflazione presenta difficoltà con un'economia stagnante e una persistente disoccupazione;
- 4) certe categorie di consumatori (disoccupati, precari, anziani) possono risultare insensibili alle variazioni dei tassi di interesse del credito al consumo;
- 5) l'inflazione media dell'eurozona si articola in tassi di inflazione nazionali dipendenti dalle rispettive politiche economiche per cui il problema prioritario sarebbe quello di aggiustare i tassi di inflazione relativi (tra paesi), cioè i rispettivi tassi di cambio reali.

In realtà Monicelli denuncia un clima di sfiducia nell'economia europea imputabile a una mancanza di coordinamento strutturale tra politica monetaria centralizzata e politiche economiche nazionali eterogenee, aspetto sempre sottolineato dallo stesso presidente Draghi.

Infatti, la scelta corretta della missione di stabilità attribuita alla

²³ Tommaso Monacelli, *QE e inflazione: poche illusioni*. <http://www.lavoce.info/archives/38149/qe-e-inflazione-poches-illusioni/>.

BCE conduce al corollario conseguente delle finanze pubbliche nazionali sane e sostenibili in quanto deficit di bilancio e debito eccessivo di un qualsiasi paese creano problemi alle economie di altri paesi, come ha messo in evidenza lampante la crisi della Grecia.

In assenza di una politica di bilancio, e soprattutto di una strategia politica, per la zona euro rivolta a superare le differenze strutturali di sviluppo tra paesi partecipanti alla moneta unica, l'aggiustamento ricade sulle spalle della politica nazionale che finisce nella trappola dell'austerità. Nessun paese può permettersi politiche espansive, compresa la stessa Germania. Berlino, tra l'altro, ha dovuto salvare il suo sistema bancario dalla crisi delle istituzioni finanziarie americane prima e dalla crisi della Grecia poi e, appresa la lezione, si è imposta l'obiettivo del pareggio di bilancio e della riduzione dell'indebitamento accumulato²⁴. Il rientro dal deficit e dal debito eccessivo è stato condiviso dai 25 paesi che hanno adottato il *Fiscal Compact*. I salvataggi bancari hanno impegnato le finanze di numerosi e importanti paesi membri determinando un aumento dell'indebitamento pubblico dell'eurozona al 91,9% nel 2014²⁵.

Inoltre, di fronte alle loro stesse resistenze per la creazione di un bilancio europeo aggiuntivo per l'eurozona, finanziato da nuove risorse proprie, tutti i paesi euro sono finiti nella trappola dell'austerità e ne hanno subito la ricaduta degli effetti moltiplicativi negativi data la contemporaneità delle manovre macroeconomiche di risanamento in un contesto di mercato unico fortemente interdipendente. Per assicurare il consolidamento fiscale sono stati tagliati investimenti produttivi, intaccati i regimi di welfare e contenuto il costo del lavoro. Il crollo di fiducia nelle prospettive di crescita futura ne è poi stata la logica conseguenza.

Tuttavia, ai danni apportati al sistema economico europeo dall'asimmetria tra la politica monetaria centralizzata di monitoraggio dell'inflazione e le politiche economiche nazionali deflative in quanto orientate al consolidamento fiscale, occorre aggiungere il richiamo a un necessario cambio di strategia dello sviluppo in termini di promozione

²⁴ Il piano tedesco di raggiungere nel 2015 il pareggio di bilancio e il rientro dal debito ha comportato una politica di consolidamento fiscale che ha condotto altri paesi euro ad accusare la Germania di non volere praticare politiche espansive a sostegno della domanda aggregata dell'eurozona. In ogni modo la Germania ha raggiunto il pareggio a fine 2014 con un anno di anticipo sulla scadenza fissata.

²⁵ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/it#Debito_pubblico.

delle tecnologie avanzate e di evoluzione del mercato del lavoro sulla base della esperienza compiuta dagli Stati Uniti d'America.

Il presidente Draghi ha invocato chiaramente e ripetutamente tale cambio di strategia ogni volta che ha fatto riferimento alla necessità dell'Europa di puntare sulle produzioni a maggiore valore aggiunto e di qualificare la forza lavoro.

Infatti, in questi anni di crisi si è affermato, grazie alla globalizzazione, un grande mutamento strutturale nell'economia mondiale a seguito dell'affermazione dei paesi emergenti capaci di dominare tecnologie intermedie e anche avanzate con un costo del lavoro notevolmente inferiore a quello delle economie industrializzate. Inoltre, numerosi processi e prodotti sono cambiati e la loro reiterazione non troverebbe in Europa e nel mondo né le capacità professionali né il mercato.

Va aggiunto che si diffondono ovunque tecnologie produttive nell'industria e nei servizi che portano al risparmio di mano d'opera (stampanti 3D, macchinari a controllo remoto, servizi bancari e commerciali *on line*, trasporti ferroviari senza conducente, distributori automatici).

E' infatti significativo che negli Stati Uniti d'America la crescita dell'occupazione sia avvenuta soprattutto nel settore del commercio e dei servizi, piuttosto che nell'industria, che in Germania il dato sulla disoccupazione al 5% nasconde il fatto che più del 10% degli occupati (oltre 6 milioni di lavoratori) ha lavori ad orario ridotto o è inserita in lavori sociali grazie alla riforma del lavoro Hartz del decennio passato.

Consegue, da queste veloci considerazioni che, essendo cambiata l'offerta di lavoro, come è cambiato il modo di produrre, ci troviamo di fronte alla formazione tendenziale di una struttura dualistica del mercato del lavoro. Questa è espressa da una fascia occupazionale qualificata sorretta da capacità professionali specializzate, ad alto valore aggiunto, con retribuzioni elevate e un mercato del lavoro fatto di incontri dinamici della domanda e dell'offerta, che spiegano le politiche di attrazione della "immigrazione dei talenti" degli Stati Uniti e della Germania, e fasce occupazionali declinanti sempre meno qualificate dove la domanda eccede l'offerta di lavoro generando sacche di disoccupazione strutturale.

La conseguenza è l'incertezza e la difficoltà di assumere scelte imprenditoriali in assenza di indicazioni strategiche definite da parte delle politiche pubbliche su aree di dimensione continentale. Va ricordato in proposito che dopo la crisi degli anni Trenta il *New Deal* individuò il modo di gestire una grande potenza industriale e il Piano Beveridge

completò il disegno con l'introduzione dello Stato sociale. Inoltre, gli accordi di Bretton Woods introdussero un regime di cambi fissi aggiustabili, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale per il governo del sistema monetario internazionale

Oggi l'Europa, a cominciare dall'eurozona, ha bisogno di capire come gestire la rivoluzione tecnologica e scientifica in corso, quale modello di Stato sociale deve definire per sorreggere una nuova fase di sviluppo e, infine, come intervenire a livello mondiale per il governo della globalizzazione a partire dalla riforma del sistema monetario internazionale per la stabilizzazione del regime dei cambi delle grandi monete, e la riforma del Fondo monetario internazionale. E' un compito titanico e innovativo che non possono assumere i governi nazionali mentre può essere recepito da una classe politica europea chiamata alla guida dell'Unione da una riforma federale delle istituzioni europee rivolta a dare potere al Parlamento europeo e un mandato parlamentare globale alla Commissione. Una classe politica capace di interpretare le responsabilità dell'Europa per un nuovo quadro di sicurezza mondiale, senza il quale ogni prospettiva per il futuro rimane incerta. Un mandato non solo limitato al governo economico, in quanto governo delle relazioni esterne e della sicurezza e governo economico sono interdipendenti per definire i destini dell'Europa in un mondo in rapida trasformazione e per condizionarne lo sviluppo.

Queste ragioni complesse, qui solamente accennate, ci riportano al problema del QE avviato dalla BCE. E' senza dubbio una manovra di politica monetaria rivolta a sostenere l'economia europea affinché non affondi, per dare tempo alla politica di riformare il sistema di governo dell'eurozona e quindi dell'Unione europea.

In altre parole: un'operazione certamente necessaria, non sufficiente.

Prospettive e limiti dell'Unione dell'energia

CLAUDIO FILIPPI

Il settore dell'energia è stato al centro del processo di integrazione europea fin dal suo inizio con l'istituzione nel 1952 della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e con la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), istituita insieme alla Comunità economica europea (CEE) con i Trattati di Roma del 25 marzo 1957.

Col passare degli anni, il ruolo delle istituzioni europee nelle questioni energetiche è andato però progressivamente declinando, tanto che nel Trattato di Lisbona, attualmente in vigore, si sancisce il sostanziale ritorno al livello degli Stati delle competenze in tema di energia. In base all'articolo 176A del Trattato, la politica energetica dell'Unione è fatta rientrare nel quadro più generale dello sviluppo del mercato interno e della procedura legislativa ordinaria del Parlamento e del Consiglio europei. Il trattato fissa inoltre alcuni obiettivi generali per la politica energetica dell'Unione: garantire il funzionamento del mercato dell'energia; garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; promuovere l'interconnessione delle reti energetiche. Allo stesso tempo, però, ribadisce che le misure adottate a livello europeo "non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico" pur auspicando che le politiche nazionali siano condotte "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri". E' anche importante sottolineare che l'articolo 176A stabilisce che le decisioni del Consiglio siano prese all'unanimità "se sono principalmente di natura fiscale".

In questo quadro giuridico, l'Unione europea ha cercato di far fronte alle sfide che hanno caratterizzato il mercato globale dell'energia promuovendo una strategia comune attraverso atti, accordi e direttive che i

singoli Stati dovevano ratificare. Ne è scaturito un quadro energetico europeo frammentato e confuso, in cui le linee guida europee si scontrano spesso con le azioni, tra di loro scoordinate, degli Stati membri.

Dopo il 2014, la crisi ucraina sembra aver dato nuova forza al livello europeo facendo emergere l'urgenza di creare una vera politica energetica comune. Da questo nuovo clima è nata l'iniziativa del Presidente del Consiglio dell'UE Donald Tusk e del Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker di predisporre un programma per realizzare una Unione dell'energia all'interno dell'Unione europea.

Oltre ai timori riguardanti la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, vari altri fattori hanno giocato un ruolo importante nello spingere i governi verso la revisione della politica energetica comune. Ci si è resi conto che la posizione di avanguardia nella questione climatica che l'Europa ha ricercato con il pacchetto 20-20-20¹ non stava ottenendo i risultati sperati e che rischiava di penalizzare le imprese europee nella nuova situazione economica internazionale meno favorevole agli investimenti, invece di assicurare loro una posizione di leadership. Inoltre, alla scadenza della Commissione Barroso giungeva a termine anche il piano previsto dal terzo pacchetto legislativo per il mercato interno dell'energia² senza che fosse stata raggiunta buona parte dei suoi obiettivi³. Infine il Presidente Juncker, il cui ruolo politico era stato rafforzato dalle elezioni europee del 2014, aveva espresso la volontà di inserire il tema dell'energia tra i settori prioritari per l'azione della nuova Commissione.

In questo nuovo clima, il Consiglio europeo del 23 ottobre 2014 ha approvato un *Piano di riferimento per il clima e l'energia*⁴ che fissa co-

¹ Con il pacchetto 20-20-20, adottato nel 2008, l'Unione europea si è posta l'obiettivo di raggiungere entro il 2030 il 20% di riduzione dei gas da effetto serra rispetto al 1990, il 20% di produzione di energia da fonti rinnovabili e il 20% di incremento dell'efficienza energetica.

² Il pacchetto si pone l'obiettivo di aprire ulteriormente il mercato europeo dell'energia elettrica e del gas e, in particolare, impone la separazione delle compagnie che producono e vendono l'energia da quelle che gestiscono le reti di trasporto. Il pacchetto consiste in due direttive, la direttiva 2009/73/EC riguardante le regole comuni per il mercato interno del gas e la direttiva 2009/72/EC riguardante le regole comuni per il mercato interno dell'elettricità, e tre regolamenti, 715/2009 sulle condizioni per l'accesso alle reti di trasporto del gas naturale, 714/2009 sulle condizioni di accesso alla rete per lo scambio interstatale dell'elettricità e la direttiva per l'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell'energia. Il pacchetto è stato adottato nel 2009.

³ Si veda la scheda *Single market progress report* della Commissione europea all'indirizzo <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/single-market-progress-report>.

⁴ Si veda la scheda *2030 Energy Strategy* della Commissione europea all'indirizzo

me obiettivi per il periodo 2020-2030 la riduzione del 40% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990, il 27% di rinnovabili nei consumi energetici e un risparmio energetico del 27% rispetto al *business-as-usual*. Sempre nel 2014, in risposta alla crisi ucraina, l'Unione europea ha definito una *Strategia per la sicurezza energetica*⁵ con misure a breve termine per l'inverno 2014-2015 (l'esecuzione di stress-test per verificare gli impatti sugli Stati dell'Unione dell'interruzione dei rifornimenti di gas dalla Russia e la proposta di interventi per far fronte a tale evento) e misure a lungo termine con l'obiettivo di migliorare l'efficienza nei consumi, diversificare i fornitori, completare il mercato interno, sviluppare la rete di interconnessione, parlare con una sola voce nella politica esterna e in quella commerciale, rafforzare i meccanismi di emergenza e di solidarietà tra gli Stati.

Infine, il 25 febbraio 2015 la Commissione europea ha presentato una proposta per inserire questi programmi in un piano più ambizioso con lo scopo di realizzare una Unione dell'energia⁶, definita una delle dieci priorità per il suo mandato. Il piano, che è stato approvato dal Consiglio europeo del 19 marzo 2015, si pone l'obiettivo di garantire ai cittadini e alle imprese dell'UE energia sicura, accessibile e rispettosa del clima e si articola in cinque aree di intervento⁷:

- la sicurezza energetica, attraverso la diversificazione delle sorgenti di energia e un migliore uso dell'energia;
- l'integrazione del mercato interno dell'energia, attraverso il potenziamento delle interconnessioni tra le reti nazionali e l'abolizione delle attuali barriere tecniche e legislative agli scambi di energia all'interno dell'UE, come prerequisito per consentire la libera competizione degli operatori e la riduzione dei prezzi delle forniture;
- l'efficienza energetica e il contenimento dei consumi, per ridurre la dipendenza dalle importazioni e preservare l'ambiente;
- la riduzione delle emissioni e dell'impatto sul clima, rivedendo il sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra⁸ e in-

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/2030-energy-strategy>.

⁵ Si veda la scheda *Energy Security Strategy* della Commissione europea all'indirizzo <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/energy-security-strategy>.

⁶ *Energy Union Package – Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank*, European Commission, COM(2015) 80 final.

⁷ Commissione europea, Scheda *Commission priority – Energy Union and Climate*, http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/index_en.htm.

⁸ La Commissione europea ha già presentato una proposta legislativa di revisione del

coraggiando l'investimento privato in nuove infrastrutture e tecnologie; – la ricerca e l'innovazione nel campo delle tecnologie a basse emissioni, coordinando le attività di ricerca e sostenendo finanziariamente i progetti in collaborazione con i privati.

* * *

Con queste misure l'Unione europea cerca di reagire ad una situazione che sta diventando sempre più preoccupante.

Il primo fattore di rischio è la fortissima dipendenza dall'estero degli approvvigionamenti energetici dei paesi europei, una situazione che li distingue nettamente dai loro principali competitori internazionali. Nel 2013 l'Europa ha importato il 53% dell'energia che consuma, in particolare il 44% dei combustibili solidi, l'87% del petrolio e il 66% del gas⁹.

Un fattore di rischio riguarda la struttura dei rifornimenti: se al livello globale il mix di fonti energetiche nell'Unione europea è abbastanza ben distribuito¹⁰, la situazione cambia drasticamente quando si prendono in considerazione i singoli Stati membri. Ogni paese è infatti caratterizzato da una propria combinazione di fonti di energia che deriva dall'abbondanza locale di risorse, dalla struttura del settore industriale, da considerazioni di natura geopolitica e dagli accordi stipulati in passato con i paesi produttori. Per fare qualche esempio, in Francia il nucleare rappresenta la principale fonte di energia; l'Italia sta promuovendo l'utilizzo del gas e delle rinnovabili per sostituire il carbone; in Polonia, al contrario, il carbone resta la principale risorsa energetica; solo la Germania e il Regno Unito sono abbastanza allineati con la media europea (ma la Germania ha recentemente deciso di uscire dal nucleare)¹¹.

Anche la dipendenza dalle importazioni di energia varia molto da

Sistema di scambio delle quote (ETS, *Emissions Trading System*) in linea con il quadro di riferimento per la politica dell'energia e del clima adottato dai leader dell'UE nell'ottobre del 2014. Si veda *Questions and answers on the proposal to revise the EU emissions trading system (EU ETS)*, European Commission – Fact Sheet, Brussels, 15 July 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5352_en.htm.

⁹ Commissione europea, *UE energy in figures – Statistical Pocketbook 2015*, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/PocketBook_ENERGY_2015%20PDF%20final.pdf.

¹⁰ Nel 2012 l'energia consumata nell'Unione europea era costituita per il 34% da petrolio, per il 23% da gas, per il 17% da combustibili solidi, per il 14% da energia prodotta da centrali nucleari e per l'11% da fonti rinnovabili.

¹¹ Commissione europea, *Energy Statistics*, 2012, <https://ec.europa.eu/energy/en/statistics/energy-statistical-pocketbook>.

Stato a Stato: mentre la Danimarca e la Norvegia (che non fa parte dell'UE, ma ha comunque stretti rapporti con essa) sono praticamente autosufficienti, gli Stati europei sono distribuiti su una scala che va dall'autosufficienza della Norvegia e della Danimarca, a un quarto circa di energia importata per il Regno Unito e la Polonia, a meno di metà per la Francia, al 60% circa della Germania, all'80% della Spagna, fino a quasi il 90% dell'Italia¹². Il caso estremo è costituito da Cipro, che utilizza praticamente solo petrolio importato.

A ciò si aggiunge la forte concentrazione delle importazioni: nel 2013 quasi il 70% delle importazioni di gas, peraltro in crescita negli ultimi anni, proveniva dalla Russia e dalla Norvegia; più di metà (il 53,8%) delle importazioni di petrolio proveniva da Russia, Norvegia e Arabia Saudita; quasi due terzi (il 73,1%) del carbone provenivano da Russia, Colombia e Stati Uniti. Le importazioni da nuovi partner (Nigeria, Kazakhstan, Azerbaijan e Iraq per il petrolio, Qatar e Libia per il gas), pur se in crescita, restano poco significative. Inoltre la dipendenza dalle importazioni è cresciuta dal 40% del 1980 al 53% del 2013, anche se dal 2008 è in leggera diminuzione in buona parte a causa della crisi economica¹³.

Particolarmente preoccupante è la dipendenza dalle importazioni dalla Russia, uno dei principali produttori mondiali di energia, prossimo geograficamente all'Europa ma anche erede della vecchiaia URSS e ritornato a occupare un posto importante tra le principali potenze mondiali. Dalla Russia provengono il 39% del gas importato nell'Unione europea, il 33% del petrolio e il 24% dei combustibili fossili: è quindi naturale che il deterioramento dei rapporti con la Russia abbia accresciuto i timori per la sicurezza energetica dell'Europa, soprattutto per quella degli approvvigionamenti di gas, per i quali non esistono alternative sul breve periodo ai gasdotti russi.

In realtà, mantenere buoni con l'Europa è altrettanto importante per la Russia, le cui forniture verso l'Unione europea producono più di metà dei ricavi di Gazprom. L'interesse verso la diversificazione è quindi forte per entrambi: se, in prospettiva, l'Unione europea può pensare di mettere in cantiere nuovi impianti per importare via mare il gas liquefatto (LNG) estratto in Qatar e lo *shale-gas* estratto negli USA, la Russia può sperare di trovare nuovi sbocchi alla sua produzione. Infat-

¹² *Ibidem*.

¹³ Eurostat, *Energy production and imports*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports.

ti, i nuovi giacimenti del Caucaso, come quelli della Siberia occidentale, si trovano a metà strada tra l'Europa e la Cina, un'area in forte espansione e affamata di energia. Nel maggio del 2014, mentre l'Unione europea inaspriva le sanzioni alla Russia, Gazprom e la cinese Cnpc firmavano, dopo un decennio di trattative, l'accordo per la fornitura di 38 miliardi di metri cubi di gas all'anno per trent'anni a partire dal 2018 (l'equivalente della capacità del *South Stream*). L'accordo, firmato a Pechino alla presenza di Putin e Xi Jinping, prevede l'apertura della Russia agli investimenti cinesi per lo sviluppo dei giacimenti russi e la realizzazione di infrastrutture tra cui *Power of Siberia*, il gasdotto che aprirà il canale occidentale verso la Cina, al quale si aggiungerà nel futuro un secondo canale a oriente. Si tratta della più grande infrastruttura per il gas mai costruita, in grado di coprire il 25% del fabbisogno cinese. Si stanno così ponendo le basi per il riorientamento geopolitico della Russia, il maggior produttore mondiale di gas naturale, verso il maggiore consumatore mondiale di energia.

La questione delle importazioni di gas dalla Russia sta inoltre creando attriti tra gli Stati europei che si trovano sul percorso dei gasdotti: la disputa tra *South Stream* e *Nabucco* (i due progetti alternativi di gasdotti lungo il corridoio sud) ha portato alla cancellazione di entrambi, mentre il progetto di raddoppio di *North Stream* (il gasdotto che collega la Russia direttamente con la Germania) sta incontrando l'opposizione della Polonia, dell'Italia e dei paesi dell'ex-blocco sovietico.

Una terza fonte di rischi per l'Europa nel settore energetico deriva dalla frammentazione del mercato interno dell'energia, che perdura nonostante i programmi avviati a più riprese dall'Unione europea per superare questa situazione. Esistono a questo riguardo caratteristiche specifiche del settore energetico che rendono più difficoltosa la sua unificazione rispetto ad altri settori del mercato interno europeo. In particolare il trasporto dell'energia richiede infrastrutture costose che introducono rigidità nel mercato. E' il caso, per esempio, dei gasdotti la cui costruzione richiede accordi strategici con i paesi attraversati e contratti di fornitura a lungo termine per consentirne l'ammortamento.

Inoltre le reti di distribuzione si sono sviluppate nel tempo sul territorio nazionale con scarse interconnessioni tra gli Stati, realizzate per far fronte a condizioni particolari o ad eventi eccezionali, invece che per ottimizzare il sistema energetico su scala continentale. Un caso tipico è costituito dal mercato elettrico, la cui organizzazione e gestione deve essere affidata, per ragioni tecniche, a un ente gestore con il compito di consentire a produttori, grossisti e consumatori di stipulare con-

tratti di acquisto e vendita dell'energia su base oraria. Ogni Stato ha quindi sviluppato, oltre ad una propria rete di produzione e di distribuzione dell'elettricità, un proprio sistema di regolamenti e di prezzi dell'energia sotto la direzione di agenzie nazionali.

Ciò ha anche favorito il permanere di una situazione di monopolio o di forte oligopolio degli operatori energetici: Shell, BP, Total, E.ON in Germania; Total, GDF Sez, Électricité de France in Francia; BP, SSE, Centrica, National Grid nel Regno Unito, ENI ed Enel in Italia; Repsol e Iberdrola in Spagna hanno mantenuto il loro ruolo di "campioni nazionali" nonostante la separazione delle funzioni di produzione, vendita e distribuzione dell'energia e la liberalizzazione dei servizi imposte dalla legge.

* * *

In una situazione di questo genere, diventa molto complicato per la Commissione europea non solo promuovere una politica comune degli approvvigionamenti energetici, ma anche cercare di coordinare le diverse politiche nazionali. Per superare queste difficoltà la Commissione ha definito un nuovo metodo di azione per la realizzazione dell'Unione dell'energia: sono stati fissati 43 obiettivi generali, è stato fissato un piano in tre fasi per la loro realizzazione e verrà definito un insieme di indicatori per misurare e tenere sotto controllo il loro raggiungimento. Nella prima fase del progetto, la Commissione collaborerà con tutti gli attori interessati (governi, operatori del settore, consumatori e istituti di ricerca) per prendere in esame le problematiche di ciascun Stato in tema di energia e di clima e tradurre gli obiettivi generali in singole azioni concrete. Per sottolineare il valore dell'iniziativa della Commissione, Juncker ha poi messo a capo del progetto Maroš Šefčovič, uno dei vice-presidenti della Commissione.

La prima fase del progetto è terminata secondo programma il 18 novembre 2015. Il Commissario Šefčovič ha compiuto un tour dei 28 paesi dell'Unione europea e ha presentato a Bruxelles un rapporto sullo stato dell'energia nell'UE in cui ne ha raccolto i risultati. E' previsto che tale procedura diventi regolare e che il rapporto sia prodotto tutti gli anni.

Durante la seconda fase del programma, la Commissione preparerà e presenterà le proposte legislative che, si prevede, riguarderanno la sicurezza delle forniture di elettricità e di gas; la strategia da adottare a livello europeo per le importazioni di gas naturale liquefatto; la revisione della direttiva per l'energia rinnovabile; la revisione della direttiva

va per l'efficienza energetica; un ridisegno del mercato europeo dell'energia che comprenderà il potenziamento dell'Agenzia per la cooperazione dei regolatori dell'energia per meglio coordinare l'opera delle agenzie nazionali e il potenziamento della rete di interconnessione per far sì che entro il 2020 tutti gli Stati membri possano scambiare almeno il 10% della capacità produttiva elettrica installata e che nessun Stato membro resti isolato dal mercato interno dell'energia¹⁴. Tra le novità, per quanto riguarda la politica degli approvvigionamenti, c'è la proposta che alla Commissione sia dato il potere di esaminare gli accordi negoziati dai membri dell'UE con gli Stati esterni e di porre il veto prima che siano firmati nel caso violino le regole dell'Unione. Altre iniziative riguarderanno la capacità dell'Unione di parlare con una sola voce in tema di energia energetica e di clima. Questi pacchetti legislativi saranno presentati durante il 2016 e seguiranno l'iter di revisione previsto dal Trattato di Lisbona per essere approvati dal Parlamento europeo e dai parlamenti nazionali entro i due anni successivi.

Per quanto riguarda la fase di realizzazione del progetto, che porterà alla fondazione dell'Unione dell'energia, la Commissione propone che si concluda entro la fine del mandato di Juncker nel 2019. Attualmente non esistono stime sui costi del piano non essendo ancora definiti gli aspetti della fase realizzativa.

L'azione della Commissione Europea si inserisce così nel quadro del metodo comunitario e della politica dei piccoli passi cui, nella cornice attuale dei trattati, sono vincolate le istituzioni di Bruxelles: fissare obiettivi ambiziosi che trovino facilmente l'accordo generale, formulare un piano il più articolato possibile in cui tutti possano trovare un vantaggio e che non scontenti nessuno, lasciare al mercato e agli Stati il finanziamento e la realizzazione del piano, assumersi il compito del coordinamento e della supervisione. In particolare la proposta della Commissione europea non prevede né modifiche ai trattati, né la creazione di nuove istituzioni, né intacca il diritto degli Stati, sancito dal Trattato di Lisbona, di avere l'ultima parola in tema di energia e di clima.

Lo stesso commissario Šefčovič sembra rendersi conto dei limiti

¹⁴ Molti di questi obiettivi sono ripresi da iniziative precedenti che non hanno ottenuto i risultati previsti. Per esempio il mercato interno dell'energia, incluso l'obiettivo del 10% di interconnessione elettrica, doveva essere realizzato in base ad una direttiva precedente già nel 2014. Per quanto riguarda l'interconnessione delle reti del gas, esiste già il regolamento (EU 994/2010), adottato dopo la crisi del gas del 2009, che impone di far fronte al caso in cui la rete di uno Stato vada incontro a gravi problemi.

del progetto quando afferma che “è facile accordarsi sulle nostre priorità generali, per esempio che dobbiamo garantire energia rinnovabile a prezzi accessibili, ma ciò che cerchiamo sempre di fare è rendere molto concreto ciò che l’unione dell’energia significa per ciascun Stato”; la differenza rispetto ai piani precedenti, è che questa volta sarebbe maturata la volontà politica di realizzarlo.

E’ in questa situazione e con questi strumenti che l’Unione europea si trova ad affrontare un periodo di forti cambiamenti nel settore energetico a livello globale: la pressione sui consumi energetici per far fronte al riscaldamento globale, la corsa ai nuovi metodi di estrazione (lo *shale-gas*, gli *oil-sands*, l’estrazione in acque profonde), la crescente domanda di energia dei BRICS, l’instabilità politica degli Stati produttori in Medio oriente e in Africa. Molte di queste sfide fanno sentire la loro urgenza e forzano i governi europei a cercare soluzioni che si scontrano con le direttive della Commissione europea e le intenzioni di collaborazione. Succede così che il Regno Unito non vorrebbe che l’Unione europea adottasse un sistema vincolante per gli Stati per poter sviluppare il proprio programma basato sul nucleare, lo *shale-gas* e il carbone, in questo spalleggiato dalla Polonia che vorrebbe continuare a sfruttare i suoi giacimenti di carbone, mentre la Germania e gli altri Stati che investono fortemente nelle rinnovabili e nel gas vorrebbero direttive più stringenti per evitare di essere penalizzati dai paesi meno virtuosi; mentre la Commissione e il Consiglio europeo hanno deciso di prolungare le sanzioni contro la Russia, la Germania si sta accordando per il raddoppio del gasdotto *North Stream*, che priverebbe i paesi dell’Europa dell’Est dei diritti di transito e garantirebbe alla Germania una posizione dominante in Europa come principale nodo della rete del gas dopo la cancellazione del progetto *South Stream*.

* * *

Le contraddizioni che caratterizzano la questione energetica in Europa appaiono ancora più evidenti se si confronta la situazione europea con quella dei principali attori con i quali l’Europa si trova a competere.

Gli Stati Uniti insieme alla Cina e all’Unione europea consumano metà dell’energia prodotta nel mondo. Da sempre al centro delle questioni energetiche a livello mondiale, di recente gli USA sono diventati protagonisti delle principali novità nel settore dei combustibili fossili: la forte espansione del ricorso allo *shale-gas* e le forti oscillazioni dei prezzi che ne sono derivate e, in prospettiva, lo sfruttamento dei giacimenti dell’Artico. Grazie a questi sviluppi, gli USA sono ritornati

a esportare il gas e potrebbero diventare nel giro di poco tempo autosufficienti in campo energetico.

La politica di sicurezza energetica degli Stati Uniti si basa tradizionalmente su un equilibrio oculato nell'utilizzo delle varie fonti energetiche – petrolio, gas, nucleare e rinnovabili – ed è espressione della collaborazione tra le imprese e il governo. Per quanto riguarda l'azione dell'amministrazione pubblica, il Dipartimento dell'energia (DOE) condivide con gli altri dipartimenti, in particolare con quelli dell'industria e della difesa, il compito di “rafforzare la sicurezza e la crescita economica degli Stati Uniti attraverso la ricerca scientifica, l'innovazione tecnologica e le soluzioni di mercato per far fronte alle sfide riguardanti l'energia, la sicurezza nucleare e l'ambiente”¹⁵. Per raggiungere i propri obiettivi, fissati nel *Piano strategico dell'energia*, il DOE si avvale di circa 14.000 impiegati federali e oltre 90.000 persone sotto contratto con compiti manageriali ed operativi dislocate presso il quartier generale di Washington e ben 85 centri locali. Inoltre il DOE gestisce un sistema di 17 laboratori nazionali, che forniscono servizi e infrastrutture all'avanguardia a più di 29.000 ricercatori provenienti dalle università, dal governo e dall'industria.

La posizione statunitense negli equilibri energetici globali si è quindi rafforzata. In particolare, ciò ha consentito agli USA di adottare una politica più flessibile in Medio Oriente e di inserirsi nei rapporti tra l'Unione europea e la Russia giocando un ruolo decisivo nella recente crisi ucraina e nella cancellazione del progetto *South Stream*.

La Russia, a sua volta, è il più grande produttore di petrolio, il secondo produttore di gas naturale dopo gli USA, il terzo esportatore di carbone e il terzo produttore di energia nucleare. Inoltre detiene le più grandi riserve di gas del mondo e tra le più grandi riserve di petrolio, carbone e uranio¹⁶.

Allo stesso tempo, però, l'economia e la bilancia dei pagamenti russe dipendono fortemente dalle esportazioni energetiche e dall'andamento dell'economia globale. Come abbiamo visto, per la Russia è di-

¹⁵ U.S. Department of Energy – *Strategic Plan 2014-2018*. Non è quindi strano che tra i capitoli del Piano strategico del DOE per il periodo 2014-2018 ci sia la sicurezza nucleare degli USA, con i seguenti obiettivi specifici: mantenere la sicurezza e l'efficacia del deterrente nucleare americano; rafforzare le capacità scientifiche, tecnologiche e ingegneristiche e modernizzare l'infrastruttura della sicurezza nazionale; ridurre le minacce alla sicurezza nucleare globale; fornire sistemi di propulsione nucleare sicuri ed efficaci alla Marina militare.

¹⁶ EIA, *Russia, International energy data and analysis*, 2015, https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Russia/russia.pdf.

ventato urgente diversificare i partner energetici: nel 2014 più del 70% di petrolio e quasi il 90% del suo gas è stato esportato in Europa. Inoltre il settore energetico russo è dominato da imprese statali, sia nel campo dell'estrazione sia in quelli della commercializzazione e del trasporto, ed è penalizzato dall'arretratezza dell'apparato industriale e dalla dipendenza dalle tecnologie e dai capitali esteri.

La politica energetica della Russia è stata definita dal governo in un documento approvato nel 2000 e confermata negli anni successivi¹⁷. Il piano pone come obiettivi il miglioramento dell'efficienza energetica, la riduzione dell'impatto sull'ambiente, lo sviluppo sostenibile, lo sviluppo tecnologico e una migliore efficacia e competitività sul mercato internazionale. In generale, la Russia vuole procedere nell'ammodernamento della propria economia e intende presentarsi verso l'esterno come "un fornitore affidabile di energia che utilizza la sua posizione di importante produttore per migliorare la sicurezza energetica globale"¹⁸. Nella visione russa, il rafforzamento del controllo dello Stato sul settore energetico e l'utilizzo dell'arma energetica per influenzare gli Stati che dipendono dalle sue risorse non sono in contraddizione con questo obiettivo, se indirizzati verso un ordine più equilibrato dei rapporti internazionali.

Anche in Russia, come negli USA, i principali ministeri collaborano nel portare avanti la politica stabilita dal governo: il Ministero dell'energia sviluppa e coordina la politica energetica generale, il Ministero delle risorse naturali e dell'ambiente assegna le licenze di estrazione e controlla la loro applicazione, il Ministero dello sviluppo economico stabilisce e supervisiona le tariffe e infine il Ministero delle finanze si occupa della tassazione.

Le sanzioni imposte dall'UE e dagli USA e il crollo del prezzo del petrolio stanno rallentando i piani del Cremlino, in particolare i progetti di ammodernamento dell'apparato industriale e delle infrastrutture e quelli di sviluppo dello *shale-gas* e delle estrazioni nell'Artico. Tuttavia queste difficoltà stanno avendo una scarsa influenza sui livelli delle esportazioni russe nel breve periodo, lasciando larghi spazi di manovra al governo russo sul piano internazionale. In questo contesto si in-

¹⁷ A.M. Mastepanov, *On the development of the new Energy Strategy of Russia (ESR-2035)*, The Seventh Japan-Russia Energy and Environment Dialogue in Niigata, <http://www.erina.or.jp/wp-content/uploads/2014/12/A-MASTEPANOV.pdf>.

¹⁸ J. Lough *Russia's Energy Diplomacy*, Chatham House, 1 May 2011. La Russia non fa parte dell'OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*), ma si presenta sul mercato globale come un'alternativa alle risorse energetiche del Medio oriente.

serisce il recente contratto con la Cina che apre alla Russia il grande mercato di quel paese.

Veniamo infine alla Cina. In questo paese la crescita della domanda di energia accompagna quella dell'economia ed è impressionante: la Cina è diventata il più grande importatore mondiale di petrolio nel 2013, il più grande produttore di elettricità nel 2011; è il principale produttore e consumatore di carbone, è il più grande investitore in rinnovabili¹⁹ e ha uno dei piani più ambiziosi nel settore nucleare²⁰.

Il settore energetico cinese è, come quello russo, dominato da poche imprese controllate dallo Stato ed è guidato dal governo centrale. Il piano strategico per l'energia reso pubblico nel 2014 prevede forti investimenti nella ristrutturazione del settore con due obiettivi principali: garantire le forniture energetiche necessarie per sostenere la crescita dell'economia e far fronte alla crisi ambientale dovuta ai consumi di energia.

Come l'Europa, anche la Cina si sta preoccupando della propria sicurezza energetica. Le curve dei consumi e delle produzioni interne di petrolio e di gas stanno infatti divergendo sempre di più ed anche il carbone, la principale risorsa interna, inizia a non essere sufficiente a soddisfare la domanda interna. La Cina sta reagendo investendo nel nucleare, nelle rinnovabili e nell'efficienza energetica, ma si trova costretta a fare sempre più ricorso alle importazioni, in particolare di gas. Per poter integrare il mercato energetico cinese in quello globale, ha intrapreso dal 2013 un programma di riforma del modello economico del settore che prevede, in particolare, l'introduzione graduale di un mercato del carbone e la semplificazione del sistema dei prezzi e delle tariffe che attualmente ostacola lo sviluppo del mercato interno dell'energia. Inoltre sta potenziando la propria rete di oleodotti e di gasdotti per poterla integrare con le reti del Kazakhstan, della Birmania e, come abbiamo visto, della Russia. La conseguenza è che la Cina sarà sempre più presente sul mercato globale dell'energia e farà sentire sempre più il suo peso.

* * *

Da questa breve analisi delle situazioni degli Usa, della Russia e della Cina risulta che i principali competitori dell'Unione europea si trovano

¹⁹ Dati EIA.

²⁰ Secondo i dati ufficiali, la Cina investirà nei prossimi dieci anni più di 6 miliardi di euro nelle tecnologie a basso contenuto di carbonio, nelle rinnovabili, nell'efficienza energetica e nei prodotti per la riduzione delle emissioni. Inoltre la Cina ha 30 reattori operativi, 24 in costruzione e molti altri pianificati, con l'obiettivo di triplicare la capacità nucleare entro il 2050.

ad affrontare problematiche simili e si stanno orientando verso soluzioni analoghe a quelle individuate della Commissione europea con il progetto di Unione dell'energia (ottimizzazione delle risorse disponibili, attenzione all'impatto sul clima, ammodernamento degli impianti e delle infrastrutture, attenzione alla ricerca e all'innovazione tecnologica, diversificazione per migliorare la sicurezza energetica). La credibilità del piano europeo non riguarda pertanto l'adeguatezza delle sue proposte alle sfide che gli Stati dell'Unione devono sostenere. Anche le risorse tecnologiche e finanziarie non costituiscono, almeno in linea di principio, un problema: l'Unione europea resta la seconda economia mondiale dopo gli USA e la prima potenza commerciale, dispone di un apparato industriale e di infrastrutture energetiche tra i più sviluppati e di un mercato pienamente integrato in quello globale dell'energia. Ciononostante resta forte lo scetticismo nei confronti della riuscita del piano della Commissione²¹.

Le questioni che stanno mettendo a rischio la sicurezza europea – sia essa economica, di ordine pubblico, militare o energetica – richiedono soluzioni europee, ma il metodo comunitario è in crisi ormai da molto tempo, mentre quello intergovernativo non riesce a produrre risultati soddisfacenti, se non nei momenti di grave crisi. In questa situazione cresce la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni europee, i governi nazionali e, in generale, verso la politica.

Il progetto di Unione dell'energia è necessario, nel quadro del mercato comune, perché riguarda un settore determinante per consentire all'Unione europea di riprendere la via dello sviluppo e per rispondere alle spinte verso la sua disintegrazione. L'Europa ha un bisogno vitale di dimostrare la sua efficacia, ma le resistenze al trasferimento di poteri reali al livello europeo le impediscono di agire.

²¹ Per esempio, Zuchmann (istituto Bruegel) afferma che esistono quattro possibili esiti del progetto della Commissione:

1. Si avrà un compromesso tra le diverse aree del piano, se gli Stati accetteranno di essere penalizzati su alcuni punti per salvaguardare i benefici generali del piano.
2. Gli Stati cercheranno un compromesso su ciascun singolo punto; ciò porterà ad un pacchetto meno coerente con obiettivi meno ambiziosi.
3. Si formano dei blocchi di Stati nelle diverse aree del programma; ciò porterà a un patchwork di approcci regionali.
4. Gli Stati continuano a cercare all'interno dei propri confini le soluzioni ai loro problemi e coopereranno soltanto quando intravederanno un chiaro guadagno. In questo caso l'Unione dell'energia sarà un guscio vuoto.

G. Zachmann, *The European Energy Union: Slogan or an important step towards integration?*, Bruegel blog post, 17/9/2015, <http://bruegel.org/2015/09/the-european-energy-union-slogan-or-an-important-step-towards-integration>.

Come ha detto Draghi “fino ad ora, abbiamo impiegato due diversi metodi di governo economico nell’UE. In alcune aree, abbiamo dato alle istituzioni europee i poteri esecutivi. Queste includono la Banca centrale per la politica monetaria, l’SSM (*Single Supervisory Mechanism*) per la politica finanziaria, e la Commissione per la politica della competizione. In altre aree, i poteri esecutivi sono rimasti al livello nazionale, dove le politiche sono armonizzate attraverso un sistema di regole fatte rispettare dalla Commissione. Questo è il caso della politica economica e di quella fiscale. [...] Se riflettiamo onestamente, quale possiamo dire che sia stata la più efficace? Ritengo che pochi possano negare che dove le istituzioni europee sono state investite di poteri esecutivi, esse li hanno usati bene. [...] La discrepanza tra questi due metodi non deriva da qualche differenza intrinseca nella qualità delle autorità europee e nazionali. Essa sorge dalla intrinseca differenza tra le regole e le istituzioni in una unione monetaria. [...] Sono confidente che una istituzione europea potrebbe essere utile sotto due aspetti. Renderebbe più facile accordarsi sugli scopi delle riforme strutturali convergendo sulla soluzione migliore. E renderebbe più facile la loro realizzazione utilizzando la legge europea per superare gli interessi consolidati. E’ chiaro, tuttavia, che più l’esercizio di un’autorità europea si estende in campi come le politiche economiche, più abbiamo bisogno di una forte partecipazione democratica e responsabilità politica al livello europeo”²².

Il progetto di Unione dell’energia rimanda pertanto ancora una volta al problema cruciale della creazione di un governo politico europeo, dotato di poteri, risorse e legittimità democratica di fronte ai cittadini dell’Unione. Il parallelo con gli Stati Uniti è illuminante sotto questo aspetto. Nel 1933 il Congresso degli Stati Uniti ha istituito l’Autorità della Valle del Tennessee, con lo scopo di realizzare l’elettrificazione e promuovere lo sviluppo di una delle aree degli Stati Uniti più colpite dalla Grande depressione. L’Autorità è stata la prima grande agenzia di pianificazione del governo federale, indipendente dagli Stati sui quali esercitava le sue funzioni (la maggior parte del Tennessee e parti di Alabama, Mississippi, Kentucky, Georgia, North Carolina e Virginia). Alle spalle aveva il potere politico federale, la sua capacità fiscale, la sua legittimazione democratica.

Nell’Unione europea ogni iniziativa che abbia dimensione europea

²² M. Draghi, *Speech by the President at SZ Finance Day 2015*. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150316.en.html>.

richiede sempre che siano gli Stati membri ad attuarla, fornendo al tempo stesso le necessarie risorse e dovendo per questo chiedere il consenso dei propri elettori. Come ha risposto recentemente il Ministro delle finanze finlandese, Alexander Stubb, alla proposta avanzata dal suo omologo tedesco Schäuble, che proponeva una tassa europea sulla benzina per raccogliere i fondi per far fronte a livello europeo alla crisi dei rifugiati, la Finlandia è aperta all'idea, ma la ritiene altamente problematica: fondamentalmente per due ragioni, la prima è che nessun governo in questo momento vuole alzare le tasse, la seconda è che, attualmente, la tassazione è una prerogativa dei singoli Stati, mentre in questo caso si tratta di una nuova tassa dell'Unione europea.

Come in un circolo vizioso, le scelte strategiche (pur concordate tra gli Stati membri e definite a livello europeo tramite i progetti della Commissione, nonché approvate dal Consiglio e dal Parlamento europeo), se si scontrano, come è inevitabile, con l'esigenza di reperire risorse per finanziare gli investimenti, e se richiedono – come accade per definizione – che siano i singoli paesi a perseguirle, vengono regolarmente depotenziate se non deragliate ed indirizzate su un binario morto. E al tempo stesso, l'attribuzione di una capacità fiscale alle istituzioni europee si scontra con l'esigenza di rafforzarne la legittimità democratica, ossia la possibilità di controllo diretto da parte dei cittadini dell'Unione.

Per questo, per quanto sia importantissimo che avanzino le iniziative per preparare la nascita dell'Unione dell'energia, come analogamente deve accadere negli altri settori strategici, anche per dimostrare la fattibilità di questi obiettivi senza i quali l'Europa è perduta, nello stesso tempo devono parallelamente avanzare il dibattito e le iniziative sulla riforma dei trattati. Quest'ultima è ormai chiaramente indispensabile per creare un sistema di governo europeo federale, rifondando su questa base l'Unione europea e ridefinendone la struttura a più cerchi, per strutturare i rapporti con i paesi che vogliono rimanere fuori dall'unione politica.

L'Europa è nata come disegno politico e vivrà solo se saprà realizzare tale disegno: ogni progetto strategico ci riporta sempre alla casella di partenza.

Il rischio climatico: un motivo in più per fare presto l'Europa

FRANCO SPOLTORE

È dal 1992, dal vertice di Rio de Janeiro, che i governi di tutti i paesi del mondo cercano di stipulare accordi vincolanti a livello internazionale per limitare le emissioni di gas ad effetto serra. Nel 1997 si era giunti ad un primo accordo, che si limitava ad impegnare solo i paesi più sviluppati a ridurre le emissioni di anidride carbonica e che, per di più, non è mai stato ratificato dagli Stati Uniti, né è mai stato rispettato per quanto riguarda gli obiettivi di riduzione che poneva. Nel 2009, a causa delle insanabili divergenze in materia di tutela ambientale tra i paesi sviluppati, quelli emergenti e quelli ancora in via di sviluppo, il vertice di Copenhagen si era chiuso con un fallimento. Finalmente nel 2015, alla Conferenza sul clima di Parigi (COP21), 195 paesi, più l'Unione europea, hanno approvato un nuovo accordo con l'obiettivo di mantenere, da qui alla fine del secolo, l'innalzamento della temperatura entro 1,5 gradi Celsius. Purtroppo, però, alla prova dei fatti, l'approvazione di questo accordo, più che il suo contenuto, sembra rappresentare il maggiore, e forse unico, vero successo della Conferenza di Parigi.

Quale futuro dopo la COP21?

“E’ una frode... Non c’è azione, solo promesse. Finché i combustibili fossili saranno così a buon mercato, continueranno ad essere consumati”. Questo è stato il lapidario commento sui risultati della COP21 di James Hansen, lo scienziato americano precursore degli studi sulle conseguenze dell’azione umana sui cambiamenti climatici¹. La fama di Hansen deriva non solo dai suoi studi, ma anche dal ruolo che ha ricoperto fino a qualche anno fa come esperto governativo e dal fatto di

¹ James Hansen, *father of climate change awareness, calls Paris talks 'a fraud'*, The Guardian, 12 dicembre 2015. Non meno tagliente il commento dell’Institute for Defense Studies and Analysis indiano, intitolato *COP21: The Toothless Paris Agreement*, 18 dicembre 2015.

aver testimoniato nel 1988, in qualità di direttore dell'Istituto per le ricerche spaziali della NASA, di fronte alla Commissione del Senato USA per l'energia e le risorse naturali, sui risultati delle ricerche svolte dagli scienziati americani. Questi erano giunti alla conclusione che, "al 99 per cento, possiamo dire che il *trend* verso il riscaldamento globale che abbiamo osservato [negli ultimi centotrent'anni, *ndr*] non dipende da variazioni naturali, ma dall'immissione di anidride carbonica ed altri gas artificiali nell'atmosfera da parte dell'uomo"².

Dopo oltre un quarto di secolo, e ventuno deludenti conferenze internazionali sul clima, non si può quindi non condividere l'amaro giudizio di Hansen sulla Conferenza di Parigi, nonché la sua delusione per l'inazione politica: "È davvero mortificante constatare, come scienziato, che i politici non agiscono razionalmente".

La domanda che tuttavia Hansen non si pone fornendo questi giudizi è: possono i politici agire razionalmente per il bene del mondo in questo quadro di potere mondiale? La risposta negativa a questa domanda si desume dalla cronaca delle ultime fasi della Conferenza. Come hanno riportato diverse testate, al di là delle celebrazioni di circostanza dei risultati della Conferenza, i negoziati sull'approvazione finale dell'accordo di Parigi hanno rischiato fino all'ultimo di naufragare: troppo diverse le ragioni e le posizioni nazionali da conciliare; troppo forti gli interessi contrari alla possibilità di mettere in discussione le sovranità dei singoli Stati; troppo impegnate, tutte le delegazioni, a espungere dal testo finale qualsiasi riferimento che desse adito ad interpretazioni troppo vincolanti. Un episodio, fra gli altri, riassume il confronto avvenuto tra le diverse delegazioni. Si riferisce alle trattative per riformulare un comma dell'articolo 4 dell'accordo, che nella versione finale recita: "Developed country Parties should continue taking the lead by undertaking economy-wide absolute emission reduction targets. Developing country Parties should continue enhancing their mitigation efforts, and are encouraged to move over time towards economy-wide emission reduction or limitation targets in the light of different national circumstances"³. Ebbene, la discriminante per l'approvazione di questo articolo è stata l'impiego del verbo *should* (condizionale) anziché *shall* (indicativo futuro). Solo una volta che la delegazione americana e quella cinese hanno raggiunto un compromesso su

² *Global Warming Has Begun, Expert Tells Senate*, The New York Times, 24 giugno 1988.

³ http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/session/9057.php.

questa formulazione, l'accordo ha potuto essere sottoposto all'approvazione dell'assemblea dei delegati.

Decarbonizzare, ma come?

Il tema all'ordine del giorno della Conferenza di Parigi era quello della decarbonizzazione, cioè della riduzione dei consumi energetici che derivano dall'uso di combustibili fossili. Questo termine è ormai una parola d'ordine per tutti i paesi. In vista della Conferenza di Parigi la maggior parte di loro ha presentato dei dettagliati piani volontari nazionali pluriennali di decarbonizzazione, in cui sono state indicate delle scadenze temporali (per esempio la Cina ha indicato la data del 2030) entro le quali ciascuno dovrebbe raggiungere il picco delle emissioni di gas ad effetto serra, dopodiché ognuno incomincerebbe a diminuirle. Il problema è che non è agevole capire a che cosa ci si riferisce quando si dice di voler decarbonizzare. Nella pratica questo termine può infatti significare due cose distinte. Può essere riferito, come fanno alcuni scienziati e governi, alla variazione nel tempo del rapporto tra emissioni e PIL. Oppure, come fanno altri, al rapporto tra emissioni e totale dell'energia consumata. In base a questa seconda definizione, che è anche la più significativa sul piano tecnico, in generale il *trend* mondiale delle emissioni si sta muovendo da anni verso la decarbonizzazione. La decarbonizzazione è dunque già in atto, grazie all'evoluzione delle tecnologie e ad alcuni provvedimenti legislativi nazionali. Il problema è che questo *trend* che possiamo considerare quasi spontaneo, ha una dinamica troppo lenta: con gli attuali tassi di decarbonizzazione, non potranno certamente essere rispettati gli obiettivi di riduzione fissati dalle varie conferenze sul clima⁴.

Molti scettici continuano ad obiettare che nessun climatologo è ancora in grado di prevedere cosa accadrà in ogni singola regione del mondo nei prossimi decenni a seguito del rilascio nell'atmosfera negli ultimi due secoli dell'anidride carbonica immagazzinata in milioni d'anni nel sottosuolo. Ma la comunità scientifica ha raggiunto un alto grado di consenso nel ritenere: a) che i dati storici climatologici e i rilevamenti attuali hanno messo in luce una relazione tra l'aumento dei gas ad effetto serra e i cambiamenti dei cicli climatici e b) che senza drastiche, ma al momento non prevedibili, inversioni di tendenza rispetto all'aumento continuo dell'immissione di questi gas

⁴ Marzio Galeotti e Alessandro Lanza, *Si fa presto a dire meno carbonio*, lavoce.info, 4 dicembre 2015.

nell'atmosfera, bisogna prepararsi a profondi cambiamenti nel clima e nelle correnti oceaniche su scala globale nei prossimi decenni. Ed è accertato che se il *trend* verso il surriscaldamento del pianeta non verrà invertito entro la metà del secolo, cioè entro un periodo in cui molti di coloro i quali vivono oggi saranno ancora in vita, la temperatura media potrebbe aumentare dai 2 ai 5 gradi centigradi: un aumento significativo quando si considera che il pianeta è oggi più caldo di soli 5 gradi centigradi rispetto all'ultima era glaciale. Le conseguenze più probabili riguarderebbero: l'aumento dei fenomeni atmosferici estremi, con il conseguente aggravamento del problema della desertificazione in alcune regioni e delle alluvioni in altre, e danni per le produzioni agricole; il ritorno a climi glaciali in alcune aree e il surriscaldamento in altre; l'innalzamento dei livelli delle acque, con gravi conseguenze per paesi come il Bangladesh, ma anche per megalopoli costiere come Londra, Shanghai e New York, per citarne solo alcune. La rapidità e il susseguirsi dei cambiamenti climatici metterebbero a dura prova la capacità di molti Stati di far fronte a inevitabili crisi economiche e a migrazioni di popolazioni verso le regioni con un clima ancora temperato.

Per quanto riguarda i rimedi fiscali ed economici che dovrebbero essere messi in atto gli scienziati sono ormai concordi. Questi rimedi sono stati riassunti nell'ultimo studio promosso, ancora una volta, da Hansen, e pubblicato poco prima della Conferenza di Parigi (e che è stato tra l'altro all'origine dell'inserimento nell'accordo del riferimento al contenimento dell'innalzamento della temperatura globale entro meno di due gradi Celsius)⁵.

Grazie alla scienza sono dunque noti i rischi che l'umanità corre in termini ambientali; sono state promosse innovazioni tecnologiche che

⁵ Si vedano per esempio questi passaggi: "Il primo requisito da tener presente per stabilizzare il clima risiede nella capacità di controllare gli squilibri energetici del nostro pianeta... Supponendo di mantenere inalterati gli altri fattori, rimuovere questi squilibri implica ridurre la CO₂ nell'atmosfera da 400 a 350 ppm. Il messaggio che i climatologi mandano ai politici è pertanto questo: anziché fissare delle linee guida, bisogna ridurre nel più breve tempo possibile le emissioni di CO₂. Questo implica imporre una tassa o un contributo fisso sul carbonio, e imporlo nel modo più generalizzato e globale possibile, andando al di là delle politiche nazionali di limitazione e riduzione. Sebbene un contributo fisso sull'emissione di carbonio sia il *sine qua non* per abbattere le emissioni, l'urgenza di ridurre le emissioni implica una ampia cooperazione per la diffusione e l'impiego di tecnologie pulite. In Hansen et al., *Ice melt, sea level rise and superstorms: evidence from paleoclimate data, climate modeling, and modern observations that 2 C° global warming is highly dangerous*, Journal of Atmospheric Chemistry and Physics (ACP), 2015.

rendono pensabile la progressiva sostituzione dei combustibili fossili per produrre energia; sono stati individuati degli strumenti per accelerare questa transizione. Ma il problema è che gli strumenti politici per governare tutto questo a livello internazionale sono del tutto inadeguati. Non solo, mentre il dibattito scientifico sulla natura e le possibili conseguenze del riscaldamento globale si può considerare ormai chiuso da anni, quello politico non riesce ad avanzare razionalmente sul terreno delle risposte da fornire sul piano della creazione di istituzioni adeguate e della pianificazione economica e territoriale. Purtroppo questo *gap* non è stato finora colmato neppure con la discesa in campo di importanti personalità politiche, come l'ex-vice-Presidente USA Al Gore, né con lo sviluppo di ben finanziate campagne internazionali promosse da importanti ONG ambientaliste⁶.

Stato, mercato, tasse e CO₂.

Se, per tenere sotto controllo il surriscaldamento del pianeta, bisogna agire al più presto sul fronte della riduzione della CO₂ immessa nell'atmosfera, il punto è che farlo implica creare e governare un vero mercato mondiale della produzione della CO₂ a livello internazionale; ed è proprio sul fronte della capacità di governare questo aspetto del problema che si manifestano i maggiori ostacoli nel tradurre la consapevolezza del rischio in una efficace azione politica. Questi ostacoli sono di natura sia ideologica sia politica.

Essi sono di natura ideologica, in quanto è tuttora diffusa e radicata la convinzione che per i beni ambientali non si devono applicare le stesse regole degli incentivi e dei disincentivi economici che vengono adottate per regolare la produzione ed il consumo di tutti gli altri beni. Una convinzione questa che accomuna coloro i quali vorrebbero sempre ridurre al minimo l'intervento dello Stato nel "libero mercato", come gli ultraliberisti conservatori USA, e chi confonde la denuncia del cattivo funzionamento del mercato con la denuncia del mercato in sé, come per esempio certa sinistra radicale. Con il risultato di alimentare in questo modo una generica e pericolosa sfiducia nei confronti del governo della politica sull'economia. Una sfiducia che, al di là delle buone intenzioni, trasuda persino dalla lettera enciclica sulle questioni ecologiche di Papa Bergoglio, che in diversi passaggi sembra più preoccu-

⁶ *CO₂ and the Ideology of Climate Change: The Forces Behind "Carbon-Centric Environmentalism"*, Global Research, Centre for Research and Globalization, 12 novembre 2013.

pata di denunciare i comportamenti economici *tout court* piuttosto che spiegare come e in quale quadro governarli⁷.

Ma i limiti maggiori nel comprendere ed affrontare il problema, come dicevamo, sono soprattutto di natura politica. Infatti il rischio climatico, come altre emergenze ecologiche, non nasce, come troppo spesso si tende a pensare o a far credere, da comportamenti individuali immorali o consumisti o dalla ricerca di profitti eccessivi – cioè da comportamenti le cui deviazioni dovrebbero di norma essere già regolate e sanzionate dalle leggi. Il degrado ambientale a livello locale e globale è soprattutto il risultato del malfunzionamento del mercato ai diversi livelli in assenza di una corretta regolazione dei prezzi dei beni naturali da parte delle istituzioni. Come ha fatto notare William D. Nordhaus nel dibattito apertosi sulla *New York Review of Books* proprio sul significato dell'enciclica papale, i principi e le massime possono

⁷ Si leggano in proposito i seguenti paragrafi contenuti nella lettera enciclica *Laudato si* – *Sulla cura della casa comune* (<http://w2.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/index.html>):

- "... la qualità dell'acqua disponibile peggiora costantemente, in alcuni luoghi avanza la tendenza a privatizzare questa risorsa scarsa, trasformata in merce soggetta alle leggi del mercato" (par. 30);

- "i poteri economici continuano a giustificare l'attuale sistema mondiale, in cui prevalgono una speculazione e una ricerca della rendita finanziaria che tendono ad ignorare ogni contesto e gli effetti sulla dignità umana e sull'ambiente. Così si manifesta che il degrado ambientale e il degrado umano ed etico sono intimamente connessi. Molti diranno che non sono consapevoli di compiere azioni immorali, perché la distrazione costante ci toglie il coraggio di accorgerci della realtà di un mondo limitato e finito. Per questo oggi qualunque cosa che sia fragile, come l'ambiente, rimane indifesa rispetto agli interessi del mercato divinizzato, trasformati in regola assoluta" (par. 56);

- "Non si può pensare a ricette uniformi, perché vi sono problemi e limiti specifici di ogni Paese e regione. È vero anche che il realismo politico può richiedere misure e tecnologie di transizione, sempre che siano accompagnate dal disegno e dall'accettazione di impegni gradualmente vincolanti. Allo stesso tempo, però, in ambito nazionale e locale c'è sempre molto da fare, ad esempio promuovere forme di risparmio energetico. Ciò implica favorire modalità di produzione industriale con massima efficienza energetica e minor utilizzo di materie prime, togliendo dal mercato i prodotti poco efficaci dal punto di vista energetico o più inquinanti. Possiamo anche menzionare una buona gestione dei trasporti o tecniche di costruzione e di ristrutturazione di edifici che ne riducano il consumo energetico e il livello di inquinamento. D'altra parte, l'azione politica locale può orientarsi alla modifica dei consumi, allo sviluppo di un'economia dei rifiuti e del riciclaggio, alla protezione di determinate specie e alla programmazione di un'agricoltura diversificata con la rotazione delle colture. È possibile favorire il miglioramento agricolo delle regioni povere mediante investimenti nelle infrastrutture rurali, nell'organizzazione del mercato locale o nazionale, nei sistemi di irrigazione, nello sviluppo di tecniche agricole sostenibili. Si possono facilitare forme di cooperazione o di organizzazione comunitaria che difendano gli interessi dei piccoli produttori e preservino gli ecosistemi locali dalla depredazione. È molto quello che si può fare!" (par. 180).

aiutare ad educare gli individui a comportarsi meglio, ma non possono di per sé far diminuire le decine di miliardi di tonnellate di anidride carbonica che ogni anno vengono immesse nell'atmosfera da sette miliardi di individui attraverso innumerevoli modalità di consumo dell'energia: "Per risolvere i problemi ambientali, dobbiamo ricorrere all'arte della politica e dell'economia. Quando gli scienziati e gli economisti hanno cominciato ad occuparsi del problema del cambiamento climatico quarant'anni fa, non erano chiari né i problemi né le soluzioni. Dopo anni di esperimenti con diversi approcci, è risultato chiaro che il modo più sicuro per intervenire sulla curva delle emissioni e per rallentare il cambiamento climatico sarebbe stato quello di intervenire sul mercato introducendo tasse sul carbonio ed attuando *cap-and-trade policies*⁸ per aumentare il prezzo delle emissioni di carbonio. Misure volontarie, o basate sulla buona volontà degli individui, ed interventi di regolamentazione sull'uso delle auto e sulle centrali di produzione dell'energia, non basteranno per raggiungere gli obiettivi indicati dai governi o da Papa Francesco"⁹.

L'Europa, crocevia delle contraddizioni e delle possibili soluzioni.

Politiche *cap-and-trade*, cioè di limitazione delle emissioni e di una loro contrattazione in un mercato di compra-vendita di permessi di emissione di CO₂ da parte delle aziende sottoposte a regime di controllo, sono in effetti già state avviate in alcuni continenti. Per esempio sono state adottate in California, in Australia, in Canada e, soprattutto, nell'Unione europea, il cui *Emissions Trading Scheme* (ETS) è il primo e tuttora più avanzato sistema di controllo di gas ad effetto serra su scala internazionale. Anche la Cina ha annunciato di voler avviare un sistema di contrattazione delle emissioni di CO₂, mentre negli Stati Uniti sono stati creati mercati *cap-and-trade* per diverse emissioni considerate nocive per la salute causate dalle piogge acide, ma non per l'anidride carbonica. In India dal 2014 è stato creato un mercato di permessi sulle quote di risparmio energetico in otto settori industriali che consumano oltre il cinquanta per cento dell'energia prodotta in India. Esiste dunque un ampio spettro di politiche che sono già state avviate. E, tra queste, quelle dell'Unione europea si sono rivelate anche abbastanza efficaci. L'ETS europeo ha per esempio favorito la riduzione delle emissioni fi-

⁸ <https://www.edf.org/climate/how-cap-and-trade-works>.

⁹ William D. Nordhaus, *The Pope & the Market*, New York Review of Books, Ottobre 2015 e *An Exchange*, New York Review of Books, Novembre 2015.

no al 10% di alcune imprese che hanno aderito allo schema, senza ridurre la competitività. Inoltre la decennale esperienza del funzionamento del sistema di controllo europeo e dell'andamento del prezzo dei permessi costituisce un utile punto di riferimento anche per verificare i limiti di un sistema che resta basato sulla cooperazione fra Stati, piuttosto che su di un effettivo governo. Come ricorda un articolo dell'*Economist*, "Il vantaggio di un mercato dei permessi di emettere carbonio consiste nel fatto che sono i soggetti del mercato stesso a determinare chi può emettere che cosa e quando. Tuttavia, se il prezzo di questi permessi è distorto dall'incertezza sul futuro politico del quadro in cui è inserito questo mercato, le aziende consumeranno troppi permessi. E ci saranno pochi incentivi ad investire in impianti che risparmiano energia e in ricerca e sviluppo di nuove tecnologie a bassa emissione di carbonio. Questo a sua volta potrebbe non solo far aumentare i costi per rispettare i limiti di emissione prefissati, ma anche alimentare un circolo vizioso: se raggiungere determinati obiettivi diventa troppo costoso, i responsabili politici saranno orientati e influenzati nel senso di smantellare o indebolire l'ETS... Per questo bisognerebbe prevedere finanziamenti diretti da parte della Commissione europea o degli Stati membri per investire in ricerca e sviluppo di tecnologie sempre più pulite, tenendo presente che attualmente questi investimenti in termini di percentuale sul PIL sono inferiori a quelli degli anni Ottanta. Questo denaro in più potrebbe venire da un migliore sfruttamento dell'ETS. Molti permessi di inquinare sono infatti tuttora garantiti a titolo gratuito per favorire la competitività internazionale. Ma l'Unione europea si rivela in questo modo inutilmente generosa. Ralf Martin ha calcolato che potrebbero essere ricavati almeno tre miliardi di euro dalla vendita di questi permessi liberi, senza alcun impatto sulla competitività. Questa somma basterebbe per raddoppiare da sola gli investimenti dell'Unione europea in politiche di ricerca e sviluppo"¹⁰.

Ora, sulla base dell'esperienza di questi anni, il sistema europeo di controllo delle emissioni ha consentito di ottenere qualche successo: l'Unione europea contribuisce solo per circa il 10% del totale delle emissioni mondiali di gas ad effetto serra. È difficile immaginare che per contribuire a raggiungere gli obiettivi indicati dalla Conferenza di Parigi i paesi europei siano disposti, o possano, ridurre a zero questa

¹⁰ *Europe's carbon-trading system is better than thought, and could be better still*, The Economist, 11 dicembre 2015.

percentuale nell'arco di un paio di decenni per coprire magari i ritardi di altri continenti. Per realizzare quegli obiettivi, pertanto, sistemi analoghi a quello europeo, basati sul controllo politico di mercato e prezzi del carbonio, dovrebbero perciò essere messi subito in atto anche dagli altri poli continentali. Ma, contemporaneamente e parallelamente, l'Europa dovrebbe e potrebbe fare di più. Per esempio, per essere più efficace e generare a sua volta nel tempo introiti, in Europa l'ETS dovrebbe al più presto a) prevedere la fissazione di un adeguato prezzo minimo base dei permessi di inquinare; b) poter contare sull'impiego in Europa e in altri continenti di risorse adeguate da investire per la transizione energetica ed in R&D, e poterlo fare sotto il controllo di una Commissione europea, a cui dovrebbe essere attribuito un ruolo di governo in questi ambiti.

Tutto questo richiederebbe tuttavia un deciso intervento della politica, in una fase storica in cui è difficile fissare prezzi sui permessi di inquinare adeguati in una situazione in cui il prezzo dei combustibili fossili è in costante discesa. E in cui è difficile immaginare un aumento di risorse di bilancio a livello europeo ed un accresciuto ruolo della Commissione europea nell'attuale quadro istituzionale. Il crollo del prezzo dell'energia fossile in particolare può avere un effetto devastante sia sui mercati *cap-and-trade*, sia per il futuro del clima del nostro pianeta. Limitare in questo secolo, l'innalzamento della temperatura a meno di due gradi centigradi, significa infatti perseguire l'obiettivo di ridurre dell'80% il consumo di combustibili fossili. Ma quale paese sarà disposto a sostenere i costi di questa transizione energetica con il petrolio che nel giugno del 2014 costava 115 dollari, ora costa tra i 30 e i 40 dollari e secondo alcuni (tra cui *Goldman Sachs*) potrebbe scendere a 20 dollari al barile¹¹? La speranza che la scarsità di petrolio avrebbe contribuito ad accelerare la transizione energetica è al momento svanita. Come si è rivelata illusoria la teoria secondo cui sarebbe bastato incentivare con politiche nazionali l'uso delle energie rinnovabili. Infatti i governi ed i parlamenti nazionali, per non penalizzare eccessivamente le rispettive economie nazionali, nel frattempo non

¹¹ Anche il prezzo del gas naturale, che in molti paesi era stato scelto come fonte alternativa al petrolio, è in picchiata (il gas liquefatto costa il 70% in meno rispetto al 2013), mettendolo a sua volta in competizione con energie rinnovabili il cui impiego contribuirebbe a diminuire ulteriormente le emissioni di CO₂. Come se non bastasse, l'aumento della produzione di gas da scisti bituminosi negli USA – che ricominciano ad esportare petrolio – e l'abbondanza di carbone, contribuiscono a mantenere bassi i prezzi dell'energia di origine fossile.

hanno lesinato altrettanti incentivi diretti e indiretti dei consumi di combustibili fossili. Come ha denunciato Nicholas Stern, se i governi – ed i partiti politici e le opinioni pubbliche – non smantelleranno le politiche di aiuti nazionali che tuttora sono in vigore a favore dell’impiego dei combustibili fossili, lasciando le briciole alle politiche di R&D e di diffusione delle energie rinnovabili, sarà vano ogni sforzo per prevenire i rischi dei cambiamenti climatici¹².

Rebus sic stantibus, quel che non è accaduto nel 2015 non potrà prevedibilmente accadere neppure nel 2016. Questo anche per colpa dell’Europa, che non ha saputo né voluto proporre un modello di governo del problema e politiche continentali più coraggiose, rinunciando così a svolgere a livello internazionale un ruolo di bilanciamento ed influenza degli altri poli mondiali.

Se si vuole che il mondo diventi più sicuro dal punto di vista climatico, non basta sviluppare le pur necessarie e buone politiche che sono state già avviate. Occorre anche promuovere l’affermazione di un quadro di governo dei problemi mondiali che superi l’*impasse* attuale. Il futuro del mondo è oggi prigioniero di un paradosso: la prosperità mondiale dipende dal successo della globalizzazione; ma questo processo produce su scala nazionale reazioni economiche e politiche che contrastano la possibilità di perseguirla e, sul piano globale, conseguenze ecologiche incontrollate.

L’Europa potrebbe contribuire a compiere un passo decisivo per superare questa situazione. Essa è l’area del mondo in cui è in corso da decenni il più avanzato processo di integrazione fra Stati e in cui sono state sperimentate con maggior successo politiche di coordinamento e di cooperazione su scala internazionale. Per questo è il continente dove è più matura la lotta tra le forze politiche e sociali che sono favorevoli ad allargare la sfera del governo dal livello nazionale a quello so-

¹² Nello studio pubblicato quest’anno dal FMI citato da Stern, è stato calcolato che i sussidi forniti dagli Stati per l’estrazione e l’uso dei combustibili fossili in forma diretta – incentivi: si pensi a quelli per l’uso del diesel in Europa –, oppure indiretta – mancata tassazione: come nel caso del carbone, il cui costo è attualmente di circa 50 dollari alla tonnellata, e che dovrebbe essere quattro volte tanto se si considerassero i danni che produce – ammontano alla sbalorditiva cifra di cinquemila miliardi di dollari, cioè al 6% del PIL mondiale, con le nazioni del G20 che contribuiscono a questa somma per circa l’80%. Lo studio ha concluso che “se nel 2015 fossero stati eliminati questi sussidi, i governi avrebbero avuto a disposizione \$ 2.900 miliardi in più – equivalenti al 3,6 per cento del PIL mondiale – e le emissioni di anidride carbonica si sarebbero ridotte del 20 per cento, riducendo della metà i decessi annuali per inquinamento dell’aria”. Si veda in proposito *Action on fossil fuel subsidies must be accelerated*, Financial Times, 13 novembre 2015.

vrana nazionale, e quelle che si oppongono a questa apertura in nome del ripristino di una illusoria sovranità nazionale. Una lotta che, concretamente, si traduce nel tentativo di completare con l'unione economica e politica l'unione monetaria e con la riorganizzazione, su questa base, dei rapporti di potere tra gli Stati e le istituzioni europee.

Dall'esito di questa lotta dipende anche la possibilità di instaurare un governo mondiale più cooperativo tra i grandi poli continentali, che sia più razionale, giusto e sicuro.

Le richieste di Cameron: opportunità o regresso per il progetto europeo?

PAOLO PONZANO

La lettera indirizzata il 10 Novembre scorso dal Primo ministro Cameron al Presidente del Consiglio europeo e contenente le richieste britanniche ai paesi membri dell'Unione europea affinché il governo britannico faccia campagna a favore della permanenza del Regno Unito in seno all'Unione europea in occasione del referendum promesso da Cameron entro il 2017 ha aperto formalmente le trattative relative ad un nuovo status del Regno Unito in seno all'Unione.

1. Il Regno Unito e l'Unione europea

Va ricordato che non è la prima volta che il governo britannico chiede di modificare la portata delle sue condizioni di adesione all'Unione europea. Alla fine degli anni Settanta, il governo britannico chiese di modificare il suo contributo finanziario al bilancio della Comunità europea al fine di tener conto della sua situazione particolare in quanto paese maggiormente dipendente dalle importazioni provenienti dai paesi del Commonwealth e al tempo stesso scarso beneficiario della politica agricola comune. La richiesta britannica (riassunta dalla famosa frase di Margaret Thatcher "I want my money back") dette luogo ad un calcolo contabile dei contributi di ciascun paese al bilancio europeo – i cosiddetti saldi netti – e di conseguenza alla modifica della struttura del bilancio europeo ed alla concessione di un rimborso al Regno Unito per compensare in parte i suoi versamenti giudicati eccessivi. Il calcolo e la diffusione dei saldi netti di ogni paese è stato all'origine della modifica del sistema delle risorse proprie e della predominanza attuale dei contributi nazionali nel finanziamento del bilancio europeo. Tale sistema puramente contabile dei contributi versati e dei finanziamenti ricevuti non tiene conto degli effetti secondari del mercato interno europeo in quanto la libera circolazione dei prodotti e dei servizi in seno all'Unione avvantaggia i paesi che "esportano" maggiormente in

seno all'Unione. Una conferma degli effetti economici indiretti del mercato unico è stata l'introduzione nei Trattati europei – all'iniziativa di Jacques Delors – del principio della coesione economica e sociale (con il relativo Fondo di coesione) proprio per compensare in parte gli effetti sfavorevoli del mercato unico sulle regioni meno sviluppate dell'Unione europea.

La partecipazione del Regno Unito al processo di integrazione europea è stata poi caratterizzata da altri elementi che hanno inciso sia sull'orientamento generale del progetto europeo, sia sullo status britannico in seno all'Unione. Questo articolo non è la sede per un'analisi dettagliata di questi elementi. Va ricordato tuttavia che il Regno Unito ha sempre cercato di orientare gli sviluppi dell'integrazione europea nel senso di massimizzare i vantaggi del mercato unico, soprattutto nel settore dei servizi e della liberalizzazione delle attività economiche accettando a tal fine anche il ripristino del voto a maggioranza qualificata con l'Atto unico del 1986¹. Successivamente, il governo britannico ha richiesto e ottenuto nel Trattato di Maastricht una deroga all'adozione della moneta unica ed un Protocollo speciale relativo a certe misure di politica sociale. Tale Protocollo – al quale il governo britannico ha rinunciato nel 1997 – aveva permesso inizialmente al Regno Unito di non applicare alcuni atti legislativi europei di politica sociale pur partecipando – senza diritto di voto – ai negoziati condotti in seno al Consiglio dei ministri. Come vedremo successivamente, tale procedura presenta un interesse per i futuri negoziati poiché si fonda sul principio che uno Stato non può al contempo essere esentato dall'applicazione delle leggi europee e conservare un diritto di veto sull'adozione delle stesse.

In seguito, il governo britannico ha chiesto e ottenuto nel Trattato di Amsterdam nuove deroghe (o clausole dette di *opting-out*) in materia di cooperazione giudiziaria e di asilo e immigrazione. Tali deroghe hanno permesso al Regno Unito, come anche all'Irlanda ed alla Danimarca, di non applicare le disposizioni del Trattato di Schengen sulla libera circolazione delle persone introdotte nel frattempo nel diritto dell'Unione europea.

¹ Per completezza, va ricordato che il governo britannico ha minacciato nel 1999 di invocare il "compromesso di Lussemburgo" (e quindi di minacciare il veto) sulla proposta della Commissione di armonizzare nel mercato unico il "diritto di seguito" (*resale right*). Il Regno Unito non voleva applicare questa tassa sulla rivendita delle opere d'arte a beneficio dell'autore o dei suoi eredi per un periodo di 70 anni al fine di proteggere le società d'arte quali Sotheby e Christie sul mercato di Londra. Alla fine, il governo britannico accettò una riduzione della tassa ed un periodo transitorio di dieci anni.

Infine, il Regno Unito ha chiesto e ottenuto nel Trattato di Lisbona un Protocollo che gli permette di non applicare ai suoi cittadini le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali di cui il Trattato di Lisbona dichiara il carattere vincolante per la legislazione europea e le norme nazionali di applicazione del diritto europeo. Questo insieme di deroghe di cui dispone il Regno Unito limita la sua applicazione del diritto europeo e si aggiunge ad una serie di disposizioni introdotte nel Trattato di Lisbona per condizionare l'esercizio delle competenze dell'Unione, in particolare nel campo della politica estera e di sicurezza comune al fine di preservare la libertà d'azione del governo britannico.

Questo richiamo sommario delle deroghe di cui dispone il Regno Unito deve essere completato da un breve riassunto dei suoi orientamenti in materia di politica europea. Un aspetto fondamentale della strategia britannica nei riguardi dell'Unione europea è stata quella di sostenitore principale dell'allargamento dell'UE a nuovi paesi. Poiché tale strategia è andata di pari passo con una grande reticenza ad attribuire all'UE nuove competenze e a rafforzare il ruolo delle istituzioni comuni rispetto agli Stati membri, è difficile contestare come la strategia britannica sia stata quella di privilegiare gli aspetti economici del processo d'integrazione, in particolare il mercato unico di beni e servizi, a detrimento della finalità politica del progetto europeo, vale a dire il conseguimento di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei, principio peraltro enunciato nei trattati europei fin dall'inizio del processo di integrazione e ratificato dal Regno Unito al momento della sua adesione alla Comunità europea. Una conferma indiretta della reticenza britannica sulla finalità politica del processo di integrazione proviene dall'insistenza che i vari governi del Regno Unito hanno messo sull'applicazione del principio di sussidiarietà da parte della Commissione europea e dalle richieste sistematiche dei governi britannici per l'applicazione vincolante dei nuovi strumenti della "better regulation" al fine di ridurre l'attività legislativa dell'Unione europea.

Certamente, i nuovi strumenti della "better regulation" – quali l'analisi dell'impatto economico, sociale e ambientale di una proposta di legge – si sono rivelati utili per migliorare la qualità degli atti legislativi europei, per implicare maggiormente le parti interessate e per ridurre i costi amministrativi delle leggi europee. Tuttavia, non è un caso che, in seguito anche alle richieste britanniche, le proposte legislative della Commissione europea si siano ridotte sensibilmente negli ultimi

anni². Infine, va ricordata la richiesta britannica in seno alla Convenzione europea del 2002/2003 di creare una seconda Camera composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali che avrebbe dovuto affiancare il Parlamento europeo nell'attività legislativa dell'Unione. Tale richiesta, respinta dalla maggior parte dei membri della Convenzione, ha prodotto come soluzione alternativa l'istituzione del meccanismo di *early warning* dei parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà integrato successivamente nel Trattato di Lisbona³.

2. Le richieste di Cameron

Le richieste del Primo ministro britannico nella sua lettera del 10 novembre al Presidente del Consiglio europeo riguardano, per il loro contenuto, quattro elementi dell'attività o delle competenze dell'Unione europea, vale a dire nel seguente ordine la governance economica, la competitività, la sovranità e l'immigrazione. Per quanto riguarda la forma, Cameron chiede che l'accordo da concludere con gli altri Stati membri sul contenuto delle sue richieste sia "giuridicamente vincolante, irreversibile e, dove necessario, iscritto nei trattati" (che dovrebbero quindi essere modificati a tal fine). Nell'introduzione della sua lettera, Cameron ricorda che nel passato è stato possibile risolvere i problemi posti da altri Stati membri, quali la Danimarca e l'Irlanda, tramite l'adozione di Protocolli o altri strumenti giuridici senza penalizzare gli altri Stati membri. Se questo richiamo di Cameron fosse preso alla lettera, questo significherebbe che l'accordo richiesto dal governo britannico potrebbe fare l'oggetto di decisioni *sui generis* o di dichiarazioni interpretative dei trattati che consentano di precisare la portata degli obblighi assunti da uno Stato membro senza necessariamente modificare le disposizioni del diritto europeo nei riguardi degli altri Stati membri (che non hanno dovuto, nei casi richiamati, ratificare tali decisioni o dichiarazioni interpretative). Una tale interpretazione contraddirebbe tuttavia la richiesta di Cameron di accordi giuridicamente vincolanti e, dove necessario, iscritti nei trattati.

² Negli ultimi quindici anni, il numero delle proposte legislative annuali della Commissione è passato da circa 350 (di cui un centinaio prioritarie) a non più di 100 (di cui solo 23 prioritarie nel 2015). Inoltre la Commissione Juncker ha ritirato circa 70 iniziative legislative presentate dai precedenti collegi. Del resto lo stesso Cameron ha indicato il 19 ottobre 2015 al Parlamento britannico che "c'è già stata una riduzione dell'80% delle proposte legislative con la Commissione Juncker".

³ Vedere il par. *Il rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali* del presente articolo.

La governance economica.

Cameron riconosce il diritto dei paesi che hanno adottato la moneta unica di proseguire sulla strada intrapresa per assicurare la stabilità dell'euro. Pertanto, il Regno Unito non chiede logicamente un diritto di veto sulle misure che saranno prese nell'ambito dell'eurozona. Tuttavia Cameron richiede l'istituzione di meccanismi giuridicamente vincolanti che permettano di salvaguardare gli interessi legittimi dei paesi che non hanno adottato la moneta unica al fine di rispettare l'integrità del mercato unico. Pertanto, la creazione dell'Unione bancaria non dovrà essere vincolante per i paesi che non hanno l'euro (richiesta di per sé legittima), i contribuenti dei paesi non-euro non dovranno essere finanziariamente responsabili per operazioni decise dall'eurozona (allusione indiretta al campo di applicazione della tassa sulle transazioni finanziarie) e tutte le misure suscettibili di avere un impatto (*to affect*) su tutti i paesi dell'UE dovrebbero essere discusse e decise da tutti i 28 paesi dell'Unione.

Quest'ultimo è ovviamente il punto più delicato. Molte misure necessarie ad assicurare la stabilità della zona euro e a completare l'Unione economica e monetaria potrebbero avere un impatto indiretto sulle economie dei paesi che non intendono dotarsi della moneta unica. Per esempio, la stessa tassa sulle transazioni finanziarie potrebbe avere un effetto sulle operazioni finanziarie che si svolgono nella City. Lo stesso potrebbe accadere se i paesi della zona euro volessero dotarsi di uno strumento finanziario nuovo o di una capacità fiscale propria per incoraggiare gli investimenti nell'eurozona. Già oggi l'art. 136 del TFUE ha permesso ai paesi dell'eurozona di creare nuove procedure e strumenti (quali il semestre europeo o la *reverse qualified majority* per opporsi alle raccomandazioni della Commissione europea) senza la partecipazione né *a fortiori* senza l'accordo dei paesi non-euro.

Certo, è vero che il regolamento istitutivo di un'Autorità europea di sorveglianza bancaria prevede l'esigenza di una doppia maggioranza – composta dagli Stati membri dell'Unione bancaria e degli Stati non partecipanti alla stessa Unione – per l'adozione di alcuni atti della predetta Autorità, ma tali atti riguardano soltanto norme tecniche di regolamentazione oppure norme di esecuzione⁴ e non disposizioni legislative dell'Unione europea o della zona euro. Per tali norme legislative è possibile immaginare un diritto degli Stati non-euro a partecipare alle

⁴ Vedere regolamento n. 1022/2013 del PE e del Consiglio del 22 ottobre 2013 che modifica il regolamento 1093/2010 istitutivo dell'Autorità bancaria europea.

discussioni tra i paesi dell'eurozona – come il Regno Unito partecipava alle riunioni del Consiglio quando negoziava le misure sociali previste dal Protocollo sulla politica sociale del 1992 – oppure ad essere consultati sul contenuto delle misure applicabili ai paesi della zona euro che avessero un impatto diretto sul mercato unico, ma senza una procedura di doppia maggioranza o addirittura di veto da parte di uno Stato non-euro. Del resto, quando il Regno Unito chiese nel dicembre 2011 di esentare i servizi finanziari britannici dalle regole comuni in cambio del sostegno britannico al *Fiscal Compact*, gli altri Stati membri rifiutarono di subordinare l'accordo al nuovo trattato ad un diritto di veto britannico. Alcuni analisti dell'integrazione europea hanno evocato la possibilità di introdurre un meccanismo simile alla clausola del trattato detta *emergency brake* (freno di emergenza) che permetterebbe di adire il Consiglio europeo nel caso in cui una misura in corso di negoziato fra i paesi della zona euro avesse un impatto negativo su un interesse vitale del Regno Unito o di altri paesi non-euro⁵. Un impegno in tal senso potrebbe essere iscritto nelle conclusioni del Consiglio europeo in attesa di essere ripreso successivamente nel testo dei trattati al momento della loro modifica.

La competitività dell'Unione europea.

La seconda richiesta di Cameron riguarda un impegno supplementare dell'UE per rendere l'economia europea maggiormente competitiva attraverso la creazione di un unico mercato digitale e di un mercato europeo dei capitali, la conclusione di nuovi accordi di libero scambio (in particolare con gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone) e la riduzione dei costi che la legislazione europea farebbe pesare sulle imprese. Questa richiesta non dovrebbe costituire un problema per la conclusione di un accordo nella misura in cui la Commissione europea ha già annunciato la presentazione di nuove proposte per il rafforzamento del mercato unico e ha ricevuto mandati di negoziato per la conclusione di nuovi accordi commerciali. Inoltre la Commissione europea ha già realizzato una riduzione significativa dei costi amministrativi generati dalla legislazione europea, in particolare per le piccole e medie imprese, ha messo a punto un programma ambizioso di semplificazione della legislazione europea esistente e ha ridotto sensibilmente il numero delle

⁵ Vedere la lettera aperta indirizzata il 10 dicembre 2015 dall'ex-parlamentare europeo Andrew Duff al Primo ministro britannico, come anche il commento del Centro Studi CEPS redatto da Steven Blockmans e Stefani Weiss il 29 ottobre 2015 (*Will Cameron get what he wants?*).

sue nuove iniziative legislative⁶. L'unico problema potrebbe essere quello di fissare un obiettivo quantitativo realistico per la riduzione degli oneri che pesano sulle imprese europee.

La sovranità.

a) La clausola dell'unione sempre più stretta.

Questo capitolo delle richieste di Cameron è maggiormente problematico. Il governo britannico vuole mettere fine, in modo giuridicamente vincolante ed irreversibile, all'impegno contenuto nell'articolo 1 del Trattato di Lisbona (ma presente già nel preambolo del Trattato di Roma e inserito con l'accordo britannico nel Trattato di Maastricht) di lavorare per conseguire "un'unione sempre più stretta" tra i popoli europei. Questa espressione designa la finalità politica del processo di integrazione europea senza peraltro precisare quale sarà la forma costituzionale della futura unione politica (Stato federale, Federazione degli Stati-nazione secondo la formula di Delors o altra struttura *sui generis*). E' vero che la portata di questo impegno è stata indebolita dal riconoscimento nel Trattato di Lisbona del diritto di recesso dall'Unione da parte di ciascuno Stato membro (art. 50 TUE) ed anche dall'introduzione di un principio di reversibilità delle competenze dell'Unione (art. 48.2 TUE e Dichiarazione n.18). Tuttavia, mentre l'uso del diritto di recesso da parte di un paese dell'UE avrebbe come risultato la perdita dello status di Stato membro, con la relativa perdita di tutti i diritti ed obblighi previsti dai Trattati, l'esonero dall'impegno a perseguire un'unione sempre più stretta non avrebbe conseguenze giuridiche sullo status di uno Stato membro, se non il riconoscimento politico che lo Stato membro in questione non intende partecipare ai progressi verso l'integrazione politica che gli altri Stati membri (per esempio i paesi dell'eurozona) decidessero di compiere negli anni a venire. In realtà il Regno Unito ha già ottenuto, nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2014, il riconoscimento del principio che la nozione di "unione sempre più stretta" permette ai vari paesi dell'UE di scegliere strade diverse di integrazione, lasciando andare avanti i paesi che desiderano approfondire l'integrazione pur rispettando la volontà degli Stati che non auspicano fare progressi in tal senso. Quindi non appare evidente ciò che il Regno Unito otterrebbe sul piano giuridico da una deroga formale (o clausola di *opting-out*) all'impegno sancito dall'art. 1 del Trattato di Lisbona se non la creazione di un precedente che permetterebbe

⁶ Vedere la nota 2 qui sopra.

in seguito di essere invocato da altri paesi dell'Unione. Se invece la richiesta britannica non fosse quella di esonerare solo il Regno Unito dalla finalità politica dell'integrazione ma di cancellare tale impegno per tutti gli Stati membri, si tratterebbe allora di una richiesta inaccettabile poiché configurerebbe un regresso significativo dell'intero processo di integrazione europea quale delineato dai Trattati di Roma e confermato nei Trattati successivi.

b) Il rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali.

Cameron chiede di rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali istituendo una nuova procedura che permetta ad un gruppo non precisato di parlamenti nazionali di bloccare una proposta di legge europea. Cameron non specifica quale dovrebbe essere il quorum necessario per bloccare una proposta legislativa in quanto tale quorum dovrebbe essere negoziato con gli altri Stati membri. Come si sa, un Protocollo allegato al Trattato di Lisbona permette già ad un terzo delle Camere legislative nazionali (18 su un totale di 56) di esprimere nel termine di otto settimane un parere motivato allorché ritengano che una proposta legislativa non rispetti il principio di sussidiarietà. Questa procedura prende il nome di "cartellino giallo" che obbliga la Commissione a riesaminare la sua proposta ed a giustificare un eventuale mantenimento della stessa. Qualora invece la metà delle Camere nazionali (28 su 56) dovessero esprimere un parere motivato nello stesso senso, la proposta legislativa non potrebbe essere adottata dal legislatore europeo, nel caso la Commissione decidesse di mantenerla, salvo nel caso di doppia maggioranza favorevole del Consiglio e del Parlamento europeo (procedura detta "cartellino arancione"). Da quando il Trattato di Lisbona è entrato in vigore, i parlamenti nazionali hanno emesso circa 300 pareri motivati sulle proposte legislative della Commissione europea. Solo in due casi è stato raggiunto il quorum di un terzo delle Camere nazionali per emettere un cartellino giallo mentre non è mai stato raggiunto il quorum richiesto per un cartellino arancione. Nel primo caso, riguardante il regolamento detto Monti II sui rapporti tra libera prestazione dei servizi e distacco dei lavoratori in un altro Stato membro, la Commissione ha ritirato la sua proposta fondata sull'art. 352 TFUE. Nel secondo caso, riguardante la creazione della funzione di Procuratore europeo, prevista peraltro dal Trattato di Lisbona, la Commissione ha mantenuto la sua proposta. Da questi dati statistici si possono trarre due conclusioni diverse. Secondo alcuni analisti, l'uso eccezionale del meccanismo di *early warning* provverebbe che le proposte legislative della Commissione rispettano il principio di sussidiarietà e che pertanto non sarebbe neces-

sario modificare la procedura attuale⁷. Secondo un'altra analisi, il meccanismo di Lisbona ha previsto un quorum troppo elevato di parlamenti nazionali per provocare un cartellino giallo e, *a fortiori*, un cartellino arancione nel termine di otto settimane e occorrerebbe quindi modificare la procedura riducendo il quorum e/o allungando il periodo per emettere il parere motivato. Una soluzione potrebbe consistere nell'allungamento dei termini per l'emissione del parere motivato accompagnato da un impegno politico della Commissione a tener conto del parere che avesse raggiunto il quorum modificando o ritirando la sua proposta. Tuttavia questa soluzione manterrebbe i parlamenti nazionali in un ruolo puramente negativo di freno al processo legislativo, mentre alcuni commentatori hanno proposto di attribuire ai parlamenti nazionali un ruolo positivo di stimolo all'attività legislativa dell'Unione europea⁸. Si potrebbe immaginare di attribuire ai parlamenti nazionali una "carta verde" permettendo ad un numero determinato di Camere nazionali di chiedere alla Commissione europea la presentazione di una proposta legislativa (equiparando in tal modo i parlamenti nazionali ai due rami del legislatore europeo nonché al milione di cittadini europei, residenti in almeno sette Stati membri, che dispongono di tale facoltà). Dubito tuttavia che tale soluzione incontri il favore di Cameron dato che l'obiettivo dichiarato del governo britannico è quello di ridurre l'attività legislativa dell'Unione europea (all'eccezione beninteso della legislazione relativa al completamento del mercato unico).

L'immigrazione.

L'ultima richiesta di Cameron è quella più problematica (*in cauda venenum*) poiché confligge apertamente con due regole fondamentali dell'Unione, vale a dire la libera circolazione dei lavoratori ed in principio di non-discriminazione per motivi di nazionalità.

Il governo britannico ritiene di sopportare un peso sproporzionato nella misura in cui cresce ogni anno il numero di lavoratori che arrivano nel Regno Unito per esercitare un'attività lavorativa e che beneficino del suo regime particolarmente generoso di welfare, anche se non contribuiscono immediatamente al sistema di sicurezza sociale britannico. Cameron critica anche la giurisprudenza della Corte di giustizia che avrebbe esteso eccessivamente la nozione di libertà di circolazione

⁷ Vedere il commento di Andrew Duff sul suo blog (<http://andrewduff.blogactiv.eu>) del 30 novembre 2015 (*Why the British demands on national parliaments must be resisted*).

⁸ Vedere il commento del Centro Studi CEPS sopra menzionato (nota n. 5).

e consentito in tal modo degli abusi attraverso finti matrimoni e l'invio all'estero di allocazioni per figli a carico. Pertanto Cameron chiede che i lavoratori immigrati nel Regno Unito contribuiscano per quattro anni al sistema britannico di welfare prima di beneficiare di indennità lavorative e di alloggio sociale. Questa richiesta confligge con gli interessi dei paesi dell'Est europeo che hanno accettato dei periodi transitori dopo la loro adesione negli anni 2004/2007 prima che venisse attuata la libera circolazione dei lavoratori in tutti i paesi dell'Unione e che quindi potrebbero considerare questa richiesta come una modifica delle loro condizioni di adesione.

Peraltro, gli studi effettuati dalla Commissione europea mostrano che la libera circolazione dei lavoratori ha un impatto limitato sui sistemi nazionali di sicurezza sociale e che i benefici collettivi sono superiori ai costi poiché "i lavoratori di altri Stati membri sono in realtà dei contributori netti alle finanze pubbliche del paese ospitante"⁹. Inoltre, la Corte europea di giustizia ha proprio recentemente emesso due sentenze nei casi Dano/Leipzig del novembre 2014 e nel caso Alimanovic del settembre 2015, in cui da un lato riconosce la competenza degli Stati membri nel determinare i diritti alla residenza e quindi ai benefici sociali dei lavoratori immigrati e, dall'altro, legittima il diritto degli stessi Stati di negare in certe circostanze i benefici sociali ai migranti che cercano lavoro ma ancora disoccupati¹⁰. Infine, la Commissione europea sta preparando un pacchetto di proposte legislative concernente la mobilità dei lavoratori che mira ad emendare la legislazione europea esistente in materia di sicurezza sociale al fine di prevenire abusi da parte di migranti intra-comunitari. Un consenso esiste in seno alle istituzioni europee sul fatto che l'esistenza di abusi debba essere perseguita senza rimettere in causa il principio della libera circolazione né la non-discriminazione in ragione della nazionalità.

3. Valutazione generale delle richieste britanniche

Le richieste di Cameron fanno seguito ad una serie di contatti informali avuti dal Primo ministro britannico con i suoi omologhi nei principali Stati membri. Se ne potrebbe quindi dedurre che Cameron abbia

⁹ Vedere il rapporto della Commissione europea *Access of mobile EU citizen's to Social Protection*.

¹⁰ Vedere l'analisi della giurisprudenza della Corte europea di giustizia redatta dal Prof. Steve Peers *EU Citizen's' Access to benefit: the CJEU clarifies the position of former workers* del 15 settembre 2015.

sfumato le sue richieste iniziali al fine di avere maggiori *chances* di ottenere soddisfazione in seno al Consiglio europeo sulla maggior parte delle sue richieste. Non a caso il partito nazionalista di Nigel Farage lo ha accusato di non aver chiesto riforme più significative dell'Unione europea come condizione per fare campagna contro l'uscita della Gran Bretagna dall'UE nel referendum del 2017.

Anche se tale analisi fosse esatta, le richieste di Cameron sono globalmente parlando tutt'altro che innocue per l'approfondimento del progetto europeo. La contraddizione principale che esiste nelle richieste britanniche è rappresentata dal fatto che Cameron chiede da un lato che il Regno Unito sia esonerato dall'impegno iscritto nei trattati a perseguire la finalità politica del progetto europeo mentre al contempo vorrebbe che i paesi dell'eurozona tenessero conto degli interessi britannici nei riguardi del mercato unico allorché intendessero approfondire l'Unione economica e monetaria e pertanto la loro integrazione politica. Tale contraddizione è ben riassunta dall'adagio francese secondo cui *on ne peut avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre*¹¹. Se il Regno Unito esercitasse il suo diritto di recesso dall'Unione europea non avrebbe più la possibilità di far valere i suoi interessi nei riguardi delle decisioni dell'Unione, mentre se la sua richiesta fosse soddisfatta, il Regno Unito avrebbe sempre la possibilità di influenzare le decisioni dei paesi dell'eurozona senza essere tenuto a rafforzare l'Unione economica e monetaria di cui non fa parte. Per questa ragione, sarebbe opportuno che i paesi della zona euro accettassero una procedura di consultazione obbligatoria del Regno Unito per le decisioni dell'eurozona che avessero delle ripercussioni sul mercato unico, ma non un diritto di veto britannico sul completamento dell'Unione economica e monetaria. Del resto l'art. 136 del TFUE prevede già che i paesi della zona euro possano decidere di prendere nuove misure volte a rafforzare la stabilità della zona euro senza l'accordo degli paesi non-euro (come la procedura del semestre europeo o la *reverse qualified majority*) per opporsi alle proposte della Commissione europea).

Questo elemento di contropartita nel negoziato con il Regno Unito che dovrebbe svolgersi al Consiglio europeo di febbraio 2016 sembra più importante delle soluzioni che potrebbero essere trovate sulle altre richieste britanniche. Infatti, come indicato precedentemente, delle soluzioni potrebbero essere trovate sia sul rafforzamento del ruolo dei par-

¹¹ Questo adagio è l'equivalente di quello italiano, alquanto misogino, secondo cui "non si può avere al tempo stesso la botte piena e la moglie ubriaca".

lamenti nazionali, sia sulla riduzione degli oneri derivanti dalla legislazione europea (riduzione peraltro già largamente avviata), sia infine sulla possibilità di evitare abusi nell'esercizio del diritto alla libera circolazione purché naturalmente non venga messo in causa né tale diritto né il principio di non-discriminazione per ragioni di nazionalità (sfruttando al riguardo la recente giurisprudenza della Corte di giustizia).

La prospettiva di soluzioni condivise sulle richieste britanniche è rafforzata dal fatto che nessuno degli Stati dell'Unione ha un interesse politico a respingere le richieste di Cameron rischiando in tal modo di favorire un voto negativo dei cittadini britannici in occasione del referendum e pertanto di assumersi la responsabilità politica di un recesso del Regno Unito dall'Unione. Un recesso britannico sarebbe visto nel mondo come l'inizio di un processo di disgregazione dell'Unione europea e renderebbe poco credibile la prospettiva futura di una difesa europea proprio quando tale prospettiva sarebbe necessaria per far fronte alle responsabilità europee nella lotta contro il terrorismo. A queste considerazioni va aggiunta la tentazione da parte di alcuni governi europei di utilizzare il sostegno britannico nei loro tentativi di "cambiare verso" all'Unione europea e di contrastare il predominio attuale del binomio franco-tedesco¹².

Se ci sono pertanto buone possibilità che soluzioni condivise sul merito delle richieste britanniche siano trovate nel Consiglio europeo di febbraio 2016, è molto più difficile che la Germania e la Francia accettino di anticipare la revisione dei trattati prevista alla fine del 2017/inizio 2018 (dopo le loro elezioni nazionali) per accedere alla richiesta di Cameron di ottenere un accordo giuridicamente vincolante prima del referendum. Sembra molto più probabile che un accordo sulla maggior parte delle richieste britanniche faccia l'oggetto di conclusioni del Consiglio europeo, che i Capi di Stato e di governo si impegnino a trasformare in disposizioni giuridicamente vincolanti in occasione della revisione dei trattati che dovrebbe intervenire alla fine del 2017 o più probabilmente nel corso del 2018.

4. Conclusione : opportunità o regresso del progetto europeo ?

Alcuni filosofi, a cominciare da Gian Battista Vico, hanno teorizzato il principio detto dell'eterogenesi dei fini: secondo tale principio, le

¹² Anche il governo italiano dà l'impressione di agire in tal senso (si veda la lettera congiunta del Ministro Gentiloni e del Ministro britannico Hammond pubblicata su *La Repubblica* del 15 dicembre 2015).

azioni umane possono condurre a fini diversi da quelli che sono perseguiti dal soggetto che compie l'azione; in particolare ciò avverrebbe per il sommarsi delle conseguenze e degli effetti secondari dell'azione, che modificherebbe gli scopi originari o farebbe nascere nuove motivazioni, di carattere non intenzionale.

Se applicassimo tale principio alle richieste di Cameron, si potrebbe ipotizzare che l'azione intrapresa dal governo britannico non produca gli effetti da lui auspicati. Infatti, il governo britannico non auspica certamente un rafforzamento del processo di integrazione politica dell'Europa nel momento in cui egli stesso chiede di essere esonerato dal rispetto dell'impegno iscritto nei trattati ad un'unione sempre più stretta (*a fortiori* se chiedesse di sopprimere tale impegno nel testo dei trattati per l'insieme degli Stati membri).

Pertanto, è difficile immaginare che una revisione dei trattati al fine di rafforzare la stabilità della zona euro e di completare l'Unione economica e monetaria (creando, per esempio, un bilancio autonomo per la zona euro, istituendo un Ministro delle finanze europeo responsabile davanti al Parlamento europeo e attribuendo alla BCE il ruolo di prestatore di ultima istanza) possa ottenere di per sé l'accordo del Regno Unito e sia ratificata dal Parlamento britannico (a meno che il nuovo trattato non contenga altre disposizioni che interessino direttamente il Regno Unito). D'altra parte, non sembra possibile modificare in maniera sostanziale l'attuale governance economica dell'Unione attraverso lo strumento di un accordo intergovernativo quale il *Fiscal Compact* (che ha permesso di aggirare il veto britannico) poiché il nuovo trattato modificherebbe molte disposizioni del Trattato di Lisbona. Di conseguenza, i paesi della zona euro avrebbero interesse a collegare le soluzioni condivise alle richieste di Cameron ad una revisione dei trattati che desse un valore giuridicamente vincolante alle predette soluzioni – come chiesto da Cameron – ma che permettesse al contempo ai paesi dell'eurozona (come anche ai paesi detti *pre-ins*) di compiere dei progressi significativi verso l'integrazione politica. In tal caso, le richieste di Cameron avrebbero costituito un'opportunità per il progetto europeo. Nel caso contrario di un accordo separato concernente unicamente la soddisfazione delle richieste britanniche, il Regno Unito resterebbe quasi certamente membro dell'Unione ma si può dubitare che il progetto europeo e la sua finalità politica ne uscirebbero rafforzati.

Note

L'EUROPA E LA PROSPETTIVA DELLA DIFESA COMUNE

L'Unione europea, ormai, è circondata da un arco di aree politicamente instabili, che si estende dai paesi del Nord Africa fino al Medio Oriente e ai paesi dell'Europa dell'Est; si tratta di un quadro che minaccia gravemente la sicurezza dei paesi europei¹.

Sul fronte meridionale, le regioni nordafricane e mediorientali sono dilaniate dai conflitti in Libia e in Siria, mentre prosegue l'avanzata dell'autoproclamato Stato islamico, che sfrutta l'esistenza degli "Stati falliti" nell'area del Sahara/Sahel, nel Corno d'Africa, fino ad inserirsi nei conflitti civili che persistono in Nigeria e in Congo. Le ripercussioni sul continente europeo sono forti, sia per gli ingenti flussi migratori verso l'Europa, sia per la minaccia di possibili attacchi da parte delle organizzazioni terroristiche quali l'ISIS e Al-Qaeda.

Sul fronte orientale, i paesi europei sono coinvolti nelle tensioni tra l'Alleanza atlantica e la Russia, che rievocano scenari da Guerra fredda: all'allargamento della sfera d'influenza della NATO fino alle immediate frontiere russe, al riarmo di alcune basi americane e al dispiegamento di forze aggiuntive, all'esecuzione della grande esercitazione militare *Trident Juncture 2015* in chiave anti-russa si contrappongono le infiltrazioni delle truppe russe in Ucraina, l'annessione della Crimea, il posizionamento di missili balistici a Kaliningrad, alle porte dell'Europa, l'indicazione da parte di Putin dell'espansione della NATO come principale minaccia per la sicurezza nazionale, cui si aggiungono le reciproche invasioni degli spazi aerei e delle acque territoriali. Le tensioni nei confronti della Russia hanno inoltre fatto emergere la fragilità delle forniture energetiche europee.

¹ Steven Blockmans e Giovanni Faleg, *More Union in European Defence*, report finale della task force del Centre for European Policy Study presieduta da Javier Solana, febbraio 2015.

I paesi limitrofi dell'Unione europea sono quindi ben lontani dal costituire quello "spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione" auspicato, a partire dal 2003, nell'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea (TEU). In tale contesto, è palese l'incapacità da parte dell'Unione europea e degli Stati membri di esercitare un ruolo attivo nello scenario internazionale.

Il moltiplicarsi delle tensioni e dei conflitti esige però che gli europei imparino ad assumersi maggiori responsabilità e che riportino nell'agenda europea le questioni inerenti alla sicurezza e alla difesa. E' sin dal fallimento del progetto della Comunità europea di difesa (CED) nel 1954 che gli Stati europei hanno deciso di preservare la propria sovranità nel campo della difesa e di gestire le questioni internazionali con un approccio puramente intergovernativo. Oggi possiamo constatare che questa scelta ha fortemente penalizzato la difesa europea. Essa ha prodotto una frammentazione delle strutture militari europee e del mercato europeo della difesa che comporta gravissime inefficienze economiche, penalizza la competitività delle industrie europee e, in ultima analisi, impedisce all'Unione europea di esercitare un ruolo autonomo di *peace and security provider* nello scenario mondiale, oltre che di garante degli interessi strategici dei cittadini europei.

* * *

Le forze europee, sebbene operino quasi esclusivamente all'interno di contingenti internazionali, sono finanziate, gestite e strutturate su base nazionale.

I finanziamenti delle missioni comuni si basano su fondi erogati dagli Stati europei in proporzione al loro PIL nazionale, nell'ambito del meccanismo Athena, finanziato al di fuori del bilancio dell'UE. Questi fondi coprono principalmente le spese per la fase preparatoria delle operazioni militari, come la creazione e la gestione del Quartier generale e la sistemazione delle infrastrutture. Si tratta, tuttavia, di una fetta generalmente piuttosto piccola dei costi totali delle missioni, circa il 10-15%². Le missioni EUFOR Chad/Car e EUNAVFOR Atalanta, per esempio, sono finanziate dal fondo europeo rispettivamente con 120 e 8,4 milioni di euro per un costo totale stimato di 1 miliardo e 400 mi-

² Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul finanziamento della politica di sicurezza comune del 22 aprile 2015. Testo consultabile online all'indirizzo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0136+0+DOC+XML+V0//IT#title1>.

lioni³. La quasi totalità delle spese è quindi ripartita su base nazionale, secondo il principio *costs lie where they fall*, secondo il quale ogni Stato copre i costi della propria missione.

Le strutture di comando, i programmi di addestramento e la produzione di armi ed equipaggiamenti rimangono di competenza dei singoli Stati. Una tale frammentazione dei sistemi militari europei non consente lo sviluppo di economie di scala di cui invece godono le forze armate degli Stati Uniti e, considerata l'entità di questo genere di costi, contribuisce ad un'importante dispersione di risorse⁴. Recenti studi hanno evidenziato che gli europei sviluppano e producono 154 diversi tipi di equipaggiamento (tra cui 14 diversi tipi di carri armati, 16 tipi di caccia, 13 tipi di sottomarini convenzionali, ecc) contro i 27 totali prodotti dagli americani⁵: per ogni grande progetto statunitense gli europei ne hanno cinque, ognuno dei quali beneficia di un quinto dei fondi che avrebbe potuto ottenere, potenzialmente, in caso di sviluppo comune europeo. Anche gli apparati militari di ultima generazione, come gli *Unmanned Aircraft System* (UAS), vengono moltiplicati: i paesi europei stanno utilizzando, o hanno in fase di progettazione e produzione, 71 diversi UAS, contro i 14 degli Stati Uniti.

Nel tentativo di attenuare l'impatto economico della duplicazione, l'Agenzia di difesa europea ha promosso diverse iniziative nell'ambito del cosiddetto *pooling and sharing*, ossia della condivisione degli assetti. Affinché queste iniziative diano risultati efficienti, tuttavia, è necessario che gli Stati europei condividano la stessa visione politica, le stesse ambizioni militari e che esista un sufficiente livello di fiducia reciproca. Potenzialmente si tratta di tematiche che hanno un forte impatto sulla sovranità degli Stati europei e perciò sono considerate particolarmente sensibili⁶. I governi europei preferiscono pertanto altre modalità di accordi, in particolare le iniziative bilaterali o le cooperazioni tra alcuni paesi europei come quella tra i paesi nordici Svezia, Finlandia, Norvegia, Danimarca e Islanda, l'accordo tra Olanda, Belgio e Lussemburgo o il reggimento di fanteria a cui contribuiscono Italia, Grecia, Turchia, Albania, Bulgaria e Romania.

Dal 2004, su iniziativa franco-anglo-tedesca nell'ambito della Poli-

³ CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, ricerca a cura di Valerio Briani, aprile 2013, pp. 11 e 12.

⁴ CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, op. cit., p. 13.

⁵ Domenico Moro, *Costo della non Europa della difesa o costo della non-difesa nazionale*, Il Federalista, 56, n. 3 (2014), p. 293.

⁶ CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, op. cit., p. 13.

tica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), è stato introdotto il concetto di *Battle Group* (BG) per incrementare l'integrazione militare e superare le iniziative bilaterali. Il BG consiste in una piccola unità militare multinazionale che è in grado di agire rapidamente e in modo flessibile per tamponare una situazione di crisi, prima dell'invio di un contingente maggiore. Ogni semestre uno Stato agisce da principale contributore e si assume la responsabilità di guidare tutto il processo. Nonostante le numerose crisi umanitarie e di sicurezza di questi anni, in particolare nella Repubblica Centrale Africana, in Mali, in Libia e in Congo, non è stato ancora impiegato alcun BG e la presenza di semestri rimasti vuoti nella programmazione dei prossimi anni indica la perdita di interesse nei confronti di questo strumento⁷. Secondo Angelien Eijssink, capo della delegazione olandese alla Conferenza interparlamentare per la PESC/PSDC dell'aprile 2014, il mancato sfruttamento del BG è da imputare principalmente alle divergenze strategiche nazionali europee, alle differenti procedure decisionali nazionali in fatto di dispiegamento di forze militari e ai costi elevati che ricadono sugli Stati partecipanti; quindi, di fatto, alla mancanza di una chiara volontà politica a livello europeo⁸.

La frammentazione su base nazionale delle forze armate penalizza fortemente anche il mercato della difesa. Lo sviluppo di questo mercato riveste un'importanza strategica, in quanto costituisce l'infrastruttura tecnologica e industriale per la produzione e la diffusione dei beni e dei servizi a disposizione delle forze armate. I progetti per le difese, inoltre, sono quelli a più alto impatto e contenuto innovativo: Internet o il sistema satellitare GPS, ad esempio, sono nati nell'ambito della ricerca per la difesa degli Stati Uniti. La penalizzazione di questo mercato ostacola, quindi, anche le ricadute civili di progetti ad alto contenuto tecnologico e l'accesso alle nuove tecnologie.

Per l'importanza strategica e per il livello di riservatezza della materia, il settore della difesa è rimasto escluso dal processo di integrazione del mercato unico europeo, restando fortemente frammentato in 28 mercati nazionali. Gli Stati preferiscono acquistare armamenti di produzione nazionale ed impedire la competizione con i fornitori esteri⁹.

L'aumento del livello tecnologico e del costo di sviluppo degli armamenti e, al contempo, le riduzioni dei budget nazionali per la difesa

⁷ CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, op. cit., p. 15.

⁸ Filippo Maria Giordano, *Quali prospettive per la sicurezza europea? Modelli d'integrazione e ipotesi di cooperazione*, Centro studi sul federalismo, giugno 2015.

⁹ CSF-IAI, *I costi della non-Europa della difesa*, op. cit., p. 20.

hanno tuttavia reso evidente le difficoltà degli Stati europei di finanziare da soli progetti di alto profilo. Alcuni Stati europei hanno quindi costituito dei consorzi per la realizzazione di armamenti come il caccia *Eurofighter Typhoon* (sviluppato a partire da una collaborazione tra Regno Unito, Germania, Italia e Spagna), il quadrimotore *Airbus A-400M Atlas* (progettato e realizzato dal consorzio europeo EADS/Airbus di cui fanno parte Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) o gli elicotteri *Eurocopter Tyger* (di progettazione e realizzazione franco-tedesca) e l'NH-90 (realizzato dal consorzio NHIndustry, costituito da Regno Unito, Italia, Francia, Germania e Olanda). Questi progetti portati avanti in un quadro continentale consentirebbero alle industrie europee di compiere notevoli passi avanti nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie. Il loro successo dipende, però, dal superamento di difficoltà che derivano dalla struttura dei consorzi, basati sulla cooperazione tra gli Stati. Questa non basta ad impedire il prevalere degli egoismi e delle rivalità nazionali, che si traducono in ritardi, lievitazione dei costi e incertezza nel raggiungimento degli obiettivi. E' ciò che è accaduto ad ambiziosi progetti come il lanciatore *Ariane 5* o il sistema satellitare Galileo.

Nel 2013, l'84% del materiale per la difesa è stato reperito entro i confini nazionali¹⁰. Questo impedisce agli Stati europei di sfruttare i vantaggi economici che derivano dall'economia di scala e penalizza la crescita dell'industria militare dalla quale dipendono le capacità operative delle forze armate e, in ultima analisi, la stessa politica di difesa europea.

L'Unione europea, complessivamente, è al secondo posto nel mondo per quanto riguarda la spesa per la difesa, tuttavia non costituisce la seconda potenza militare¹¹. Le azioni militari europee, al contrario, si dimostrano inefficaci. Ad esempio, in occasione degli interventi militari nel Chad nel 2008 e in Libia nel 2011 è emersa la carenza di munizioni ad alta precisione, di rifornimento aereo e di infrastrutture necessarie per la logistica, mancanze a cui hanno poi fatto fronte gli Stati Uniti. Una situazione molto simile si era verificata precedentemente nella guerra del Kosovo, che aveva visto 30.000 interventi aerei americani su un totale NATO di 38.000¹². Anche le più recenti operazioni in Libia e in Siria dimostrano che nessun paese europeo è più in grado di

¹⁰ *In defence of Europe*, nota strategica dello European Political Strategy Centre, giugno 2015, p. 3.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Domenico Moro, *Costo della non Europa della difesa...*, op. cit., p. 289.

condurre, senza il sostegno degli Stati Uniti o della NATO, operazioni di media e alta intensità. La capacità di intervento rapido di jet ed elicotteri d'attacco o per il trasporto di mezzi e truppe è a livelli molto ridotti rispetto al minimo indispensabile, inferiore al 50%, in molti Stati europei¹³ e, in generale, il “deficit di difesa”, che consiste nel gap tra le capacità militari possedute dagli Stati e quelle necessarie per la difesa dei propri interessi¹⁴, continua a crescere.

Le inefficienze economiche che derivano dall'assenza di una difesa comune europea sono divenute più preoccupanti a seguito dell'impatto della crisi economica, che ha spinto i governi europei a ridurre i budget della difesa, quando la tendenza globale ha visto invece un aumento delle spese militari. Nell'Unione europea la spesa totale per la difesa tra il 2005 e il 2014 è diminuita del 9%, riducendosi al 1,15% del PIL; nello stesso periodo la Cina ha aumentato la spesa militare del 167%, la Russia del 97% (di cui un terzo dedicato al nucleare), l'India del 39% e il Brasile del 41%¹⁵. Questi paesi, che non soffrono delle inefficienze europee, stanno colmando rapidamente il gap che li separa dalle potenze occidentali. In particolare la Cina ha dichiarato di voler raggiungere il livello di spesa degli Stati Uniti (anche se ad oggi questa è ancora pari ad un quarto di quella americana e nel 2014 ammontava al 2,1% del PIL contro il 3,5% degli USA)¹⁶.

La maggior parte dei governi europei è convinta di poter tagliare le spese militari contando sul fatto che gli Stati Uniti continueranno a garantire la sicurezza dei loro paesi, incentrando pertanto le proprie politiche in ambito della difesa sulla logica “NATO-first” e privilegiando buoni rapporti bilaterali con Washington. In realtà, è velleitario adottare questa logica da Guerra fredda a ormai 20 anni dalla sua conclusione. I tagli alla spesa pubblica che hanno ridotto le capacità militari statunitensi, il disimpegno in Iraq e in Afghanistan, lo spostamento del focus strategico americano verso l'Asia per contenere la Cina stanno mettendo in dubbio l'affidabilità del sostegno americano nelle questioni militari europee. Lo stesso governo statunitense, alla luce dei suoi nuovi interessi strategici e delle proprie difficoltà nella risoluzione dei conflitti nell'area mediorientale, sta spingendo l'Europa ad integrare la propria difesa e ad assumersi maggiori responsabilità in campo milita-

¹³ *In defence of Europe*, op. cit., p. 3.

¹⁴ Anand Menon, e Nick Witney, *After Paris: What price European defence?*, European Council on Foreign Relations, novembre 2015.

¹⁵ *In defence of Europe*, op. cit., p. 3.

¹⁶ SIPRI *Military expenditure database*, 2014.

re, ritenendo che “a stronger European defence will contribute to a stronger NATO”¹⁷.

Nel 2014 si è registrato il picco storico della spesa militare mondiale, pari a 1.767 miliardi di dollari¹⁸. I trend di spesa delle diverse potenze globali e regionali riflettono l’orientamento verso un sistema internazionale multipolare, in cui l’Europa non può più permettersi di sottrarsi alle proprie responsabilità, delegando agli Stati Uniti, nel quadro della NATO, il compito di rappresentare l’intero blocco occidentale.

Come Spinelli aveva anticipato in seguito al fallimento del progetto della CED, senza una struttura federale europea l’unico ruolo che gli Stati europei avrebbero potuto giocare nel mondo sarebbe stato quello di “Stati tributari del comandante atlantico”¹⁹. A questo proposito è esemplare il caso dell’Afghanistan: fino al 2008, gli europei hanno speso nel loro insieme in Afghanistan praticamente quanto gli Stati Uniti (4.7 miliardi di dollari contro 5 miliardi di dollari²⁰). Tuttavia gli Stati europei hanno avuto un’influenza minima sull’evoluzione delle strategie in quell’area vitale per la loro sicurezza. Mantenendo le proprie strutture nazionali, gli Stati europei si dimostrano incapaci di esercitare un peso politico all’interno della NATO e finiscono per subire le politiche dettate dagli interessi dello Stato più forte, cioè gli USA, che non sempre coincidono con quelli europei. Nei più recenti coinvolgimenti della NATO in Libia ed in Ucraina, risulta evidente il contrasto tra gli interessi americani e quelli dei paesi europei e l’inconsistenza dell’Unione europea, che ha consentito agli Stati Uniti di far leva opportunisticamente sugli interessi nazionali particolari di alcuni dei paesi membri dell’UE.

D’altra parte, quando gli Stati europei non sono protetti dallo scudo americano subiscono la volontà delle altre potenze mondiali, come accade con la Russia, oppure sono coinvolti loro malgrado nelle crisi che colpiscono il Vicino Oriente e l’Africa, come dimostra la crisi migratoria.

¹⁷ NATO, *Wales Declaration on Transatlantic Bond*, settembre 2014. Ciò non significa però che le frequenti richieste degli USA agli europei di aumentare il loro contributo alla NATO siano accompagnate dalla disponibilità a concedere maggiori responsabilità nelle posizioni di comando dell’organizzazione. Questa tendenza può pertanto indebolire la prospettiva di una difesa europea autonoma.

¹⁸ <http://www.rivistaeuropae.eu/esteri/sicurezza-2/la-spesa-militare-cresce-ma-non-in-europa>.

¹⁹ Altiero Spinelli, *Promemoria sul Rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla Conferenza per l’organizzazione di una Comunità europea della difesa*, citato in Giovanni Salpietro, *Attualità della CED*, *Il Federalista*, 56, n. 3 (2014), p. 237.

²⁰ Jeremy Shapiro e Nick Whitney, *Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US relations*, European Council on Foreign Relations, ottobre 2009.

Ciò che sta accadendo ai confini dell'Europa rende sempre più necessario riempire questo vuoto di potere. Solo diventando un polo autonomo della politica mondiale l'Europa restituirà agli europei la possibilità di influire in modo efficace sulle questioni globali, rendendo possibile un equilibrio internazionale più stabile e pacifico.

Negli ultimi anni sono stati avanzati numerosi appelli riguardo la necessità di istituire un esercito e un apparato difensivo comune, anche da parte di personalità istituzionali, come il Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, l'Alto rappresentante Federica Mogherini o il Ministro tedesco delle finanze Schaeuble. L'esercito europeo è considerato uno obiettivo militare capace di rappresentare un deterrente ai conflitti, di esercitare una prevenzione attiva e, al tempo stesso, in grado di "dare forma ad una politica estera e di sicurezza comune che permetta all'Europa di assumersi responsabilità nel mondo"²¹.

Purtroppo i vertici del Consiglio europeo focalizzati sulla questione della difesa europea, l'ultimo dei quali si è tenuto lo scorso autunno, non si sono conclusi con una concreta *roadmap* che spinga verso una qualsivoglia evoluzione della difesa dell'Unione europea e non hanno nemmeno introdotto sostanziali novità in materia. L'approfondimento della questione è stato nuovamente posticipato a giugno 2016, quando l'Alto rappresentante presenterà la nuova *Strategia europea globale sulla politica estera e di sicurezza*.

L'inerzia dei governi europei nel superare l'attuale situazione della difesa europea si è manifestata anche recentemente in seguito all'attivazione, per la prima volta nella storia, dell'articolo 42.7 del TUE, invocato da François Hollande dopo gli attentati di Parigi del 13 Novembre. Come ha dichiarato l'Alto rappresentante Federica Mogherini, l' "aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso" che gli Stati membri sono obbligati a fornire alla Francia non si è tradotto in una nuova missione comune o in una spinta verso l'approfondimento della PESC e della PSDC. I leader dei paesi europei hanno dato il via a consultazioni bilaterali con il governo francese, che, ancora una volta, hanno portato alla luce le divergenze di visione in merito al tipo di strumenti e di sostegno che i paesi sono disposti a dare e le loro differenti posizioni sul conflitto siriano²².

Il problema fondamentale della difesa europea è pertanto di natura

²¹ Jean-Claude Juncker in un'intervista pubblicata l'8 marzo dal settimanale tedesco *Welt am Sonntag*.

²² <http://www.rivistaeuropae.eu/esteri/sicurezza-2/paris-attacks-eu-solidarity-does-not-mean-integration/>.

politica. I vantaggi economici e strategici che deriverebbero dall'integrazione della difesa europea (il risparmio, il miglior impiego delle risorse, la riduzione delle duplicazioni, l'acquisizione di armamenti d'avanguardia, lo sviluppo del mercato della difesa e delle industrie europee, l'innovazione tecnologica) non trovano corrispondenza nella volontà politica dei governi degli Stati membri.

Ogni proposta di maggiore integrazione in ambito militare resta lettera morta se non affronta la delicata questione della cessione di sovranità e della ripartizione dei poteri tra le istituzioni nazionali e quelle europee. Ciò è chiaramente possibile solo nell'ambito dei paesi dell'eurogruppo che hanno già avviato il processo di trasferimento della sovranità in ambito monetario. Un esercito europeo degno di questo nome comporta il potere di prendere decisioni strategiche, di procurarsi le risorse per realizzarle e di intraprendere azioni militari, richiede cioè un governo europeo. Risulta perciò difficile immaginare cessioni reali di sovranità in ambito militare senza affrontare da subito il tema della legittimazione democratica dei nuovi poteri assegnati alle istituzioni europee, in particolare i poteri legislativi e di controllo sul bilancio e sull'azione di governo.

Laura Filippi

L'OCEANO DELLA DISCORDIA

Il 5 ottobre 2015 è stato siglato ad Atlanta, Stati Uniti, il Trattato di libero scambio nel Pacifico (TPP) tra 12 nazioni che si affacciano su questo oceano¹. Sulla firma di questo accordo², dopo oltre cinque anni di trattative, aleggia l'ombra di un grande assente: la Cina. Il Trattato viene visto da molti come il tentativo delle nazioni firmatarie, in particolare degli USA, di contenere l'espansionismo economico cinese. Tuttavia nei discorsi di chiusura dell'evento da parte di molti leader, vi sono state dichiarazioni di apertura per un futuro ingresso della Cina quale nuovo partner. Ma vi è un altro assente, la Russia, che sul piano economico viene esclusa da ogni accordo economico che includa na-

¹ Stati Uniti, Canada, Messico, Perù, Cile, Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Brunei, Vietnam, Malesia e Singapore.

² *TPP trade deal: seven things you need to know*, Financial Times, 5 ottobre 2015.

zioni dell'Occidente o che siano, sul piano politico, filo occidentali. Una esclusione, beninteso, che la stessa Russia sta alimentando da quando è iniziata la crisi ucraina nel 2013.

La crescita economica dell'area del Pacifico è una costante dell'ultimo decennio e non è garantita solo dall'economia cinese. E' proprio in quest'area che si è spostato il baricentro della politica commerciale statunitense, di fronte ad un'Europa ancora bloccata da una crisi economica non risolta e dai conflitti interni all'area euro. L'ambizione degli USA è di aprire nuovi accessi al mercato transpacifico grazie a questo nuovo trattato che raggruppa paesi che nel loro insieme rappresentano il 40% del PIL mondiale, l'11% della popolazione mondiale ed il 25% del commercio mondiale³. In attesa di conoscere l'esito degli accordi tra USA e Europa a proposito del Trattato transatlantico, è nella regione del Pacifico che si gioca nel prossimo futuro il destino dell'economia mondiale in ansia per lo stato dell'economia cinese e per le possibili nuove bolle finanziarie⁴. Ma oltre all'importanza strategica sul piano economico e finanziario che questa regione ha assunto, vi sono altri aspetti che rendono l'area del Pacifico il centro di importanti scenari geopolitici cui gli europei assistono passivamente o del tutto ignari.

Da quando nel 2014, a seguito della crisi in Ucraina, gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno dato corso ad una serie di sanzioni economiche contro la Russia, questa ha rafforzato le proprie relazioni economiche con la Cina siglando importanti accordi in ambito commerciale ed energetico⁵. Inoltre, sul piano politico, Russia e Cina, in seno al Consiglio delle Nazioni unite, non hanno mancato di sostenersi a vicenda come dimostrato in occasione delle votazioni sulla crisi in Ucraina o a proposito della annessione della Crimea alla Federazione Russa. Da parte sua la Russia non si sta opponendo alle operazioni cinesi nell'Oceano Pacifico, che hanno il chiaro obiettivo di contrastare l'influenza degli Stati Uniti nell'area.

L'aspetto più inquietante, tuttavia, risiede nel fatto che le due potenze stanno sviluppando accordi in campo militare, dando dimostrazione al resto del mondo che la loro intesa è profonda e va oltre la at-

³ *Negoziati commerciali e nuovi equilibri tra Usa, Area del Pacifico e UE*, Agiregioni, n. 39, 2014.

⁴ E' sintomatico comunque che si parli di crisi cinese, con ripercussioni a livello mondiale, quando la crescita del suo PIL nel 2015 è di circa il 7% mentre nella UE si stenta ad arrivare all'1,5%.

⁵ Si veda: S. Spoltore, *L'Ucraina tra est ed Ovest*, Il Federalista, 56 n. 1-2 (2014), pp. 87-98.

tuale contingenza politica in cui la Russia si ritrova al centro delle critiche da parte dell'Occidente (anche per il diretto intervento militare in Siria⁶). Nel mese di maggio 2015 vi è stata, per la prima volta nella loro storia, una esercitazione navale congiunta russo-cinese nel Mar Mediterraneo denominata "Joint Sea 2015 I". Se la presenza di navi da guerra russe nel Mediterraneo è una costante dai tempi della Seconda guerra mondiale, disponendo per altro di porti di appoggio in Siria, ben diverso è il senso della presenza di navi da guerra cinesi. In realtà questa prima operazione congiunta voleva essere un messaggio da parte russa verso il mondo occidentale che, con il suo tentativo di isolare Putin, porta al rafforzamento dei suoi legami con la Cina e al fatto di guardare all'Asia come a nuovi mercati. Nell'ottica cinese, invece, l'operazione nel Mediterraneo era un segnale verso gli Stati Uniti in risposta alla loro presenza in acque territoriali che la Cina considera di propria influenza sia sul piano commerciale, sia sul piano militare. Non a caso nel mese di agosto del 2015 si è ripetuta una nuova esercitazione congiunta russo-cinese denominata "Joint Sea 2015 II"; e questa volta le operazioni si sono svolte a largo delle coste russe di Vladivostok e nel Mar del Giappone. Non solo: l'esercitazione ha simulato lo sbarco di marines cinesi su di un'isola. Fonti cinesi hanno dichiarato che queste esercitazioni "...non sono dirette ad alcuna terza parte e non riguardano lo *status quo* nella regione"; ma la versione russa, per bocca del Ministro della difesa Sergei Shoigu, è stata diversa e fa trasparire il vero senso di queste operazioni: "lo scopo principale di addestrare le nostre forze con i cinesi è di formare un sistema collettivo di sicurezza regionale, visti i tentativi americani di rafforzare la loro presa politica e militare in Asia e nel Pacifico"⁷.

Mentre la Cina, dunque, mantiene la sua cosiddetta politica del sorriso, la Russia non esita ad accusare gli USA di ingerenza nella regione, le stesse accuse che ha mosso a proposito della questione ucraina. Ma anche la Cina, nonostante le parole rassicuranti, mantiene un atteggiamento guardingo verso la potenza statunitense e infatti lo scorso me-

⁶ L'atteggiamento verso il ruolo della Russia in Siria è però mutato dopo l'abbattimento dell'aereo di turisti russi nei cieli dell'Egitto e i tragici attentati di Parigi nel novembre 2015. Si sono anzi attivati accordi per svolgere operazioni militari congiunte in Siria tra la Russia e la Francia *in primis*. La crisi siriana ha ridato alla Russia un ruolo primario che sta migliorando i rapporti con la UE e con gli Stati Uniti, consci che senza una partecipazione russa nella lotta contro l'estremismo islamico è impossibile pensare di stabilizzare l'area medio orientale.

⁷ *Corriere della Sera*, 21 agosto 2015.

se di settembre ha presentato un sistema missilistico denominato non a caso *Guam killer*: Guam è l'avamposto americano nel Pacifico ove è presente la base aerea Andersen⁸. La politica del sorriso non nasconde quindi nei fatti i timori cinesi. In realtà è dal 2012 che la Cina sta agendo nell'area del Pacifico con operazioni che rasentano la fantascienza. Nel Mar Cinese meridionale da tre anni il governo cinese sta riversando tonnellate di sabbia e cemento lungo delle barriere coralline semi-sommerse, creando, di fatto, delle isole artificiali dove, per altro, è già stato installato un aeroporto militare in base ai rilevamenti satellitari statunitensi. Pechino rassicura i propri vicini sostenendo di star costruendo rifugi anti tifone utili a tutti. In realtà lungo queste ex barriere coralline ora trasformate in isole artificiali transitano ogni anno 5000 miliardi di dollari di merci e petrolio⁹. In quest'area del Pacifico sono stati scoperti importanti giacimenti petroliferi. L'area è strategica. Il punto è che queste acque, che la Cina rivendica come proprie, sono in realtà contese anche da Filippine, Vietnam, Malesia, Brunei e Taiwan¹⁰: nazioni alleate degli USA e alcune anche firmatarie del nuovo Trattato transpacifico. E in prossimità di questi atolli sono già iniziate le polemiche a proposito del mancato rispetto del limite delle acque territoriali: la Cina ha accusato gli Stati Uniti di violare le proprie acque territoriali avendo inviato in prossimità degli atolli unità navali da guerra¹¹. Da alcuni osservatori viene fatto notare come la creazione di queste isole artificiali da parte di Pechino costituisca una valida alternativa alla messa in cantiere di portaerei. Nel Pacifico gli USA possono disporre di 10 portaerei cui la Cina può oggi contrapporre una sola; le isole artificiali dotate di aeroporto, in mezzo all'Oceano, costituiscono una valida alternativa¹².

La regione sta vivendo pertanto anni di gravi tensioni acuite di recente anche dalla decisione del governo giapponese di interpretare in un modo completamente nuovo l'art. 9 della propria Costituzione che prevedeva "...la rinuncia per sempre alla guerra... alla minaccia o all'uso della forza quale mezzo per risolvere le controversie internazionali". Con il voto parlamentare del 18 settembre la Camera alta, su proposta del governo Abe, d'ora innanzi legittimerà i soldati giapponesi a combattere fuori dal territorio nazionale se "...il Giappone o un suo

⁸ *Aeronautica&Difesa*, n. 348, ottobre 2015.

⁹ *Corriere della Sera*, 16 aprile 2015.

¹⁰ *La Difesa*, Padova, 15 maggio 2015.

¹¹ *Il Sole 24 Ore*, 28 ottobre 2015.

¹² *Corriere della Sera*, 28 ottobre 2015.

stretto alleato sono sotto attacco”¹³. Tra Cina e Giappone i contrasti diplomatici non si sono mai placati sin dalla fine della Seconda guerra mondiale e si stanno acuendo in coincidenza con il rafforzamento dell'esercito popolare cinese e di questa nuova linea in politica estera del Giappone. D'altro canto il Giappone per il 2015 ha stanziato 36 miliardi di dollari per la Difesa, la Cina 98 miliardi, gli USA 663 miliardi, la Russia 61 miliardi e l'Unione europea 331 miliardi¹⁴. Quest'ultima rappresenta in apparenza una cifra enorme, che però va suddivisa per i 28 paesi membri e che diventa, quindi, di fatto, una dispersione di risorse, anche perché, in mancanza di un governo dell'Unione che possa garantire una politica di difesa europea, ogni Stato membro mantiene un proprio standard negli armamenti.

La corsa agli armamenti vede dunque competere Stati Uniti, Cina e Russia nella ricerca di una leadership che ha oggi come scenario l'Oceano Pacifico. Nonostante gli accordi START¹⁵ prevedano entro il 2018 una graduale riduzione delle testate nucleari e delle bombe strategiche, le due potenze stanno procedendo esattamente in senso opposto¹⁶. Nell'ambito degli armamenti nucleari Stati Uniti e Russia mantengono una netta superiorità rispetto alla Cina che invece ha una netta preminenza nell'ambito delle forze convenzionali. Ma una lettura degli investimenti in campo militare rivela nuovi scenari, che mostrano come Cina, Russia e Stati Uniti nel campo della difesa abbiano programmi che si svilupperanno sino all'anno 2050. L'Europa di oggi, invece, è completamente esclusa, del tutto impotente a causa della sua divisione di fronte a nazioni di dimensioni continentali che dispongono di un governo che programma gli obiettivi e le strategie da perseguire.

Se si analizza il recente *National Military Strategy* degli Stati Uniti¹⁷, si vede che parte dagli scenari geopolitici che li coinvolgeranno insieme a Russia e Cina in una competizione militare che avrà al proprio centro il Pacifico imponendo agli USA un minor impegno in ambito NATO. In questo contesto viene anche ribadita la necessità che gli alleati europei provvedano all'onere della propria difesa¹⁸. Nel settore degli investimenti è interessante osservare come nei prossimi tre anni

¹³ *Il Sole 24 Ore*, 18 settembre 2015.

¹⁴ Fonte: *Stockholm Int. Peace Research Institute*.

¹⁵ *Strategic Arms Reduction Treaty* (START), siglato l'8 aprile 2010 tra i presidenti Obama e Medvedev.

¹⁶ *Aeronautica&Difesa*, n. 346, agosto 2015.

¹⁷ *The United States Military's Contribution to National Security 2015*.

¹⁸ Si veda *Aeronautica&Difesa*, n. 346, agosto 2015.

gli USA investiranno in ricerca e sviluppo oltre 21 miliardi di dollari, a favore della aviazione (oltre 15 miliardi) e della marina (6 miliardi). A questi investimenti vanno aggiunti quelli che riguardano un nuovo e strategico settore: quello aerospaziale, in particolare per lo sviluppo dei satelliti militari. Se una presenza militare agguerrita nei mari o lungo le frontiere garantisce l'immagine di potenza di una nazione, è altrettanto vero che oggi il controllo dello spazio è ugualmente importante. Si stima che ammontino a circa 35 miliardi di dollari le spese militari globali nel settore satellitare con USA e Russia che ne coprono circa l'80%. La Cina in questo campo è in ritardo, ma rapporti dell'intelligence statunitense informano che Pechino dispone ormai di sistemi anti satellitari in grado di distruggere il 90% dei satelliti USA (ne dispone di 150 nello spazio, a fronte dei 70 della Russia)¹⁹. E per capire la delicatezza della situazione bisogna tenere presente che colpire i sistemi satellitari, *in primis* quelli militari e poi quelli civili, significherebbe oggi interrompere le comunicazioni a livello mondiale riportando il mondo indietro di due secoli e scatenando un caos dalle conseguenze inimmaginabili.

In questo contesto è evidente come l'Europa resti ai margini di ogni questione cruciale. Se sino agli anni Ottanta attraverso il nostro continente transitava il 50% del commercio internazionale, ora il baricentro del mondo si è spostato verso l'Asia e le coste americane del Pacifico. Nel campo dei sistemi satellitari, l'Europa sta tentando con il progetto Galileo di predisporre un proprio sistema (per quanto pensato per integrarsi con quello statunitense, il GPS)²⁰ ma è in ritardo sui tempi. Il *gap* degli investimenti nel settore resta comunque incolmabile rispetto agli USA e alla Russia. Mentre, in campo militare, abbiamo ricordato come la mancanza di un governo e di una difesa comune europea disperda una grande quantità di denaro pubblico senza alcuna possibilità di rendere l'Unione europea capace di intervenire con efficacia nei vari scenari internazionali. In caso di missioni all'estero sono ancora i singoli paesi ad agire o intervenire, avendo anche grandi difficoltà a coordinarsi in caso di operazioni congiunte: le vicende in Libia e quelle più recenti in Siria ne sono una triste testimonianza. Di fronte ad un mondo che sta rapidamente mutando nei rapporti di forza economici, militari e finanziari è indispensabile che al più presto l'Unione europea agisca per definire una struttura istituzionale che le garantisca competen-

¹⁹ *Avvenire*, 29 agosto 2015.

²⁰ Agenzia Spaziale Italiana, www.asi.it.

ze e poteri reali nei campi della difesa e della politica estera. La cessione della sovranità è il totem che deve essere abbattuto da parte degli Stati disponibili all'interno dell'Unione: sarebbe sufficiente che un nucleo di paesi compisse il primo passo, come è già accaduto per dar vita all'euro.

Stefano Spoltore

Interventi

QUALE RUOLO PER L'ITALIA NELL'UNIONE?*

1. *Premessa.*

In una epoca segnata dalla fine delle ideologie e dei “pensieri forti”, l’unità politica europea è stata chiamata “utopia di riserva”. Un ideale cioè utile a sostituire motivazioni collettive divenute in gran parte obsolete. Di sicuro, comunque, l’Europa non è una facile utopia. È, semmai, una cartina di tornasole della volontà di perseguire il cambiamento, e dunque di realizzarlo passo dopo passo. L’Europa è il luogo dove la politica ritrova la sua capacità di incidere sulla realtà. Ha scritto Giorgio Napolitano: “Ha senso, oggi, fare politica per sostenere progetti forti di cambiamento e di governo che possono ormai concepirsi solo in termini europei”.

Chi ha domestichezza con le vicende europee e segue con passione i percorsi a volte intricati dell’integrazione sa che, come nella vita, per dirla con una formula, occorre pazienza, molta pazienza, e quando la pazienza è finita, ne occorre altra ancora. Penso sia importante partire da questa generica premessa, perché oggi uno sguardo critico sulle vicende europee può e deve alimentare un nuovo riformismo. E cioè un approccio al cambiamento che non ponga in discussione le fondamenta costruite pazientemente nel corso dei decenni scorsi di un edificio non ancora completo quale è l’Unione europea oggi. È importante, al contrario, una vera e propria controffensiva culturale e politica capace di contrastare stereotipi e ricostruzioni superficiali sull’Europa. I limiti e le contraddizioni dell’Unione non vanno nascosti e non deve esser-

* Si tratta dell’intervento redatto per il numero di luglio-settembre 2015 della rivista *Paradoxa* interamente dedicato al tema: “L’Europa: ne abbiamo abbastanza?”. Ringraziamo la Fondazione Internazionale Nova Spes per l’autorizzazione a riprodurlo.

ci reticenza nell'evidenziarli. Eppure, l'enfasi con la quale in questi anni si è insistito su questi è spesso servita a celare una limitata volontà politica nel perseguire la costruzione su quelle fondamenta. Recuperare se non una egemonia culturale, almeno una narrativa meno ansiogena sull'Unione è una sfida non da poco, perché tra retorica e scetticismo la via è stretta.

Non va negata l'urgenza del cambiamento nelle politiche e nelle istituzioni europee. Occorre cambiare, costruendo. Tommaso Padoa Schioppa ha parlato di "ambizione timida" per caratterizzare un approccio allo stesso tempo tenace e capace di non perdere senso della misura e della complessità della sfida di governo. "Chi governa deve essere guidato da un'ambizione sul futuro del paese superiore a tutto il resto". Questa sua conclusione vale anche per il governo dell'Europa.

2. Conquiste da difendere.

Questi ultimi due decenni hanno visto il conseguimento di importanti conquiste, che purtroppo tendiamo a trascurare. In tempi di crisi, di obiettivi e spesso drammatiche difficoltà di vita per tanti cittadini europei, certo non è facile enfatizzare le realizzazioni esistenti. È forte la domanda di cambiamento e non è facile collegarla alla difesa dell'esistente. In questi anni però molto dell'identità europea e del futuro dell'integrazione si giocherà sulla difesa e lo sviluppo di queste realizzazioni.

Una grande conquista è lo sviluppo in senso parlamentare dell'Unione. Si parla molto spesso di deficit democratico dell'Unione, che altrettanto spesso altro non è che deficit di informazione. La conquista maggiore del Trattato di Lisbona è stato l'ampliamento delle prerogative del Parlamento europeo, che decide su un piede di parità con il Consiglio sulla grande maggioranza degli atti comunitari e quindi indirettamente sulla grande maggioranza della legislazione nazionale, essendo questa per ampia parte derivata dal livello europeo. La codecisione dunque è un caposaldo del metodo comunitario e un dato incontrovertibile dell'architettura istituzionale europea.

Il Parlamento europeo ha sempre avuto una funzione positiva quanto a "contaminazione" europeista persino per alcune personalità euroscettiche. I gruppi politici hanno nel corso degli anni creato occasioni di vera integrazione per quanto le sensibilità nazionali abbiano continuato a essere disomogenee su molti temi. Si può dire che seppur molto lentamente sta crescendo un trend di unitarietà politica e di disciplina di voto. È vero che in alcune occasioni prevalgono logiche naziona-

li all'interno dei gruppi politici europei, ma è altrettanto vero che all'interno dei parlamenti nazionali non mancano certo rotture della disciplina di gruppo. Lo smodato e penoso tentativo di spettacolarizzazione dell'Assemblea di Strasburgo da parte di figure meschine, di macchiette dell'eurofobia, non deve trarci in inganno. I gruppi euroscettici e i partiti apertamente eurofobi nel Parlamento europeo non spostano le maggioranze dell'aula, ma cercano di condizionare in qualche occasione il clima generale del dibattito e persino la sua atmosfera di fondo. O meglio, un rumore di fondo, vista la specializzazione degli eurofobi, in particolare quelli italiani, nel suscitare schiamazzi e creare occasioni di intrattenimento scenico che poco hanno a che fare con un confronto democratico.

Il voto europeo esprime ancora una solida maggioranza pro europea, frutto di una partecipazione al voto purtroppo bassa, ma sostanzialmente stabile (un paragone con la dimensione federale americana e la partecipazione al voto in quel contesto relativizza la poca passione degli europei per il voto a livello sovranazionale). Il trend di ribasso alla partecipazione al voto è stato accelerato molto dall'allargamento all'Europa centrale e orientale, perché in diversi di questi paesi l'astensionismo è drammaticamente alto. Pare comunque essersi stabilizzato in occasione delle europee del 2014. Da un punto di vista italiano, tra l'altro, si può legittimamente dire che l'affermazione del PD di Matteo Renzi come primo partito europeo quanto a numero di voti ha di fatto scongiurato la possibilità di maggioranze nel PE meno europeiste dell'attuale.

Vengo a un secondo aspetto. La Commissione europea ha attraversato vicende alterne, passando dalla stagione produttiva e ormai entrata nella mitologia della storia dell'integrazione con Jacques Delors, ai tentativi di rianimazione negli anni di Romano Prodi, alla lunga stagione Barroso. Più volte è stato scritto di un suo tendenziale declino quanto a capacità di iniziativa. Un giudizio non sempre giusto, dato il contesto politico complessivo, mutato profondamente rispetto agli anni di Delors, e viste le resistenze crescenti da parte degli Stati membri quanto allo sviluppo di alcune politiche comuni. È però un dato di fatto la novità costituita dall'elezione nel 2014 di Jean Claude Juncker alla testa della Commissione come candidato della famiglia politica europea più votata dai cittadini, e cioè il PPE, in una sorta di governo di grande coalizione con il PSE e con il supporto della famiglia liberaldemocratica. Si tratta del portato del Trattato di Lisbona, che prevede l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento sulla base di una proposta del Consiglio europeo che deve tenere conto dei

risultati delle elezioni europee. In sostanza qualcosa di analogo a quanto accade nei regimi parlamentari.

Senza che forse ce ne rendiamo conto fino in fondo, abbiamo una sorta di governo parlamentare europeo – userei la formula di Cancellierato europeo – con candidati delle famiglie politiche europee alla presidenza della Commissione e la successiva elezione di quello del partito di maggioranza relativa, o comunque in grado di formare una coalizione maggioritaria al Parlamento. Non quel presidenzialismo europeo auspicato da molti sulla scorta del modello federale americano, ma un effettivo grado di politicizzazione della Commissione come governo europeo. Questa novità è dovuta all’iniziativa del PE e del suo Presidente, Martin Schulz. È la realizzazione di uno scenario che il Parlamento aveva da tempo auspicato.

Il livello di politicizzazione della Commissione è confermato dalla presenza nella sua compagine di esponenti di primo piano della politica nazionale di diversi paesi membri (ex-primi ministri, ministri degli esteri o dell’economia). La politicizzazione al contempo può sollevare questioni di equilibrio rispetto ad altre funzioni che la Commissione assolve, funzioni non “di governo” quanto di “sorveglianza” e di sanzione. In realtà, la prassi già dimostra che esistono meccanismi e procedure interne alla Commissione in grado di garantire un equilibrio tra i suoi diversi e delicati compiti. Una riflessione sulla Commissione potrebbe essere legata a un inciso sulla funzione pubblica europea. La tanto bistrattata funzione pubblica europea, di cui in realtà poco si sa se non le usuali litanie contro gli eurocrati privi di sensibilità politica e al contempo responsabili delle peggiori decisioni politiche. Alla Commissione in particolare, che ne rappresenta la fetta più consistente, certo non mancano eccessi di burocrazia e strutture obiettivamente pesanti, nonché liturgie amministrative di dubbia efficacia. Ma è anche vero che viene trascurato il livello delle complessità legislative e politiche che i *civil servants* europei, non sempre guidati da una leadership politica decisa, devono prendere in conto. È curioso notare come nei discorsi sul futuro dell’Unione europea poco si dice sulle sue strutture amministrative. Ma è pensabile concepire un futuro delle istituzioni senza porsi il tema dei “servitori” della federazione europea?

La costruzione del Servizio di azione esterna dell’Unione è senza dubbio un esempio di cui valutare il rilievo. E’ un settore, per quanto importante, della più generale funzione pubblica europea. L’eurocrazia è cresciuta essenzialmente su un modello francese e in un contesto culturale e linguistico relativamente semplice. In questi due decenni, in se-

guito all'allargamento e a un più generale ricambio generazionale, ha avuto una trasformazione profonda dei suoi assetti. Resta una amministrazione *sui generis* e senza corrispettivi, con un multilinguismo che si sta schiacciando sul trilinguismo inglese francese tedesco, i cui limiti sono in un crescente grado di chiusura culturale dei quadri amministrativi e in molti casi in un limitato afflato europeista. Come arrivare a promuovere meglio la qualità, la indipendenza e le capacità della funzione pubblica europea è una questione importante.

Terzo tema. La crisi finanziaria globale scoppiata nel 2007-2008 e ancora non terminata del tutto ha lasciato molte tracce. Ha scavato solchi profondi all'interno delle società contemporanee, tra aree geografiche e tra generazioni, con ferite che avranno bisogno di tempo per rimarginare. In conseguenza della crisi, seppur tra contraddizioni e ritardi, sono state trovate soluzioni inedite sul piano istituzionale, in particolare in ambito di sorveglianza bancaria e di solidarietà finanziaria, fino alla creazione del Meccanismo europeo di stabilità, cioè il fondo di assistenza a Stati con problemi di insolvenza. Ma l'innovazione più significativa è stata l'azione della Banca centrale europea guidata da Mario Draghi. La BCE ha mostrato una centralità non scontata sia da un punto di vista istituzionale che politico. Sul tipo di intervento che la BCE poteva o non poteva mettere in campo per dare liquidità al sistema monetario e sostegno alle esposizioni più importanti dei debiti sovrani di alcuni Stati europei, c'è stato un lungo e delicato confronto a più livelli, all'interno delle stesse istituzioni europee e della BCE in primo luogo, con singoli governi nazionali, con le opinioni pubbliche. La BCE ha mostrato fermezza di direzione e indipendenza dalla politica, mantenendo con questa, inclusa la rappresentanza al Parlamento europeo, una fruttuosa capacità di dialogo istituzionale. In altre parole, la BCE si è dimostrata una istituzione federale a tutti gli effetti, l'istituzione federale per eccellenza dell'Unione monetaria, e un pilastro del sistema comunitario. E ha mostrato che il livello federale e comunitario funziona spesso anche a coprire le lacune di flessibilità tecnico giuridica e politica del livello nazionale e del metodo intergovernativo. Questo ruolo è una grande conquista di questi anni e anche una risposta a quanti hanno costantemente messo in discussione l'indipendenza della BCE auspicandone di volta in volta maggiore o minore capacità di intervento. C'è stato chi l'ha descritta come la centrale di ciechi tecnocrati impegnati nella promozione del complotto liberista internazionale e nello smantellamento dello stato sociale europeo. Invece, la BCE ha salvato l'euro e con esso la coesione sociale e economica dell'Unione.

Naturalmente, anche l'euro è una conquista di questi decenni. Alla sua nascita diversi economisti, politologi, banche centrali, mondo della finanza, opinionisti, leader politici vari consideravano la moneta unica un sogno irrealizzabile – per alcuni anzi era una sciagura evitabile. L'euro invece sta superando la sua prima grande crisi, che è costata molto in risorse finanziarie, economiche, sociali, politiche. È stato speso un capitale da tutti questi punti di vista, che fatteremo a ricostruire senza un nuovo slancio nella definizione dell'architettura di governo dell'euro. Eppure, è curioso come una crisi nata fuori dall'Unione europea e dall'area monetaria euro sia stata spiegata all'opinione pubblica europea principalmente in termini di limiti e contraddizioni del sistema di governo dell'euro. Limiti e contraddizioni palesi, ma che sono stati ingigantiti da un modello complessivo di sviluppo – e cioè uno sviluppo a alto indebitamento – che caratterizzava buona parte dell'occidente. L'euro in realtà ha fatto da scudo di fronte alle tempeste monetarie internazionali proprio alle economie più deboli, e resta un fattore di coesione e unità.

Se smarriamo il senso dell'euro come moneta dell'Unione, come parte integrante di un progetto politico di integrazione e di sviluppo per l'Europa, perdiamo inesorabilmente il confronto con le tante e interessate Cassandre che profetizzano il fallimento dell'unione monetaria. Anche in questo, non c'è niente di scontato. L'euro è stato spesso criticato, superficialmente come il frutto di un disegno economicista. L'euro è nato invece a uno dei crocevia della storia dove le scelte non sono neutrali, ma segnano la via per le generazioni successive. Gli anni in cui con il superamento della guerra fredda si è aperta una porta sul futuro. "La storia come compito" è il titolo di una serie di discorsi di Willy Brandt. Cioè il compito di trarre dalla storia il senso di una direzione di marcia. È questo quanto insegna anche la nascita dell'euro e la sua prima grande crisi, quella che stiamo per superare. Come italiani dobbiamo guardare al nostro recentissimo passato. Quando cioè l'Italia è stata al centro di massicce speculazioni sui titoli di Stato, a inizio di questo decennio, che possono essere considerate anche un attacco all'unione monetaria. L'Italia ha resistito, trovando in Giorgio Napolitano un riferimento di autorevolezza e fermezza, e dando prova di una inaspettata coesione nazionale.

Infine, l'allargamento. Credo che qui si debba porre una domanda brutale anche tra gli europeisti più ferventi. Siamo o non siamo ancora convinti che l'allargamento all'Europa centrale e orientale è stato non solo un passo essenziale nel superamento delle tragiche divisioni del

secolo scorso ma anche parte di un progetto di unità politica veramente di dimensione europea? Domanda brutale, ma utile. Perché a fronte della diffusa indifferenza, se non ostilità, nei confronti dell'UE in parti consistenti dell'opinione pubblica di vari paesi dell'Europa centro-orientale, è a portata di mano la tentazione di ricondurre a queste negatività tutti o quasi i ritardi nell'integrazione. A ben vedere, gli oscillamenti, i passi indietro paurosi, le consistenti ritrosie e resistenze in quei paesi rispetto all'idea di una Europa più integrata, hanno origini complesse, che chiamano in causa sia le responsabilità delle loro classi dirigenti sia le responsabilità più in generale delle classi dirigenti europee nello spiegare il senso del progetto di integrazione e nel proporre politiche convincenti. Anche su questo punto vale la pena fare un passo indietro e andare a rileggersi le voci critiche prima dell'allargamento, le voci di quanti consideravano irrealizzabile la possibilità di costruire e governare una Unione a ventotto. O le voci oggi dei puristi dell'integrazione che pensano impossibile costruire l'Unione politica senza rinunciare a Praga, Varsavia, Budapest ecc. E cioè a luoghi della storia europea che con la caduta del Muro hanno ritrovato una loro collocazione naturale. Quello che oggi rischia di essere silenziosamente o clamorosamente rimesso in discussione è un più lungo percorso di allargamento, che nasce con l'adesione della Gran Bretagna. Può esserci la saldatura tra due opposte intenzioni: quella di una integrazione più stringente, praticamente definitiva e irreversibile (ma c'è qualcosa di definitivo nella storia?), di un nucleo duro intorno a Francia e Germania, e quella di una marcata distinzione, se non separazione *tout court*, di un nucleo esterno intorno alla Gran Bretagna. Queste due spinte vanno tenute in equilibrio. È uno dei compiti più difficili.

Naturalmente quella che ho svolto sin qui, è una sommaria, parziale e del tutto provvisoria analisi delle conquiste di questi due decenni. Si potrebbe e anzi dovrebbe fare riferimento ad esempio a una serie di politiche – basti pensare a ricerca e ambiente, concorrenza e mercato interno – che silenziosamente e purtroppo senza grande consapevolezza delle opinioni pubbliche sono avanzate e hanno portato a non pochi frutti in questi anni. Una valorizzazione delle politiche europee e dei loro risultati è parte integrante di un nuovo impegno culturale europeista. Si potrebbe e si dovrebbe fare riferimento alla giurisprudenza della Corte, che fa sì che lo spazio di diritti nel quale viviamo come cittadini europei sia una realtà che va oltre quanto esplicito nei Trattati e la Carta dei diritti fondamentali. Allo spazio Schengen, che senza dubbio è tra le conquiste da difendere. O all'embrione di politica estera e di si-

curezza comune. Ma qui l'essenziale mi sembra richiamare che il rischio di questa fase della politica europea è che non siano difese a sufficienza le conquiste che ho riassunto in termini generali. Il tema è come tenere insieme questi processi, e cioè il rafforzamento del ruolo legislativo del Parlamento europeo; il ruolo politico della Commissione e la sua evoluzione in un vero governo parlamentare europeo; l'indipendenza della Banca centrale europea e la sua capacità di intervenire; la forza dell'euro come parte integrante di un progetto politico, e dunque di un sistema di governo politico; la capacità di attrazione dell'Unione, come un grande spazio di diritti e politiche comuni. Non ci sono ricette facili e è saggio diffidare da eccessi di semplificazione. Parte delle *élites* nazionali, e talvolta non solo le leadership dei partiti euroscettici o xenofobi, non hanno mai digerito alcune di queste conquiste. La lotta per l'unità politica europea e per sue ulteriori conquiste deve dunque partire dal confronto su queste e per queste. François Mitterand ha scritto che "l'idée d'Europe serra l'idée-force des temps à venir, ou bien elle se perdra. J'ai fait mon choix". La vita è piena di scelte. Anche la lotta per l'unità europea lo è.

3. Verso l'unione politica.

Se non si capisce che l'unione politica è già in parte costruita, si rimanda a un mitico Eldorado sovranazionale la consapevolezza del ruolo che l'Unione europea già oggi ha nel mondo. Invece, non esiste una ora "x" del federalismo europeo, non è con tattiche da *Stato e rivoluzione* di Lenin che si può passare alla desiderata unione politica. "Avancer dans plusieurs directions à la fois n'impliquait pas que tout allât au même rythme; l'essentiel était que tout fût en mouvement, car l'Europe ne prendrait forme que dans l'action". Così scriveva Jean Monnet nelle sue memorie e così dobbiamo continuare a pensare per avanzare sulla costruzione della unione politica "qui est l'objectif de notre Communauté, à savoir l'établissement des Etats-Unis d'Europe".

Azione dunque, per gli Stati Uniti d'Europa. Azione che si svolge in un contesto in continua mutazione. Per le trasformazioni imposte dalla finanziarizzazione dell'economia e da mutate condizioni geopolitiche, a partire dall'emergere di nuove potenze regionali nel mondo e di nuove tensioni alle frontiere dell'Europa. Trasformazioni che non sempre hanno trovato conseguenti evoluzioni nel pensiero e nell'atteggiamento politico culturale. La storia presenta ciò nonostante i suoi conti, il più delle volte inaspettatamente e con curiosi ritorni.

Un ritorno è quello della stazione di Budapest. Un luogo simbolo,

per quanto rimosso dall'immaginario collettivo, della trasformazione seguita al 1989. Alla stazione di Budapest si ammassarono nel 1989 migliaia di cittadini in fuga dalla Germania Est e quella stazione divenne un luogo simbolo di un passaggio d'epoca tra il Novecento come era di divisione dell'Europa e il tempo della costruzione di un nuovo spazio politico e istituzionale in una comunità di Stati e popoli. Questo passaggio ha permesso di mettere in luce diversa agli occhi della opinione pubblica europea e mondiale la Germania e la figura del Cancelliere in particolare. Ci si è finalmente resi conto che la Germania di oggi è, e con lei l'Europa, un simbolo di libertà e democrazia. Questa è una sconfitta per chi in questi anni ha dipinto la Germania come un paese chiuso e protervo, per chi ha agitato implicitamente o esplicitamente il fantasma della Germania aggressiva e nazionalista come fattore di spiegazione di qualsiasi crisi nazionale. Il pregiudizio antitedesco è uno dei punti qualificanti di un pregiudizio antieuropeo duro a morire.

Ricollocare la Germania nelle categorie mentali del primo Novecento serve a spiegare il mondo magari in maniera facile, ma anche a non capirlo. Dunque, a rinnegare i progressi che l'integrazione europea ha conseguito, a partire da questo straordinario successo storico. Il paese simbolo delle guerre che hanno vissuto i nostri nonni oggi è diventato il paese simbolo del modello sociale europeo e del liberalismo democratico europeo: una grande rivincita postuma per la tradizione liberale che ha segnato il patriottismo tedesco senza quasi mai trovare fortuna. Curiosamente, Merkel è nel giro di pochi giorni diventata una statista capace di interpretare con coraggio un momento storico.

Helmut Kohl giunse al potere tra le alzate di spalle della stampa internazionale. Il *Guardian* ironizzò sulla grandezza di Helmut Schmidt, da Kohl spodestato, rispetto alla sua modestia ("esce un grande uomo, entra un uomo grosso"). Il che senza dubbio corrispondeva alle diverse qualità intellettuali delle due personalità. Kohl era considerato un politicante di provincia, era un esperto delle lotte di potere ma non certo una figura di spessore. Un navigante più che una guida. La storia gli ha offerto con l'89 una opportunità che seppe, con buona dose di opportunismo, cogliere. Merkel ha nel frattempo offerto una prova forse superiore (molto grazie al supporto politico programmatico della socialdemocrazia tedesca) rispetto al Kohl pre-1989 come governante del suo paese, e vive una sfida quasi altrettanto storica. Perché la classe dirigente tedesca si gioca buona parte del suo futuro con le scelte da compiere rispetto all'immigrazione. Vediamo se davvero sarà coerente con un orientamento di apertura di portata storica.

La massa di profughi dal Medio oriente che si è ammassata a Budapest non pone solo un problema umanitario e di gestione di una emergenza. No: segnala che qualsiasi sia la politica che l'Unione riesce a mettere in campo, nel nostro futuro prossimo c'è una realtà evidente quanto spinosa da un punto di vista politico. Tutti i paesi europei avranno più immigrazione, sia di profughi e rifugiati, sia in termini di immigrazione economica. È illusorio pensare che una redistribuzione tra gli Stati, nel medio o lungo termine, cambi radicalmente questo fenomeno. Può cambiare la dimensione delle emergenze. Non il dato della nostra epoca, e cioè quello di un continente che per motivi demografici (l'invecchiamento della sua popolazione) e per motivi geopolitici (le numerose crisi nei paesi limitrofi) accoglierà molti cittadini di origine non europea. C'è un ulteriore simbolismo e una ulteriore sfida. Come gli Stati Uniti d'America anche gli Stati Uniti d'Europa saranno un nuovo crogiuolo di culture e lingue che si innestano su solide radici. Gli immigrati potranno arricchire l'identità e i valori europei se vi aderiranno pienamente.

Budapest ci dice anche che i sistemi politici europei saranno destinati a cambiare ulteriormente. I segni ci sono tutti da tempo. Le divisioni, i *cleavages*, che hanno caratterizzato il passato si sono attenuati e si mescolano a nuove linee di frattura. In particolare: più o meno aperture all'immigrazione, più o meno integrazione regionale sovranazionale, più o meno opportunità nei sistemi di istruzione e di formazione a favore della mobilità sociale. Su queste linee si caratterizzeranno sempre più i movimenti politici. Questo può sembrare un tema astratto o di natura politologica, ma ha una sua concretezza immediata per chi si pone il tema dell'unione politica. Perché un nuovo federalismo deve porsi il problema del consenso e della agibilità politica della sua proposta. Anche negli USA lo scontro politico di questi anni si concentra molto su quanto governo federale avere (in linea di massima: i Democratici ne vogliono di più, i Repubblicani di meno), quanta immigrazione (e come gestirla), quali politiche di accesso alla mobilità sociale e al welfare (costi dell'istruzione e della sanità).

L'esempio americano aggiunge una dimensione che anche in Europa si sta facendo strada, soprattutto con la crisi economica. E cioè lo scontro, apparente o meno, tra *establishment* e *non establishment*, tra capitale e periferia secondo alcuni, politica e antipolitica secondo altri. Questo aspetto è importante soprattutto per la dimensione del voto giovanile, che si sta cristallizzando in alcune parti di Europa intorno a posizioni di antipolitica. Riecheggiano le parole di Bob Kennedy su quei

giovani che “cercano il cambiamento, ma con un crescente senso di futilità. La loro non è una estraneazione che porta a una completa alienazione, ma una disperazione che porta all’indifferenza”. Parole che evocano il tema della partecipazione delle nuove generazioni e dell’innovazione della politica. E di come un nuovo riformismo debba sradicare i rischi dell’indifferenza anche rispetto all’integrazione europea.

La ricerca del consenso deve focalizzarsi quindi su come i sistemi politici nazionali cambiano. E su come agire a livello sovranazionale creando alleanze e sinergie. Alleanze indispensabili su un piano negoziale e politico, sinergie anche da un punto di vista della ricerca e della elaborazione di nuovi strumenti, poiché ci muoviamo in un terreno nuovo, dove non esistono soluzioni pronte. Lo studioso francese Duverger aveva paragonato la storia politica europea e la capacità di elaborare forme delle istituzioni (la città ateniese, la città-Stato, lo Stato nazione, la confederazione sovranazionale) all’evoluzione di un bruco in farfalla. Oggi è richiesta nuova inventiva sapendo che già molto esiste e molto va preservato.

L’Italia parte da un doppio binario. Non perché si lavori separatamente su due fronti, che anzi si incrociano e alimentano a vicenda. Il primo è quello del cambiamento delle politiche economiche europee, versante sul quale una consonanza con la Francia è abbastanza evidente – sebbene l’Italia sia più avanzata sul piano delle riforme interne e abbia una visione molto più aperta dell’importanza del mercato interno per promuovere la crescita economica della Unione europea. Il secondo è quello delle riforme istituzionali, versante sul quale è con la Germania che abbiamo, storicamente, le affinità maggiori. Italia e Germania non hanno mai creato crisi istituzionali maggiori all’interno dell’Unione. Dall’iniziativa congiunta di Amato e Schroeder prese il via la Dichiarazione di Laeken e poi il percorso di riforma costituzionale.

Questi due filoni di azione nel nuovo contesto europeo non possono trascurare l’importanza di una azione a più livelli e con più interlocutori, perché in una Unione a ventotto non funzionano logiche esclusive. Ragionare in termini di una alleanza Sud contro Nord non ha alcun senso politico se non quello di consolidare per l’appunto l’asse del Nord. Per vari motivi: intanto nell’Europa del Sud ci sono interessi disomogenei; poi perché questo tipo di alleanza finisce per favorire non il “Sud” in blocco quanto qualche singolo paese piuttosto che altri; perché da logiche di chiusura e confronto nascono reazioni opposte. Il tema immigrazione mostra in maniera lampante come l’Italia si sia trovata sola con la Commissione europea e poi la Germania, seguita solo

tardivamente e parzialmente dalla Francia, nel proporre e impegnarsi per un salto di qualità nella politica europea.

Urge anche una riflessione sul cosiddetto motore franco-tedesco. Non si può esitare quanto al riconoscimento che esso abbia avuto una funzione straordinaria a fondamento della riconciliazione nel dopoguerra e all'avvio di uno schema funzionalista che non era frutto di una visione limitata ma di una prospettiva politica fin dall'inizio. Così come non deve esserci dubbio che la crescente integrazione amministrativa tra Germania e Francia, il livello di intensità di cooperazione tra i due Stati, sia un valore aggiunto oltre che un esempio per l'Europa. Deve però esserci maggiore consapevolezza che cresce il rischio di una graduale inclinazione verso un *micromanagement* franco-tedesco di qualsiasi tematica europea, un qualcosa che alimenta specie nei paesi più piccoli e nello loro opinioni pubbliche frustrazione e pregiudizi. Il motore franco-tedesco dunque va salvaguardato anche da se stesso. Dall'illusione che il duo decida per tutti, specie in un condizionamento reciproco al ribasso. La crisi finanziaria ne è stata un esempio. Senza l'iniziativa intergovernativa franco-tedesca la crisi ci avrebbe travolto. Ma quello schema, in particolare dopo il vertice di Deauville, ha mostrato tutti i suoi limiti. Non sarà facile ma occorre impegnarsi affinché il motore franco-tedesco dia tutte le sue potenzialità nel contesto comunitario. Deve finire la stagione dei formati straordinari, magari con i vertici delle istituzioni ai margini, e della preparazione sistematica della entrata in scena del Presidente francese e della Cancelliera tedesca.

Occorre la capacità di azione monnettiana e spinelliana a tutto campo. Una azione per fare cosa? Per recuperare e portare a compimento due linee di azione che in questi due decenni hanno portato a luci e ombre. Due processi importanti in questi decenni sono passati da un altro luogo, un'altra città europea. A Lisbona nel 2000 i capi di Stato e di governo lanciano una strategia volta a fare del nostro continente l'economia più innovativa al mondo. A Lisbona nel 2007 viene firmato il Trattato che recupera buona parte dell'impianto del Trattato costituzionale affossato dai referendum in Francia e nei Paesi Bassi. Il processo di riforma economica ha dato buoni risultati nei paesi dove si è più coerentemente agito sul piano delle riforme strutturali, degli investimenti in ricerca e tecnologia, in capitale umano e sapere; meno nei paesi, spesso oberati da masse di debito pubblico, incapaci di agire nella stessa direzione. Una strategia fallita anche per insufficienti strumenti di governance e di incentivo alle riforme. Le motivazioni del fallimento

dell'altro processo, quello del trattato, sono molto più complesse. Hanno a che fare, oltre che con un trattato non sufficientemente semplificato, con un groviglio di paure e resistenze da parte di opinioni pubbliche disinformate oltre che con la incapacità della classe politica di molti paesi di preparare e condurre un confronto costruttivo su questi temi. Oggi non è all'ordine del giorno il tema di una ulteriore grande riforma dei trattati – ma è utile accennare al fatto che tra le conquiste del decennio scorso c'è comunque la Convenzione come metodo di riforma organica dei trattati – ma il pieno utilizzo di tutte le potenzialità offerte dal trattato attuale e di alcune mirate riforme.

Nell'ambito della preparazione del rapporto dei Presidenti del Consiglio europeo, Commissione, Banca centrale, Eurogruppo e Parlamento al Consiglio europeo sulla riforma del governo dell'euro l'Italia ha elaborato un contributo, che è stato salutato positivamente da molti addetti ai lavori. Il *Financial Times* lo ha definito come il contributo dei "riformisti più ambiziosi". Quello che l'Italia ha tematizzato e continuerà a tematizzare è una visione equilibrata del percorso di riforme dell'economia europea e del governo dell'euro. E cioè una prospettiva che tenga maggiormente in conto di quanto fatto finora l'economia aggregata dell'eurozona piuttosto che le performance dei singoli paesi, e che punti a superare le divisioni economiche e sociali che la crisi ha accentuato. La perdita di fiducia tra Stati europei in questi anni è stata grave. Non deve trascinare in un diffuso sentimento di sfiducia tra cittadini europei nei confronti di altri europei.

L'Italia chiede di rafforzare i meccanismi di controllo democratico e di *accountability* nel governo dell'euro, dando maggiore spazio a Parlamento europeo e parlamenti nazionali nei rispettivi ambiti di competenza. Propone un bilancio dell'eurozona che abbia funzioni anticicliche, prevenga cioè o compensi un andamento negativo dell'economia. Vuole proseguire un *policy mix* di riforme strutturali sul piano interno e progetti di investimento a livello europeo. Il coordinamento delle politiche economiche e la convergenza tra le economie europee deve procedere a tappe sostenute senza incorrere in rigidità eccessive. Tra l'altro, l'Italia ha proposto un fondo europeo contro la disoccupazione, e cioè un meccanismo di solidarietà al quale gli Stati contribuiscono durante il ciclo economico positivo e dal quale possano provenire risorse per il reinserimento nel mondo del lavoro durante un ciclo negativo. Ci sono diversi modelli teorici per un meccanismo di questo tipo. L'essenziale è che si costruisca uno strumento che offra ai cittadini europei la chiara percezione di un valore aggiunto dell'Europa nella sfera so-

ziale e che allo stesso tempo eviti fenomeni di *moral hazard*, cioè di disincentivo alle riforme. Più in generale l'Italia vuole spostare il tema della mutualizzazione dal fronte del debito a quello degli investimenti. Il rischio può essere condiviso più facilmente se si orienta al futuro, alla crescita economica e alla trasformazione complessiva del continente nel senso dello sviluppo sostenibile. È importante inoltre che si arrivi a una rappresentanza unitaria dell'UE nelle sedi internazionali in ambito economico (FMI, Banca mondiale).

L'unione politica può nascere solo da un rafforzamento delle politiche europee. È tramontata la vecchia e sterile contrapposizione tra riforme istituzionali e riforme delle politiche. Più forti politiche comuni implicano più forti istituzioni e viceversa. La crisi lo ha dimostrato. Perché ha imposto la creazione di strumenti e di politiche (Meccanismo europeo di stabilità, unione bancaria, nuove regole di disciplina di bilancio, un maggiore dialogo tra BCE e Parlamento). È interessante notare che i sondaggi dell'Eurobarometro mostrano trend negativi nelle opinioni dei cittadini sulle istituzioni comunitarie e positive invece sulle politiche. È vero che ogni numero può essere torturato sufficientemente a lungo per dire qualsiasi verità si voglia, ma è difficile non vedere in questo un incoraggiamento alla costruzione di una Europa politica.

L'Europa cioè deve fare un salto di qualità nel superare quello che Giuliano Amato ha efficacemente sintetizzato come un "fare senza dire, dire senza fare". Un altro pezzo dunque di unione politica che abbiamo e che dobbiamo rafforzare sono le politiche che l'Unione promuove. Vengono in mente tre priorità. La prima è quella economica. Sulla falsariga di quanto detto sopra relativamente alla proposta italiana di riforma del governo dell'euro, dobbiamo continuare l'azione per non deviare dal cammino di riforme che innovano il sistema paese e al contempo rafforzare la coesione sociale europea. I margini di flessibilità nelle regole di disciplina fiscale che sono stati conseguiti sono il risultato in buona parte dell'azione politica del governo italiano. Questa azione prosegue e sarà tanto più efficace tanto più l'Italia riuscirà nel passaggio da "malato d'Europa" a esempio di riformismo.

Possiamo rivendicare anche con orgoglio che l'azione dell'Italia è stata decisiva per avere un Consiglio europeo straordinario dedicato all'emergenza migratoria e per scuotere le coscienze rispetto al dramma umanitario in corso nel Mediterraneo prima, sulle rotte balcaniche poi. Il fatto è che da circa venti anni l'Unione in questo ambito si è mossa di piano quinquennale in piano quinquennale (dal vertice di Tampere passando per quelli dell'Aja, Stoccolma, Bruxelles) realizzando pezzi

di una politica – di cui Schengen e la mobilità intra-europea sono parte centrale – che finalmente sta per acquisire una dimensione nuova. La lotta per questo obiettivo continua, e dal suo esito dipende non poca parte dell'Unione politica.

Menzionerei qui, infine, la politica estera e di sicurezza, che proprio in Italia in occasione del rinnovo delle cariche istituzionali europee paradossalmente è stata bistrattata come secondaria rispetto a altro (anche da commentatori di rilievo di cose europee). Invece dal rinnovamento, per quanto problematico, di una politica di vicinato fatta di dimensioni diverse e complesse (basti pensare a Ucraina e Maghreb) e dall'azione sulla scena globale (basti pensare al ruolo centrale avuto dall'Alto rappresentante Mogherini nel delicato negoziato con l'Iran) può scaturire una capacità politica fondamentale per il futuro di un continente di 507 milioni di cittadini quale l'Unione europea. È evidente che nel Mediterraneo l'UE gioca in questi anni parte fondamentale della propria identità, perché come scrisse Aldo Moro “nessuno è chiamato a scegliere tra l'essere in Europa e nel Mediterraneo, poiché l'Europa intera è nel Mediterraneo”. Rientrano qui anche le speranze che può suscitare la prospettiva di una cooperazione rafforzata in ambito di difesa.

Da un punto di vista delle Istituzioni, occorre fondare l'Unione politica su processi inclusivi e di partecipazione che non rimettano in discussione le conquiste sin qui conseguite. È giusto quindi continuare a rafforzare la centralità del Parlamento e la sua caratteristica di istituzione “contaminante” a favore dell'integrazione; considerare il grado di politicizzazione della Commissione e di indipendenza della BCE come fattori di forza. Più problematico è invece il livello intergovernativo. Da un lato, il Consiglio è evoluto positivamente e i suoi lavori hanno guadagnato in trasparenza da quando almeno la parte colegislativa è sostanzialmente pubblica. Si sono semplificate le formazioni consiliari anche se molto può essere ancora fatto in questo senso. Resta comunque una lunga strada da compiere per affermare il concetto del Consiglio come seconda Camera legislativa in una Unione di popoli e di Stati come è già, nei suoi principi, l'UE. Più problematico ancora è prefigurare un futuro assetto del Consiglio europeo ora che materialmente – con la figura del Presidente del Consiglio europeo e con un nuovo palazzo in via di costruzione a Bruxelles – la sua presidenza stabile è una figura fissa nel firmamento comunitario. Non è chiaro fino a che punto l'ibrido che è oggi il Consiglio europeo – sede di decisioni su grandi orientamenti politici ma anche spesso chiamato a intervenire in sostituzione di procedure legislative ordinarie – potrà svilupparsi.

Esso è luogo di governo comune e al contempo “camera consiliare” suprema. Finché non vi sarà fusione tra ruolo del Presidente del Consiglio europeo e Presidente della Commissione sarà difficile sciogliere questo nodo. Credo si possa notare però che il Consiglio europeo finisce per essere, paradossalmente, l’anello debole dell’architettura istituzionale europea. Perché su di esso si concentrano le maggiori aspettative, spesso eccessive, da parte delle opinioni pubbliche (con il riflesso condizionato che l’importante sia deciso in quel contesto puramente intergovernativo e non per legge ordinaria), ma anche perché le sue procedure risultano le più inadeguate quanto a trasparenza e *accountability*. Recupererei qui una ennesima citazione di Monnet: “Une formule me paraissait au moins évidente: que le Conseil européen, lorsqu’il évoquerait les questions économiques, s’appliquât à lui-même les règles et les procédures des traités communautaires qu’il a le devoir de respecter”. Ma questa resta una prospettiva lontana a venire.

4. Conclusioni.

L’Unione politica è un obiettivo che va protetto da un mero sbandieramento retorico e posto su basi solide. È una bella bandiera, ma rischia di essere un concetto vago se non riempito passo dopo passo. Perché è un concetto a cui in realtà pochi hanno dato specificazioni concrete (lo fanno da tempo i federalisti). In tal senso, c’è molto lavoro da fare facendo riferimento alle risorse che l’Italia ha in competenze e tradizione (università, associazioni, varie personalità, ministeri – a partire da Esteri e Tesoro, oltre che Palazzo Chigi) per agire su scala europea difendendo un approccio ambizioso. L’Unione politica europea è un compito generazionale e un banco di prova collettivo. Perché se è vero che l’Europa è il terreno dove misurare la capacità di cambiamento della politica, è altrettanto vero che l’impegno per la politica europea deve fondarsi non su una smaniata ricerca di protagonismo ma su idee concrete e su un gioco di squadra, anche al di là delle divisioni politiche.

Un punto cardine è la centralità della cittadinanza europea nella concezione di unione politica che vogliamo portare avanti. Questo implica che dobbiamo difendere l’idea che le istituzioni comunitarie stesse sono fondate sul concetto di cittadinanza, da cui derivano diritti e doveri di cittadinanza in sistemi economici e sociali in trasformazione. Quindi possono esserci politiche e ambiti politico istituzionali (cooperazioni rafforzate, *opt out*) che non riguardano tutti gli Stati membri. Ma tutti i cittadini europei devono avere istituzioni comuni con una funzione inclusiva.

Il rafforzamento delle istituzioni deve quindi far sì che si superino anni dove non sono mancate dinamiche divisive da un punto di vista economico, sociale, politico, culturale. Ad esempio, se vale l'assunto (nel trattato) che l'euro è la moneta dell'unione, vale altrettanto quello che il Parlamento europeo è il Parlamento dell'Unione. La nascita di un Parlamento dell'euro, evocata principalmente in Francia con l'idea di una composizione mista di deputati europei e nazionali, implicherebbe invece la nascita di un parlamento gemello. Ma Romolo e Remo non sono un precedente di buon auspicio. Siamo una Unione di Stati e di popoli rappresentati nel Consiglio e nel Parlamento, nella quale i confini di rappresentanza sono determinati dalla cittadinanza europea e nazionale, non da un singolo aspetto dell'integrazione quale la moneta. La stessa idea di governo dell'euro comprende politiche (commercio estero, ambiente, mercato interno, industria) intrecciate alle regole di bilancio e al coordinamento delle politiche economiche, su cui un parlamento euro dovrebbe esprimersi. È dunque da evitare un sistema di matrioske parlamentari, di una Unione di parlamenti.

L'Italia ha un ruolo importante per equilibrare due spinte opposte: da un lato la forza centrifuga e potenzialmente distruttiva del referendum britannico, e dall'altro la volontà di alcuni, tra cui appunto l'Italia, di progredire con l'integrazione. Due treni che potrebbero ritrovarsi alla stessa stazione, in partenza su binari paralleli. Se le due spinte si bilanceranno, quei treni possono viaggiare bene insieme. Se si riducono le ambizioni e la spinta per l'integrazione cedendo a un *mood* diffuso o prendendo il binario sbagliato, i due treni si scontreranno. Le stazioni sono luogo di incontro e di partenza, di apertura e di unità.

Ancora Monnet: "Je n'ai jamais connu pour ma part qu'un seul chemin. Mais la durée du chemin est incertaine. La construction européenne, comme toutes les révolutions pacifiques, a besoin de temps – le temps de convaincre, le temps d'adapter les esprits et d'ajuster les choses à des grandes transformations. Il y a aussi toutefois les circonstances qui bousculent le cours du temps et il y a l'occasion qui se présente à son heure".

Come per le cose della vita, tempo, pazienza e tenacia aiutano a non smarrire il senso di marcia.

Marco Piantini

Le discussioni

IL NUOVO RUOLO DELLA BCE. UNA RISPOSTA A LUCA LIONELLO*

Nel suo interessante articolo Luca Lionello prova tra le altre cose ad indentificare la base giuridica più appropriata per i diversi programmi di acquisto dei bond sovrani sul mercato secondario adottati dalla Banca centrale europea (BCE) a partire dal 2010.

Infatti, molti economisti conservatori hanno contestato l'azione della BCE, sostenendo che i suoi interventi non rispetterebbero l'art. 123.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che recita: "Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate 'banche centrali nazionali'), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali".

Questa norma è molto chiara nell'affermare che ciò che è proibito è l'acquisto diretto di titoli di Stato da parte della BCE. Così ritengo che l'art. 123.1 TFUE sia già di per sé la base giuridica sufficiente per giustificare le politiche anticrisi della BCE, dal momento che se gli autori del TFUE avessero voluto proibire l'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario, non avrebbero specificato il termine "diretto" oppure avrebbero aggiunto che sono vietati anche gli acquisti indiretti.

* L'intervento si riferisce all'articolo di Luca Lionello *Il nuovo ruolo della BCE nella crisi del debito sovrano europeo*, pubblicato sul precedente numero de *Il Federalista*.

Ovviamente questo non è stato fatto perché altrimenti le funzioni ordinarie di politica monetaria della BCE sarebbero state limitate.

D'altra parte, esistono delle chiare basi giuridiche per condurre acquisti di bond sovrani sul mercato secondario anche in diversi articoli dello Statuto della BCE e del SEBC, i quali hanno lo stesso valore giuridico dei trattati (sebbene, come abbiamo specificato in precedenza, non ci sia una vera contraddizione, dal momento che gli acquisti indiretti sono autorizzati dall'art. 123.1 TFEU).

In particolare l'art. 3.1 dello Statuto menziona il "regolare funzionamento dei sistemi di pagamento" come un compito fondamentale del SEBC. Pertanto ogni politica che voglia mantenere la stabilità dei sistemi di pagamento, incluso evitare la frattura della moneta unica stabilizzando i mercati dei debiti sovrani denominati in euro tramite gli acquisti di bond sovrani da parte della BCE, è compatibile con il predetto articolo.

Inoltre, l'articolo 3.3. dello Statuto sopra menzionato indica che il SEBC "contribuisce [...] alla stabilità del sistema finanziario", offrendo un altro chiaro sostegno giuridico agli obiettivi perseguiti dalla BCE, poiché le turbolenze del 2010-2012 nel mercato del debito sovrano costituivano chiaramente una minaccia all'euro come valuta.

Infine, anche gli strumenti scelti dalla BCE (acquisti di bond) sono idonei ad ottenere gli obiettivi paralleli sia di assicurare le operazioni di pagamento, sia di garantire la stabilità del sistema finanziario, poiché l'art. 18.1 del SEBC e della BCE afferma che: "Al fine di perseguire gli obiettivi del SEBC e di assolvere i propri compiti, la BCE e le banche centrali nazionali hanno la facoltà di operare sui mercati finanziari comprando e vendendo a titolo definitivo (a pronti e a termine), ovvero con operazioni di pronti contro termine, prestando o ricevendo in prestito crediti e strumenti negoziabili, in euro o in altre valute, nonché metalli preziosi."

Il combinato disposto dell'art. 123.1 TFEU che non proibisce gli acquisti di bond sovrani sul mercato secondario, con gli articoli 3.1, 3.3, e 18.1 dello Statuto del SEBC e della BCE (che fa parte del Trattato) fornisce un'incontestabile e specifica base giuridica per le politiche in questione. Più in generale, sono d'accordo con Lionello che si possa anche prendere in considerazione l'articolo 3.4 del Trattato sull'Unione Europea relativo all'adozione dell'euro come moneta unica dell'Unione Europea.

Tuttavia, molti conservatori ritengono che i programmi della BCE confondano le politiche monetarie e fiscali, dal momento che gli ac-

quisti di bond sovrani potrebbero valere come finanziamenti monetari dei deficit fiscali, un punto questo che preoccupa Lionello e l'Avvocato generale Cruz Villalón della Corte di giustizia da lui citato.

Ad ogni modo, questo finanziamento monetario è di certo un effetto collaterale del perseguimento della stabilità finanziaria e del sistema dei pagamenti, ovvero della generale efficacia della politica monetaria. Inoltre, mi sembra di poter dire che la lettera dell'art. 123.1 non proibisce i finanziamenti monetari, ma gli acquisti diretti di bond.

Evidentemente solo se la BCE intendesse acquistare bond sovrani come scopo specifico, senza tener conto dei suoi compiti ed obbiettivi, allora il TFUE verrebbe violato. Il problema non sarebbe comunque l'art. 123.1 TFUE, che non dice in quali circostanze gli acquisti di bond indiretti di debito sovrano sono legali, ma la mancanza di una chiara base giuridica che sostenga tale politica. Non è comunque questo il caso.

Allo stesso modo art. 123.1 TFEU non condiziona il ricorso agli acquisti indiretti di bond governativi alla formazione di due prezzi diversi nei mercati primario e secondario, come suggerito da Cruz Villalón. Come citato da Lionello, l'Avvocato generale sostiene che “purchases made on the secondary market must not be used to circumvent the objective of article 123 TFEU”. Tuttavia, l'articolo 123.1 TFEU ha almeno due obiettivi sullo stesso livello: il divieto di acquisti diretti di bond sovrani da parte della BCE e il permesso di condurre acquisti indiretti sul mercato secondario, cosa confermata dall'art. 18 dello Statuto della SEBC e della BCE.

Tutto sommato è necessario ricordare che per definizione non ci possono essere articoli incostituzionali in una costituzione. Pertanto l'eccezione costituzionale dell'art. 123.1 TFEU per gli acquisti indiretti di bond sovrani non può essere considerata inferiore ad un presunto obiettivo costituzionale prevalente, quale il divieto di finanziamenti monetari (cosa di cui non si trova traccia nella lettera del Trattato) anche se le due disposizioni possono sembrare in contraddizione. Di conseguenza, tale eccezione non deve essere interpretata in maniera restrittiva a causa della sua presunta inferiorità in relazione al divieto di finanziamenti di deficit fiscali, tanto più se tale interpretazione rendesse gli acquisti indiretti di bond impossibili o marginali nel perseguimento degli obbiettivi di politica monetaria.

In conclusione, ritengo che la partecipazione degli Stati membri al programma di acquisto dei bond da parte della BCE nel piano di aggiustamento macroeconomico nel quadro del MES riguardi gli obiettivi già citati di politica monetaria, e non il finanziamento degli Stati

membri. Pertanto si tratta di un'operazione che non rientra nell'art. 123.1 TFEU, e quindi il problema della debolezza giuridica del riferimento a tale articolo, come suggerito da Lionello (pagine 27 e 28) diventa influente.

Domenec Ruiz Devesa

SCONTRO TRA CORTI: I GIUDICI TEDESCHI ED EUROPEI LITIGANO SUL NUOVO RUOLO DELLA BCE (E IL FUTURO DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE)

Approfitto dell'interessante commento di Domenec Devesa al mio recente articolo sul nuovo ruolo della BCE¹ per ritornare a riflettere sul caso Gauweiler alla luce della sentenza che la Corte europea di giustizia ha finalmente pronunciato nel giugno scorso.

Come ricordato nel precedente contributo, si tratta di un giudizio dato in risposta a un rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte costituzionale tedesca in relazione ad un ricorso di costituzionalità. Gauweiler e altri ricorrenti si lamentavano con i giudici tedeschi che le *Out-right Monetary Transactions* (OMTs), con cui la BCE decideva di acquistare senza limiti i bond dei paesi beneficiari del sostegno finanziario condizionato del Meccanismo europeo di stabilità (MES), violasse le prerogative sovrane del *Bundestag*². La Corte di Karlsruhe ha ritenuto il ricorso in prima lettura fondato, ma prima di dichiarare l'azione della BCE *ultra vires*, cioè commessa al di là delle competenze trasferite a livello europeo secondo i limiti dei trattati, ha deciso di chiedere conferma di questa interpretazione alla Corte di giustizia³.

¹ L. Lionello, *Il nuovo ruolo della BCE nella crisi del debito sovrano europeo*, Il Federalista, 57, n. 1-2 (2015), pp. 17-30.

² I ricorrenti lamentavano la violazione sia del principio democratico (art. 20 della Legge fondamentale tedesca), sia dell'identità costituzionale della Germania, i cui tratti fondamentali sono protetti dalla clausola di eternità (art. 79 della Legge fondamentale tedesca) e non possono essere intaccati dal processo di integrazione europea.

³ Nella sentenza Honeywell la Corte costituzionale tedesca ha stabilito che nel caso in cui le istituzioni UE commettano atti *ultra vires* è necessario sollevare una questione

I limiti che la Corte tedesca considera violati sono precisamente il mandato della BCE di occuparsi esclusivamente della politica monetaria ed il divieto di finanziamenti monetari di cui all'art. 123 TFUE. Riprendendo alcuni argomenti sostenuti dall'Avvocato generale e sviluppandone altri, la Corte europea ha respinto le critiche dei giudici tedeschi sostenendo che il programma OMTs sia in realtà conforme al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In relazione alla presunta violazione del mandato monetario, la Corte di giustizia nega quanto sostenuto dalla Corte tedesca, ovvero che le OMTs rappresentino delle misure di politica economica celate. L'analisi sviluppata dalle due corti su tale questione parte da un argomento giuridico simile per arrivare tuttavia a delle conclusioni opposte. I giudici concordano che la natura di una determinata misura debba essere dedotta innanzitutto dai suoi obiettivi, nonché dagli strumenti che essa usa per perseguirli in concreto⁴. Nel caso in questione l'effetto principale delle OMTs è quello di ridurre i tassi di interesse sui bond dei paesi beneficiari del programma. Questo fenomeno è stato tuttavia interpretato in modo diverso: mentre per i giudici tedeschi le OMTs intendono aiutare il finanziamento del debito dei paesi in crisi, per la Corte di giustizia il loro scopo è la riparazione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria⁵. Il problema è che cia-

pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia con un ricorso ex art. 267 TFUE. Cfr. Decisione della Corte costituzionale tedesca, 6 luglio 2010, Honeywell, 2 BvR 2661/06, paras. 303, 304.

⁴ Questa argomentazione è stata sviluppata per la prima volta dalla Corte di giustizia nel caso *Pringle*. Cfr. Corte di giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, *Thomas Pringle v Government of Ireland*, (2012) ECR I-413, para. 56; Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 46; Decisione della Corte costituzionale tedesca, 14 gennaio 2014, 2 BvR 2728/13, para 69.

⁵ La riparazione del meccanismo di trasmissione della politica monetaria non è un obbiettivo fine a sé stesso (*Selbstzweck*), ma serve a garantire alla BCE le condizioni necessarie per sviluppare una politica monetaria orientata alla stabilità dei prezzi. "The ability of the ESCB to influence price developments by means of its monetary policy decisions in fact depends, to a great extent, on the transmission of the 'impulses' which the ESCB sends out across the money market to the various sectors of the economy. Consequently, if the monetary policy transmission mechanism is disrupted, that is likely to render the ESCB's decisions ineffective in a part of the Euro area and, accordingly, to undermine the singleness of monetary policy. Moreover, since disruption of the transmission mechanism undermines the effectiveness of the measures adopted by the ESCB, that necessarily affects the ESCB's ability to guarantee price stability". Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 50. Diversi economisti hanno concordato che il meccanismo di trasmissione della politica monetaria non stesse funzionando correttamente durante la crisi e che l'inter-

scuna conclusione non è supportata da una vera argomentazione giuridica, ma si basa sull'affidamento a due diverse *auctoritas* in materia, intervenute nel dibattito giuridico sul caso Gauweiler⁶. La Corte di Karlsruhe basa la sua opinione sul "convincente *expertise*" della *Bundesbank*⁷, secondo cui gli spread sui tassi di interessi del debito sovrano riflettono i diversi rischi di affidabilità dei paesi e non è possibile distinguere tra una componente razionale e irrazionale dello spread. Dal momento che i mercati finanziari stanno semplicemente esercitando il loro ruolo regolatore come previsto dai trattati europei, la Corte tedesca conferma che l'interferenza nella formazione dei tassi di interesse avrebbe delle implicazioni fiscali rendendo le OMTs una misura di politica economica e non monetaria. La Corte europea sviluppa un'analisi diametralmente opposta affidandosi invece all'opinione della BCE, secondo cui l'adozione delle OMTs è stata determinata dalla situazione economica dell'area euro, dove i bond di alcuni Stati membri erano soggetti ad un'alta volatilità e forti spread. Quest'ultimi non erano dovuti soltanto alle differenze macroeconomiche tra gli Stati membri, ma soprattutto alla speculazione finanziaria, fermi i numerosi timori sulla tenuta dell'area euro nel suo complesso⁸. Per questo motivo la Corte di giustizia ritiene ragionevole che lo scopo delle OMTs sia non tanto annullare il ruolo regolatore del mercato, quanto aggiustare le deviazioni e gli eccessi causati dalle speculazione finanziaria, ricreando le normali condizioni sul mercato dei bond necessa-

vento della BCE sul mercato dei bond abbia svolto un ruolo fondamentale per la sua riparazione. Cfr. Z. Darvas, S. Merler, *The European Central Bank in the age of banking union*, Bruegel policy Contribution, 2013, p. 3; G. Wolff, *The ECB's OMT Programme and German Constitutional Concerns*, Think Tank 20, 2013.

⁶ L'opinione della BCE elaborata dal Prof. Schorkopf è stata presentata alla Corte il 17 gennaio 2013. Cfr. F. Schorkopf, *Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht in den Verfassungsbeschwerden, 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1439/12 und 2 BvR 1824/12 Organstreitverfahren 2 BvE 6/12*. La *Bundesbank* ha presentato la sua opinione sulle OMTs nel dicembre 2012. Cfr. *Stellungnahme gegenüber dem Bundesverfassungsgericht zu den Verfahren mit den Az. 2 BvR 1390/12, 2 BvR 1421/12, 2 BvR 1439/12, 2 BvR 1824/12, 2 BvE 6/12, 21.12.2012*.

⁷ Decisione della Corte costituzionale tedesca, 14 gennaio 2014, 2 BvR 2728/13, para. 71.

⁸ Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 72. In questa prospettiva la Spagna pagava un tasso di interesse sul debito più alto della Germania non solo per la debolezza della sua finanza pubblica, ma anche perché era considerato un paese più debole da colpire nel quadro di un attacco speculativo concepito contro la zona euro nel suo complesso. Per questo motivo lo spread tra i tassi di interessi sul debito sovrano non rifletteva più soltanto le differenze macroeconomiche tra i paesi, ma il loro grado di vulnerabilità all'attacco specu-

rie per il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria⁹.

Anche per quanto riguarda la conformità delle OMTs con l'art. 123 TFUE, la Corte di giustizia europea e la Corte costituzionale tedesca condividono le stesse premesse, ovvero che gli acquisti di bond sul mercato secondario previsti dall'art. 18 dello statuto BCE siano legittimi, ma non possano essere usati per aggirare il divieto di acquisti diretti¹⁰. Le corti sono invece in disaccordo al momento di verificare se in concreto il programma della BCE consista effettivamente in un finanziamento monetario fittizio. I giudici di Karlsruhe ritengono che le OMTs, almeno nel modo in cui sono state concepite, aggirino l'art. 123 TFUE nella misura in cui impediscano la formazione del prezzo di mercato dei titoli ed esponcano la stessa BCE a possibili perdite, tanto più che essa non gode dello status di creditore privilegiato¹¹. La Corte di giustizia rigetta queste obiezioni. Quanto alla formazione del prezzo di mercato dei bond, gli effetti delle OMTs sono limitati in quanto la BCE dovrà rispettare¹² un tempo minimo tra l'emissione dei titoli di debito e il loro acquisto sul mercato secondario, il quale non dovrà essere comunque né preannunciato, né quantificato in anticipo¹³. Per quanto riguarda invece i possibili rischi assunti dalla BCE per l'acquisto del debito di un paese a rischio default, la Corte di Lussemburgo evidenzia che la BCE normalmente adotta decisioni che comportano rischi di perdite. Da un punto di vista giuridico ciò che rileva per verificare se un rischio è accettabile oppure no è la commerciabilità dei titol-

lativo contro la zona euro.

⁹ "Having regard to the information placed before the Court in the present proceedings, it does not appear that the analysis of the economic situation of the Euro area as at the date of the announcement of the programme in question is vitiated by a manifest error of assessment". Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 74.

¹⁰ La Corte di giustizia ha chiarito nel caso *Pringle* che l'art. 123 TFUE, a differenza dell'art. 125, non ha una natura restrittiva. Cfr. Corte di giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, *Thomas Pringle v Government of Ireland*, (2012) ECR I-413, para. 132.

¹¹ Mancando di un titolo privilegiato, in caso di ristrutturazione del debito, la BCE verrebbe considerata esattamente alla pari degli altri creditori.

¹² Questi criteri sono introdotti dalla Corte di giustizia. Sulle condizioni da rispettare nell'applicazione concreta delle OMTs vedi *infra*.

¹³ L'intervento della BCE potrebbe in concreto sortire un effetto equivalente a quello di acquisti diretti dei titoli di Stato se gli acquirenti di bond sul mercato primario sapessero con certezza che la BCE comprerà gli stessi bond entro un certo periodo di tempo sul mercato secondario, trasformando di fatto questi operatori in semplici intermediari. Cfr. Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 104.

li di Stato acquistati¹⁴. Anche se la mancanza di uno status privilegiato può esporre la BCE al rischio di un taglio del debito eventualmente deciso dagli altri creditori, non sarebbe una prova sufficiente che le OMTs consistano in un finanziamento monetario, dal momento che un simile rischio è comunque inerente all'acquisto di bond sul mercato secondario, che lo Statuto BCE espressamente prevede.

Nell'elaborazione del suo giudizio, la Corte di giustizia non si è limitata a rispondere alle singole obiezioni dei giudici tedeschi, ma ha cercato di sviluppare un ragionamento giuridico più complesso, soffermandosi sugli obiettivi dell'art. 123 TFUE e sui possibili rischi posti dall'applicazione delle OMTs alla corretta gestione della politica economica. Evidentemente il divieto di finanziamenti monetari intende incoraggiare gli Stati membri a perseguire politiche fiscali sane, privandoli del sostegno della loro banca centrale nazionale. Onde evitare che gli Stati membri riducano il loro impegno per un risanamento fiscale, la Corte di giustizia ritiene che la BCE dovrà applicare le OMTs nel rispetto di certe condizioni. Innanzitutto l'acquisto dei bond sul mercato secondario deve continuare fin quando è necessario per restaurare il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria per poi cessare non appena questo traguardo è stato raggiunto. Le OMTs non possono invece essere attuate in modo tale da dare agli Stati la sicurezza di poter contare comunque sull'acquisto di titoli da parte della BCE sul mercato secondario o che i tassi di interesse dei bond nazionali verranno armonizzati senza tenere conto delle differenze macroeconomiche tra i diversi paesi¹⁵. Il programma può coinvolgere solo i bond commerciabili degli Stati soggetti a un piano di aggiustamento strutturale nel

¹⁴ Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 116. Le condizioni di commerciabilità dei titoli sono stabilite dalla Direttiva 2004/39/CE. Secondo l'art. 40, sono ammessi in un mercato regolamentato gli strumenti finanziari che possano essere negoziati in modo equo, ordinato ed efficiente. Secondo la Corte di giustizia non spetta ai giudici tedeschi, ma alla BCE valutare se un titolo di Stato rispetti tali condizioni. Alcuni autori hanno ritenuto che i bond oggetto del piano OMTs non siano in realtà commerciabili dal momento che nessun investitore è desideroso di acquistarli. Cfr. M. Rüffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, Common Market Law Review 1777-1806 (2011), p. 1788.

¹⁵ Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 113. "The adoption and implementation of such a programme thus do not permit the Member States to adopt a budgetary policy which fails to take account of the fact that they will be compelled, in the event of a deficit, to seek financing on the markets, or result in them being protected against the consequences, which a change in their macroeconomic or budgetary situation may have in that regard". *Ibid.* para. 114.

quadro del Meccanismo europeo di stabilità, che dovrà essere rispettato in concreto¹⁶. La BCE conserva poi la possibilità di vendere i bond che acquista in ogni momento, così da adattare il programma a seconda del comportamento degli Stati membri e della situazione economica¹⁷. Sono queste le condizioni che impediscono alle OMTs di diventare un incentivo per gli Stati a ridurre il loro impegno per il consolidamento fiscale, dal momento che essi non possono contare su un sostegno monetario incondizionato¹⁸. In conclusione, gli acquisti illimitati di titoli sovrani, che la BCE si è impegnata a compiere non vanno intesi come acquisti “incondizionati”, ma solo “senza quantificazioni *ex ante*”¹⁹. Come la Corte di giustizia osserva giustamente²⁰, acquisti illimitati di bond, che non siano rispettosi di queste garanzie sarebbero in contrasto con la disciplina dei trattati europei, almeno per due ragioni: le OMTs potrebbero agevolare eccessivamente le condizioni di finanziamento di alcuni Stati, che prescinderebbero completamente dalla loro situazione macroeconomica²¹; il programma produrrebbe di fatto delle mutualizzazioni indirette del debito sovrano degli Stati membri²².

Il dibattito tra la Corte di giustizia e la Corte tedesca è estremamente rilevante non solo per valutare se le OMTs siano effettivamente

¹⁶ In questo modo la BCE ha ristretto nei fatti il volume di titoli di Stato acquistabili nel quadro del programma OMTs e di conseguenza ha limitato l'effetto che questo programma sortisce sulle condizioni di finanziamento degli Stati della zona Euro. Cfr. Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 116.

¹⁷ La Corte tedesca riteneva invece che la BCE avrebbe conservato i titoli acquistati fino alla scadenza, deducendone un'ulteriore conferma della violazione dell'art. 123 TFUE. Cfr. Decisione della Corte costituzionale tedesca, 14 gennaio 2014, 2 BvR 2728/13, paras. 126, 127.

¹⁸ Allo stesso tempo queste garanzie riducono anche i rischi di perdite per la BCE. Cfr. Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, paras. 125-126.

¹⁹ Una quantificazione precisa dei titoli acquistabili ridurrebbe l'effettività del programma.

²⁰ Cfr. Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 88.

²¹ Nelle sue conclusioni l'Avvocato generale ha affermato che il programma OMTs non dovrebbe ridurre i tassi di interessi sui bond al fine di uguagliarli a quelli degli altri paesi, ma deve comunque tenere conto della situazione di mercato e di quella macroeconomica dello Stato coinvolto. Cfr. *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón* pubblicata il 14 gennaio 2015, C62/14 *Peter Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, para. 198.

²² Ciò accadrebbe in particolare se le OMTs coprissero la maggior parte del debito degli Stati, accettando anche bond non commerciabili e conservandoli fino alla loro scadenza.

compatibili con i trattati europei, ma anche per capire come la giurisprudenza nazionale ed europea stia reagendo alle trasformazioni in corso dell'unione economica e monetaria. Le Corti di Lussemburgo e di Karlsruhe sono evidentemente consapevoli che la crisi ha innescato una progressiva centralizzazione di poteri a livello dell'Unione resa necessaria dal bisogno di gestire l'emergenza. Uno dei destinatari di questi trasferimenti di sovranità è stata la Banca centrale europea, la quale si è assunta la responsabilità politica di proteggere la moneta unica facendo tutto ciò in suo potere per assicurare questo risultato. In questa situazione eccezionale dove ogni Stato membro rischia di essere travolto dal collasso finanziario dell'unione monetaria, la BCE è intervenuta per garantire la tenuta finanziaria della zona euro attraverso una serie di misure straordinarie, fra cui la più audace risultano essere le OMTs. Tale sforzo ha richiesto evidentemente un'interpretazione estensiva del mandato della BCE, considerando che il Trattato di Maastricht non aveva previsto che l'Unione potesse confrontarsi con una crisi simile a quella attualmente in corso in Europa. Nel caso di specie la BCE ha ritenuto dunque ammissibile adottare un piano di acquisti illimitati di titoli di Stato per ridurre i tassi di interessi sul debito. Che una simile misura violi i limiti posti dal trattato non è facilmente dimostrabile dal momento che esiste una stretta interdipendenza tra politica economica e monetaria e allo stesso tempo risulta difficile fornire un'interpretazione univoca ai fenomeni economici. Evidentemente un piano come le OMTs produce più effetti allo stesso tempo nella misura in cui partecipa sia a riparare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria, sia ad alleviare i costi di finanziamento degli Stati membri colpiti dalla speculazione. In altre parole il programma produce degli effetti ibridi che contribuiscono sia a garantire la sostenibilità dei debiti sovrani europei, sia ad assicurare l'efficacia della politica monetaria. Tuttavia al momento di decidere quali siano gli effetti prevalenti delle OMTs e se essi siano accettabili alla luce dei trattati europei, le due corti non sono d'accordo. Alla luce dell'analisi appena svolta è possibile identificare due principali motivi di dissenso.

Primo, le conclusioni dei giudici europei e tedeschi si basano sostanzialmente su una diversa analisi economica sviluppata da due diverse autorevoli fonti, precisamente la *Bundesbank* e la BCE. Tale scelta non si basa tanto su dei criteri giuridici, ma sulla fiducia: mentre la Corte tedesca decide di credere alla *Bundesbank*, quella europea preferisce l'analisi economica della BCE. Nessuna delle due scelte risulta più convincente dell'altra da un punto di vista giuridico. Come osser-

vato nell'opinione dissenziente del giudice tedesco Lübbe-Wolff nella decisione di sollevare una questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, i giudici dovrebbero astenersi tutte le volte in cui a causa della poca chiarezza la forza legittimante delle regole di diritto è debole²³. Poiché i giudici non hanno una conoscenza adatta per interpretare i fenomeni economici e la legge non prevede elementi sufficienti di valutazione, il giudizio sul caso OMTs rischia di ridursi in una semplice opinione piuttosto che un'applicazione della legge. Nel caso in questione, sarebbe stato probabilmente più opportuno per la Corte tedesca negare l'ammissibilità del ricorso di costituzionalità da parte di Gauweiler.

Secondo, la Corte di giustizia e la Corte tedesca adottano un diverso approccio nell'interpretazione del diritto europeo. La Corte di Karlsruhe fa proprio un criterio letterale, secondo cui le istituzioni UE e gli Stati membri devono evitare le condotte proibite dal trattato e pertanto ogni interferenza della politica monetaria sulla disciplina fiscale è illegale. Di conseguenza, una misura di politica monetaria non è ammissibile se produce l'effetto di favorire anche indirettamente il finanziamento dei debiti sovrani degli Stati membri²⁴. La Corte di giustizia adotta al contrario un'interpretazione teleologica del diritto UE, riconoscendo alla BCE un più ampio margine nell'esercizio del suo mandato, nella misura in cui gli obiettivi delle norme del trattato sono garantiti. Per questo motivo l'interferenza formale delle OMTs con la disciplina fiscale del trattato e in particolare dell'art. 123 TFUE non è *a priori* illegale, ma è accettabile nella misura in cui la *ratio* di queste norme è comunque salva.

Venendo al confronto tra i due approcci, il criterio letterale della Corte di Karlsruhe è criticabile, sia perché non riesce ad applicare il diritto alla realtà in mutamento, sia perché nega il naturale processo di trasferimento della sovranità dal livello nazionale a quello europeo. In questa situazione il criterio teleologico adottato dalla Corte di giustizia è preferibile in quanto permette di applicare il diritto europeo in modo da gestire i problemi correnti, assicurando allo stesso tempo il rispetto

²³ Opinione dissenziente del Giudice Lübbe-Wolff, Decisione della Corte costituzionale tedesca, 14 gennaio 2014, 2 BvR 2728/13, para. 7.

²⁴ Per dichiarare valide le OMTs, la Corte tedesca ha richiesto il rispetto di una serie di condizioni tali da snaturare nei fatti il programma. Precisamente qualsiasi forma di taglio sul debito degli Stati coinvolti dovrebbe essere esclusa, gli acquisti di bond dovrebbero essere limitati *ex ante* e le interferenze sulla formazione del loro prezzo dovrebbero essere evitate il più possibile.

dell'obiettivo delle norme giuridiche. In concreto è assolutamente plausibile che la BCE intenda ridurre lo spread tra i titoli di Stato anche per allontanare lo spettro di un default di alcuni paesi membri. Tuttavia, questa operazione resta accettabile nella misura in cui dal punto di vista giuridico possa essere giustificata per la necessità effettiva di riparare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e non indebolisca la disciplina fiscale prevista dal trattato. La Corte tedesca non può evidentemente accettare questo approccio perché si scontra con la sua interpretazione del diritto primario UE, secondo cui la BCE si occupa esclusivamente di politica monetaria, mentre il salvataggio degli Stati membri è una competenza dei governi.

Dal mio punto di vista, confermato anche nel contributo di Devesa, sarebbe invece meglio prendere atto della situazione attuale in cui il perseguimento della stabilità dei prezzi passa necessariamente dalla salvezza della moneta unica. Una politica monetaria ottusamente concentrata a limitare i rischi inflattivi, ma incapace di fare quanto di legittimo in suo potere per disinnescare i rischi per la tenuta dell'unione monetaria, verrebbe meno al suo mandato che è preservare la stabilità (e l'esistenza) della moneta, prima ancora di quella dei prezzi. La BCE può e deve partecipare ad assicurare questo obiettivo, adottando per esempio una misura come le OMTs volta a contenere gli spread per ristabilire il corretto meccanismo di trasmissione della politica monetaria e limitare gli attacchi speculativi ai paesi in crisi. Evidentemente è necessario allo stesso tempo assicurare una serie di garanzie, per esempio che la disciplina fiscale del trattato non sia violata e che la BCE non assuma obblighi diretti per i debiti dei paesi membri²⁵.

Molto probabilmente la posizione della Corte tedesca non dipende solo da una cultura legale più severa (o rigida) nell'interpretazione delle regole, ma soprattutto dalla volontà di mantenere una certa influenza sull'evoluzione dell'ordinamento giuridico comunitario, mettendo il veto su quegli atti che possano causare dei trasferimenti impliciti di sovranità a livello europeo oltre quanto ritenuto accettabile. L'assunzione di nuove responsabilità da parte della BCE al fine di salvaguardare la

²⁵ La Corte di giustizia ha chiarito che la possibilità di perdite per la BCE non è completamente esclusa nell'applicazione delle OMTs. Cfr. Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para. 116. Ciò significa evidentemente che il programma può produrre almeno in parte effetti fiscali con l'inevitabile conseguenza di mutualizzare in parte il debito sovrano degli Stati membri. Questo effetto, di per sé naturale in un'unione monetaria, è conforme alla disciplina dei trattati UE nella misura in cui tali effetti fiscali sono limitati e comunque reversibili.

tenuta dell'unione monetaria si scontra con questo atteggiamento, richiedendo un approccio pragmatico nell'applicazione delle norme del trattato e rifiutando una concezione rigida e originalista nella loro interpretazione.

Resta ora da vedere se la Corte tedesca vorrà in effetti rispettare la sentenza che la Corte di Lussemburgo ha adattato in via pregiudiziale. Dal momento che la diversità di punti di vista dipende da fattori quali le diverse analisi dei fenomeni economici e le opposte tecniche di interpretazione scelte, la soluzione della questione non dipende tanto dalla forza degli argomenti giuridici, ma dal rapporto tra le autorità e le competenze delle due corti. Nel caso *Gauweiler* i giudici tedeschi hanno chiarito che non considereranno la decisione della Corte europea né definitiva, né vincolante in quanto la responsabilità ultima di giudicare il rispetto della costituzione tedesca spetta in ultima istanza a loro²⁶. In risposta a questa dichiarazione, la Corte di Lussemburgo ha preferito non avvisare direttamente i giudici tedeschi circa il dovere delle corti nazionali di uniformarsi al suo giudizio, ma ha semplicemente ricordato nella sua pronuncia il diverso ruolo e le diverse responsabilità che ricadono sulle corti coinvolte in un rinvio pregiudiziale²⁷. Da un lato il giudice nazionale deve verificare i fatti e determinare se ci siano dei dubbi interpretativi del diritto UE da risolvere al fine di decidere il caso concreto. La Corte di giustizia deve invece giudicare l'interpretazione o la validità del diritto europeo esclusivamente sulla base dei fatti riportati dal giudice nazionale. Detto questo, la decisione della Corte di giustizia per i ricorsi ex art. 267 TFUE è vincolante per il giudice *a quo*, mentre i giudici nazionali non possono annullare o dichiarare invalida una norma europea²⁸. Evidentemente se la Corte tedesca rifiu-

²⁶ L'Avvocato generale ha sottolineato l'ambiguità della situazione con cui la Corte di giustizia si confronta. "[T]here is a national constitutional court which, on the one hand, ultimately accepts its position as a court of last instance for the purposes of art. 267 TFEU, and does so as the expression of a special 'cooperative relationship' and a general principle of openness to the so-called 'integration programme' but which, on the other hand, wishes, as it makes clear, to bring a matter before the Court of Justice without relinquishing its own ultimate responsibility to state what the law is with regard to the constitutional conditions and limits of European integration so far as its own State is concerned. That ambivalence runs all through the request for a preliminary ruling, so that it is extremely difficult to disregard it entirely when analysing the case". *Opinione dell'Avvocato generale Cruz Villalón* pubblicata il 14 gennaio 2015, C62/14 *Peter Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, para. 49.

²⁷ Cfr. Corte di giustizia, 16 giugno 2015, C-62/14, *Gauweiler (and Others) v. Deutscher Bundestag*, (2014) ECR I, para 15.

²⁸ "Since Article 173 gives the Court exclusive jurisdiction to declare void an act of

tasse di rispettare il giudizio dei giudici europei dichiarando le OMTs *ultra vires* le conseguenze sarebbero tragiche. In nome della sovranità tedesca, la Corte di Karlsruhe da una parte bloccherebbe l'azione della BCE, privandola di uno strumento necessario per far fronte alla crisi ancora in corso, dall'altra causerebbe una gravissima infrazione del diritto UE, ribellandosi all'autorità della Corte di giustizia e causando una frattura tra ordinamento giuridico nazionale ed europeo.

Questo possibile cortocircuito nella relazione tra le corti è evidentemente il frutto dell'attuale fase del processo di integrazione dove per salvaguardare i risultati faticosamente raggiunti, come la moneta unica, sono necessari ulteriori trasferimenti di sovranità a livello europeo, tramite ad esempio un'applicazione estensiva e flessibile del mandato della BCE di cui sono prova le OMTs. Tutto ciò sta avvenendo ancora senza che i governi si decidano ad aprire una fase costituente tramite una modifica del diritto europeo e nazionale. In questa fase di transizione ciascuna corte cerca ancora di svolgere il proprio compito al meglio: i giudici europei vogliono salvaguardare l'autorità e l'unitarietà del quadro giuridico comunitario in evoluzione, mentre quelli nazionali cercano di evitare strappi troppo vistosi alle loro carte costituzionali. Si tratta evidentemente di una situazione insostenibile, che può trovare solo una soluzione politica tramite una riforma dei trattati volta a risolvere le attuali aporie giuridiche sollevate dalle misure introdotte per far fronte alla crisi del debito sovrano.

Luca Lionello

a Community institution, the coherence of the system requires that where the validity of a Community act is challenged before a national court the power to declare the act invalid must also be reserved to the Court of Justice". Corte di giustizia, 22 Ottobre 1987, C-314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, (1987) ECR I- 4199, para. 17.

Trent'anni fa

Per un nuovo modello di democrazia federale*

FRANCESCO ROSSOLILLO

La democrazia e il suo futuro.

La problematica istituzionale del federalismo presenta molte interessanti connessioni con un aspetto centrale di quella più generale della democrazia.

Quest'ultima grande esperienza storica, a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, è stata caratterizzata da una tensione di fondo. Da un lato ciò che ha dato al complesso di idee, di comportamenti e di istituzioni che va sotto il nome di democrazia la capacità di affermarsi in Europa e nel mondo anglosassone extra-europeo come una forza storica irresistibile è stata la sua connessione originaria con l'ideale della sovranità popolare, cioè della realizzazione della volontà generale, dell'identificazione tra governanti e governati.

Dall'altro lato, da allora ad oggi, quegli ideali non sono mai andati al di là di alcuni sporadici inizi di realizzazione. Del resto agli stessi teorici classici della democrazia (come Rousseau, o Jefferson) non era mai sfuggito che un adeguamento, per quanto approssimato, della realtà all'ideale che informa l'ideologia democratica può essere concepito soltanto nel quadro del piccolo Stato, cioè in un ambito autenticamente comunitario, nel quale l'identificazione tra governanti e governati si possa effettivamente realizzare attraverso la partecipazione quotidiana ed intensa dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.

Ma il piccolo Stato era già condannato dalla storia all'epoca di

* Questo saggio è stato pubblicato su *Il Federalista* 27 (1985), p. 88.

Rousseau. Nella maggior parte dei casi l'emergere degli Stati nazionali e dei conflitti di potenza tra di essi portò, nel corso del secolo successivo, alla sua scomparsa. Solo in alcune particolari circostanze storiche, in cui la scarsa rilevanza strategica di alcuni *Zwergstaaten* tenne lontani gli appetiti degli Stati più grandi, ciò non avvenne. Ma non era certo in quegli angoli dimenticati dalla storia che l'ideale di Rousseau si poteva realizzare. Tributari dei loro vicini maggiori in materia di politica estera e di sicurezza, di politica economica e monetaria, di politica delle comunicazioni, privi della benché minima possibilità di decidere del proprio destino, essi non erano più il quadro nel quale si poteva manifestare quel largo consenso attivo che si forma soltanto nel confronto con le scelte decisive, quelle che fanno da cornice a tutte le altre e che, se sono prese autonomamente, fondano la loro autonomia. La democrazia dei piccoli Stati si ridusse così – e non poteva essere altrimenti – alla pratica di forme puramente cerimoniali.

D'altro lato, l'ampliamento dell'orbita territoriale dello Stato rendeva impossibile l'impiego degli istituti della democrazia diretta in spazi di dimensione nazionale. Con questo non si deve naturalmente dimenticare che l'esperienza democratica che si è storicamente svolta nel quadro dello Stato nazionale ha costituito una grande fase progressiva nel cammino dell'emancipazione umana. La rivoluzione democratica ha prodotto come conseguenza un ampliamento senza precedenti dell'orizzonte sociale nell'ambito del quale avveniva il reclutamento delle élites politiche e ha radicato negli ordinamenti giuridici e nel costume le istituzioni e i comportamenti che ne garantiscono tuttora il ricambio. Essa è stata quindi un grande fattore di progresso sociale e di garanzia di pluralismo.

Rimane il fatto che l'istituto della rappresentanza, nel quadro dello Stato nazionale, non colma certo il fossato che divide governanti e governati, in quanto comporta per lo più la limitazione della partecipazione dei cittadini alla politica al solo rito del voto, e quindi dà all'idea della sovranità popolare un carattere apparentemente mistificatorio. È stato così che, paradossalmente, nella Rivoluzione francese, la concezione di Rousseau ha fatto parte dell'arsenale retorico del giacobinismo accentratore. Ed è stato così che, nel corso della storia delle nazioni europee, in nome dello slogan della volontà generale sono stati perpetrati i più svariati abusi della maggioranza ai danni della minoranza.

Questo processo è andato tanto avanti che oggi la teoria "classica" della democrazia non è più considerata "scientifica" e tende ad essere sostituita da un approccio più "realistico" che, sulla scia di Schumpe-

ter, vede nella democrazia soltanto un insieme di regole che disciplinano la lotta per il potere¹.

Ma la verità è che, se la democrazia è *oggi* certamente *anche* questo, essa è, in una prospettiva che non rimanga appiattita sul presente, molto più di questo. L'ideale democratico non avrebbe scosso l'Europa dell'Ottocento e non rimarrebbe una delle motivazioni più profonde dell'azione politica delle frazioni attive dei popoli della Terra che ancora lottano per liberarsi dall'oppressione se l'essenza del suo messaggio non fosse quella della promessa della scomparsa del potere attraverso la realizzazione della sovranità popolare.

Se è vero che gli uomini fanno essi stessi la loro storia, per largo che sia lo spazio che si voglia assegnare, nel gioco delle loro motivazioni, all'automistificazione, non sembra legittimo ritenere che le parole-chiave che sono servite e servono a dare espressione alle loro aspirazioni più profonde nelle grandi fasi di avanzamento del processo di emancipazione umana siano state soltanto delle formule insensate, senza alcun genere di riscontro nella realtà, quantomeno in quella realtà potenziale che Kant individuava nelle *disposizioni* degli uomini, destinate a realizzarsi nel procedere del corso della storia.

Ciò significa che la storia della democrazia non è finita, che l'idea di democrazia non ha ancora estrinsecato la totalità delle proprie determinazioni, e che il *programma* di questo sviluppo futuro è contenuto *in nuce* nella teoria della sovranità popolare di Rousseau.

Il fatto quindi che il problema di conciliare l'idea della sovranità popolare con l'esigenza di applicare le istituzioni democratiche al governo di vasti spazi non sia stato finora risolto non significa che esso non possa essere avviato a soluzione in futuro, come accadrebbe se si trattasse di un falso problema, mal posto perché posto a partire da una definizione errata della democrazia.

Lo stesso Rousseau aveva intravisto la strada da seguire. Egli scriveva nel *Contratto sociale* che la "confederazione" costituisce lo strumento per "riunire la potenza esterna di un grande popolo con il governo semplice e il buon ordine di un piccolo Stato"². Ma per Rousseau, che esprimeva questa intuizione nel 1762, una "confederazione"

¹ Cfr. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen & Unwin, 5a ed. 1976, pp. 250 segg. Per una recente, interessante serie di raffronti tra la teoria "classica" e la teoria "competitiva" della democrazia, v. Graeme Duncan, Ed., *Democracy. Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

² Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social* in Id., *Œuvres Complètes*, Paris, Gallimard, vol. III, 1959 e seguenti, p. 431 e nota alla stessa pagina.

non poteva essere che un'associazione tra Stati sovrani a fini puramente difensivi, e quindi per lui il problema del governo democratico dell'associazione in quanto tale non si poneva neppure. Egli stesso, del resto, notava che si trattava di "una materia del tutto nuova e i cui principi devono essere ancora stabiliti". In ogni caso l'esperienza storica si è incaricata di dimostrare che le confederazioni, ossia le unioni difensive di Stati sovrani, hanno vita breve e sono destinate a sciogliersi o a consolidarsi in federazioni o in Stati unitari³.

Il problema si pone per la prima volta in termini concreti con l'inizio dell'esperienza federale americana, con la quale ci troviamo in presenza non più di un solo ordine di governi uniti in un'associazione per la difesa comune, ma di due ordini di governi, secondo la definizione di Wheare, coordinati e indipendenti ciascuno nella propria sfera⁴.

Mi pare che siano proprio i due elementi congiunti dell'indipendenza e della coordinazione a porre in termini nuovi il problema del governo democratico di vasti spazi. Essi infatti rendono pensabile un'articolazione istituzionale nella quale il governo locale, in quanto indipendente, possa sperimentare forme avanzate di autogoverno senza subire interferenze da parte del governo centrale; ma nella quale, in pari tempo, grazie alla coordinazione esistente tra i due livelli di governo, sia il modo di formazione della volontà politica al livello regionale, sia il contenuto delle decisioni prese allo stesso livello si possano in un certo qual modo *trasferire* al livello generale.

In realtà, nelle esperienze federali storicamente svoltesi fino ad oggi ciò non è accaduto se non in minima parte, perché, da un lato, in un sistema fondato su due soli ordini di governo (*the Nation and the States*), il livello regionale, che in ipotesi gode dell'indipendenza, è già troppo esteso per essere la sede di genuine esperienze di autogoverno democratico e, dall'altro, il coordinamento tra i due livelli avviene soltanto attraverso gli strumenti del bicameralismo a livello centrale e del regolamento dei conflitti di competenza da parte del sistema giudiziario, il che è largamente insufficiente per assicurare una autentica continuità tra livello regionale e livello generale nel meccanismo di formazione della volontà politica.

La direzione quindi – finora peraltro non seguita da alcuna costitu-

³ Cfr. a questo proposito Murray Forsyth, *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981.

⁴ Kenneth C. Wheare, *On Federal Government*, Oxford University Press, 4a ed. 1973, p. 10.

zione storica – lungo la quale bisogna tentare di avanzare per trasformare la sovranità popolare da ideale in realtà in ambiti territoriali sempre più vasti è quella di articolare il principio federale in modo da far discendere l'elemento dell'indipendenza fino a sfere di autogoverno sufficientemente ristrette da fare da quadro adeguato ad esperienze autenticamente partecipative e comunitarie, e da rafforzare contemporaneamente quello della coordinazione mediante l'introduzione di congegni istituzionali che consentano di collegare efficacemente la formazione della volontà politica a tutti i livelli in un unico processo ascendente in forza del quale i contenuti della volontà generale emersi ai livelli nei quali essa si esprime spontaneamente si trasferiscano ai livelli territoriali superiori.

In questa prospettiva mi pare che alcune suggestioni per concreti avanzamenti teorici sulla strada che si sta tentando di percorrere si possano trarre dall'esame del modello di federalismo post-industriale che da qualche tempo si sta dibattendo all'interno della cultura federalista e le cui grandi linee sono state tracciate in un articolo apparso in un recente numero di questa rivista⁵. L'esigenza di fondo, imposta dalle tendenze emergenti nella società post-industriale, alla quale questo modello tenta di offrire una risposta, è quella della *programmazione articolata* (cioè di una programmazione che, da un lato, non sia limitata alla sola sfera economica, ma sia insieme economica e territoriale e, dall'altro, non sia elaborata e attuata burocraticamente dal governo centrale ma si realizzi democraticamente attraverso la collaborazione di diversi centri territoriali di iniziativa e di decisione, a seconda della dimensione dei problemi che devono essere di volta in volta affrontati). Questa, a sua volta, richiede una struttura istituzionale di natura federale, che però si distingua nettamente dal modello classico per una serie di caratteristiche, la cui funzione specifica sia appunto quella, da un lato, di estendere l'elemento dell'indipendenza, facendone un attributo anche di ambiti territoriali di dimensioni autenticamente comunitarie e, dall'altro, di rafforzare quello della coordinazione in modo da rendere il sistema istituzionale nel suo complesso capace di produrre decisioni che, senza sacrificare l'indipendenza di ognuno dei livelli che lo compongono, siano l'espressione di quell'unica volontà generale che si manifesta più genuinamente nel quadro delle comunità di base.

⁵ Francesco Rossolillo, *Il federalismo nella società post-industriale*, Il Federalista, 26 (1984), pp. 122 sgg..

Lo status epistemologico del modello.

È opportuno, prima di procedere oltre, fare qualche precisazione sullo *status* epistemologico del “modello”, nel senso in cui impiego questo termine.

Si tratta di un concetto che evidentemente non descrive uno stato di fatto, ma che piuttosto si propone di rappresentare uno stato ideale, una situazione non come essa è, ma come dovrebbe essere.

È evidente che la rappresentazione di un ideale, inteso in questo senso, è del tutto priva di qualsiasi interesse teorico se si limita a riflettere le preferenze soggettive di qualcuno. Per questo l'utilità teorica dei modelli nelle scienze storico-sociali dipende dalla filosofia della storia che ne costituisce il fondamento e, in particolare, dal rapporto nel quale l'individuo che pensa la storia si colloca rispetto al proprio oggetto. A questo proposito può essere utile mettere a confronto il concetto di modello, così come io lo impiego, con il *tipo ideale* di Weber. Si tratta di due concetti che presentano un'importante caratteristica comune, in quanto anche il *tipo ideale* non ha la funzione di riprodurre la realtà così com'è, ma la deforma deliberatamente assumendo uno o più particolari punti di vista, selezionando quegli aspetti della realtà che sono compatibili con essi e mettendoli in relazione gli uni con gli altri al fine di ottenere una rappresentazione coerente del processo, istituzione o situazione oggetto dell'esame.

Per Max Weber, la decisione di privilegiare l'uno o l'altro punto di vista dipende esclusivamente dai valori dello storico o del cultore di scienze sociali. E questi valori, a loro volta, sono in larga misura arbitrari e non si trovano in nessun rapporto con quelli che, consapevolmente o inconsapevolmente, avevano determinato la condotta di coloro che agivano nella situazione alla quale il *tipo ideale* si riferisce. Perciò lo scopo del *tipo ideale* è soltanto quello di fornire allo storico o al cultore di scienze sociali una griglia concettuale che gli consenta di interpretare l'inestricabile groviglio degli eventi della storia facendoli entrare quasi a forza in uno schema interpretativo che, pur essendo arbitrario, costituisce pur sempre il solo strumento possibile per dare un certo ordine a processi che altrimenti non ne presenterebbero alcuno⁶.

Al contrario, l'uso che io faccio del modello come strumento concettuale presuppone, come accennavo prima, un diverso atteggiamento

⁶ Cfr. Max Weber, *Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, in Id., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 3. Auflage 1968, p. 191.

filosofico-storico. In questo caso, i valori che fanno da guida per la definizione dei concetti da usare come strumenti per l'interpretazione della storia non sono, in ipotesi, il risultato di una scelta arbitraria dell'interprete: ma l'interprete li trova in una realtà storica alla quale egli stesso appartiene e che è legata da un filo continuo alla situazione alla quale il concetto si riferisce.

Ciò significa che la selezione delle caratteristiche che l'interprete astrae dalla realtà, od aggiunge ad essa, per comporre un quadro coerente è guidata da valori che erano già, consciamente o inconsciamente, propri degli agenti del processo o della situazione da interpretare. È così che l'interpretazione della storia deve essere vista come un *dialogo* tra gli agenti del processo o della situazione da analizzare e l'interprete. E questo dialogo, a sua volta, è reso possibile dall'esistenza di un codice comune ad entrambi, cioè da una *continuità di senso*.

Orbene, poiché la storia è un processo che si sviluppa nel tempo, l'idea di continuità di senso implica quella di progresso, di avanzamento. Il senso è dialettico: il contesto riceve il suo significato dalle sue parti, ma il significato delle parti non è completo fino a che il contesto, a sua volta, non è esplicitato. Ciò significa che ciascuna delle parti di un discorso è tanto più determinata quanto più il discorso è avanzato. Ma, d'altra parte, ogni parte del discorso contribuisce a dare al contesto il suo senso, in quanto possiede la capacità di *anticipare* il significato dell'insieme.

Le stesse considerazioni possono essere applicate alla storia. Se ammettiamo che la storia abbia un senso – cioè che sia come un discorso – dobbiamo trarne la conseguenza che coloro che vengono dopo, disponendo di un contesto più ampio, si trovano in condizione di comprendere qualsiasi evento del passato meglio di quanto non potessero farlo gli stessi protagonisti. Ma l'evento è un anello in una catena significativa, non è fatto bruto, al quale un significato debba soltanto essere *dato* dall'interprete: è un messaggio, con un senso proprio, lanciato dagli agenti verso l'interprete.

Ritorniamo al concetto di modello. Se la storia è come un discorso, il significato di qualunque processo, evento o situazione storica è destinato a crescere in ricchezza e precisione con il passare del tempo, per raggiungere la sua completa pregnanza nel momento ideale della fine della storia. Ma, contemporaneamente, ciò che accade realmente nella storia contiene *in nuce*, e quindi anticipa, l'intero sviluppo futuro. L'evento quindi possiede già, più o meno implicitamente, il senso che il processo futuro esplicherà nella totalità delle sue determinazioni. È per

questo che è legittimo per il filosofo della politica analizzare le idee, i processi e le istituzioni che compaiono nel corso della storia con l'intendimento di scoprire le loro implicazioni nascoste e le determinazioni che devono ricevere per rivelare il loro pieno significato. Non si tratta di un puro gioco intellettuale. Se vi è progresso nella storia, le determinazioni contenute implicitamente in quelle idee, processi e istituzioni sono destinate a divenire reali in un tempo successivo. Per questo definire dei modelli significa tentare di prevedere il comportamento futuro degli uomini, e insieme di elaborare strumenti concettuali utili per valutare le insufficienze della nostra situazione presente e per accelerare il cammino degli uomini verso un mondo più razionale.

Il mio proposito in questo scritto è quello di dare un contributo – in vista di questo scopo – alla chiarificazione di alcune implicazioni del concetto di democrazia e di tentare di vedere le conseguenze istituzionali del pieno dispiegamento della idea rousseauiana di sovranità popolare in un mondo che la rivoluzione scientifica e tecnologica tende a rendere sempre più libero dai condizionamenti dell'antagonismo di classe e della ragion di Stato.

Le caratteristiche essenziali che distinguono il modello del federalismo post-industriale, che sta prendendo forma nel nostro dibattito, da quello classico sono essenzialmente:

a) la pluralità dei livelli in cui si articola il governo federale, dal quartiere al livello mondiale, passando per tutta una serie di ambiti intermedi;

b) l'istituzione del bicameralismo federale a tutti i livelli, con la sola ovvia eccezione del più basso;

c) l'introduzione del sistema elettorale detto "a cascata", la cui caratteristica essenziale è costituita dalla rigorosa regolamentazione – ancorata nella costituzione – della successione temporale delle elezioni dei corpi legislativi dei vari livelli, a cominciare dal più basso, per garantire la trasmissione più fedele possibile della volontà generale dagli ambiti comunitari nei quali naturalmente si forma a quelli che, per le loro crescenti dimensioni, sono via via più lontani dalla sua fonte originaria; e per assicurare una razionale coordinazione tra i livelli nei quali si articola la programmazione federale⁷.

⁷ Si tratta di una proposta avanzata per la prima volta da Mario Albertini nel suo *Discorso ai giovani federalisti*, *Il Federalista*, 20 (1978) pp. 51 sgg. La *ratio* della proposta è quella di creare un meccanismo che, grazie appunto alla rigida e ravvicinata successione delle elezioni ai diversi livelli, costringa partiti e candidati a impostare la campagna elettorale e la definizione dei programmi in funzione delle indicazioni emerse dal dibattito.

Partendo da questa premessa è possibile formulare una serie di indicazioni più precise, che presentano qualche elemento di novità. È opportuno ripetere a questo proposito che si tratta di elaborazioni di un modello proiettato in uno stadio ideale dello sviluppo storico. In esso, grazie al pieno dispiegamento delle potenzialità della rivoluzione scientifica e tecnologica a livello mondiale, si pongono come date le condizioni politiche, economiche e sociali della *realizzazione completa*⁸ del valore della democrazia, della quale quindi si tratta soltanto di individuare alcune articolazioni istituzionali. Va da sé che molte delle indicazioni che sono contenute in questo scritto presuppongono una minore rigidità dei *ruoli* assegnati agli uomini dal sistema economico-produttivo, e quindi una minore rilevanza politica degli interessi organizzati in quanto tali e una maggior libertà nel comportamento del cittadino elettore, che si tratta di valorizzare mediante istituzioni adeguate. Ne consegue che molte di quelle stesse indicazioni non sarebbero applicabili alla situazione di transizione nella quale ci troviamo attualmente (i metodi elettorali suggeriti, per esempio, non hanno nulla a che fare con il metodo *Geyerhahn*, che in diversa sede i federalisti hanno individuato come il più adatto per le elezioni del Parlamento europeo)⁹.

Si noti inoltre che quelle contenute in questo scritto sono indicazioni soltanto parziali, e quindi largamente inadeguate al carattere genera-

tito elettorale ai livelli inferiori. L'adozione di un metodo di questo genere avrebbe la naturale conseguenza di dare un carattere di particolare continuità anche alla selezione della classe politica, perché questa sarebbe comunque costretta a definire i propri orientamenti in funzione delle esigenze della programmazione articolata e a sforzarsi di indicare le sintesi più efficaci tra le soluzioni sulle quali si è espresso il consenso popolare ai livelli inferiori, anziché affidare le proprie fortune, come oggi in genere accade, al sostegno di gruppi di interesse settoriali.

⁸ Mario Albertini, nota 11 al saggio *Cultura della pace e cultura della guerra*, Il Federalista, 26 (1984), pp. 27 sgg.

⁹ Cfr. Movimento federalista europeo, *Il sistema elettorale per la seconda elezione europea. Proposte tecniche*, Il Federalista, 22 (1980), pp. 85 sgg.. Per illustrare con un esempio la differenza tra la prospettiva della transizione e quella del modello sotto il suo profilo più generale, ci si può riferire alle due grandi tipologie individuate da Arend Lijphard (*Democracies. Democratic Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale, Yale University Press, 1984): quelle di democrazia maggioritaria e di democrazia consensuale. La democrazia maggioritaria di tipo britannico, nella quale il governo è sorretto dal consenso di una ristretta maggioranza relativamente omogenea appare più adeguata alle esigenze della transizione, anche se il sistema di governo britannico sta dando, nell'attuale fase storica, evidenti segni di crisi; mentre al punto d'arrivo del processo (nel *modello*) il governo non può che ispirarsi alla tipologia della democrazia consensuale (in cui il processo di presa delle decisioni si attua attraverso la formazione di una base di consenso assai più ampia della semplice maggioranza e che, al limite, tende all'unanimità).

le delle premesse dalle quali muove l'analisi. Malgrado ciò, mi è parso importante tentare di dimostrare che, in un'epoca come la nostra, nella quale la consapevolezza della natura delle fonti dell'ispirazione originaria dell'idea di democrazia sembra si affievolisca sempre più nelle coscienze sotto l'effetto, da un lato, del culto del decisionismo e dell'aspetto carismatico del potere, e, dall'altro, del diffondersi delle interpretazioni riduzionistiche di certe scuole politologiche e sociologiche¹⁰, una ricerca in questa direzione ha un senso, e merita di essere continuata.

I punti sui quali il modello di federalismo post-industriale consente di fare alcune osservazioni di carattere istituzionale che mi sembrano rilevanti rispetto al tema riguardano: a) la composizione degli organi legislativi dei vari livelli, b) i collegi per le elezioni delle Camere Basse, c) il sistema elettorale per l'elezione delle Camere Basse, d) la rappresentanza nelle Camere Alte, e) i tempi e i modi della loro elezione, f) la funzione presidenziale e il potere di scioglimento delle Camere.

La composizione degli organi legislativi.

Le Camere Basse degli Stati nazionali (Camera dei Comuni, Assemblea nazionale, *Bundestag*, Camera dei deputati) sono tradizionalmente composte da un numero assai elevato di deputati (alcune centinaia).

Ciò accade sostanzialmente per tre ragioni: a) negli Stati nazionali la quasi totalità (o quantomeno la maggior parte) del lavoro legislativo viene svolto dal Parlamento nazionale, il che comporta che lo stesso si articoli in molte commissioni, per la cui composizione è necessario un numero elevato di parlamentari; b) l'assenza di livelli intermedi di governo dotati di reale autonomia fa nascere l'esigenza di rappresentare gli interessi delle singole località direttamente al livello nazionale, il che può essere realizzato tanto meglio quanto più numerosi sono i deputati; c) la politica si fa prevalentemente al livello nazionale. Il Parlamento è quindi per eccellenza il luogo nel quale si forma e si esprime la classe politica. Ridurre drasticamente il numero dei deputati significherebbe, *ipso facto*, mutilare quest'ultima in modo inaccettabile.

D'altra parte, l'elevato numero di deputati che compongono le Ca-

¹⁰ Esempi di riduzionismo – anche se a livello di indiscussa serietà scientifica – si possono ravvisare per esempio nella tendenziale identificazione operata da Robert A. Dahl (p. es. in *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale, Yale University Press, 1982) tra democrazia e “poliarchia” (ossia pluralismo di centri di potere) o nella concezione della democrazia come procedura di legittimazione del potere esposta da Niklaus Luhmann, in *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1983.

mere è la fonte di alcuni inconvenienti altamente dannosi per uno svolgimento corretto della vita democratica. Il Parlamento viene sommerso in particolare da un'enorme quantità di rivendicazioni di natura locale e settoriale, che si possono agevolmente esprimere proprio perché il basso *quorum* necessario per l'elezione di un deputato lascia ampio spazio all'azione degli interessi organizzati in ogni singolo collegio. È qui da ricercare una delle più importanti radici della degenerazione corporativa della democrazia.

In una struttura federale a più livelli, le ragioni che impongono le attuali dimensioni dei Parlamenti nazionali cesserebbero di sussistere. Da un lato, la pluralità dei livelli in cui la struttura federale si articola comporta una ripartizione del lavoro legislativo tra i rispettivi organi rappresentativi, e quindi una notevole riduzione dei compiti che ogni livello deve affrontare; dall'altro la classe politica non dispone più di una sola istituzione (o quantomeno di una istituzione nettamente privilegiata rispetto a tutte le altre) attraverso la quale esprimersi, bensì di un'intera scala di organi collegiali dotati, ciascuno nella propria sfera, di piena indipendenza, attraverso cui programmare e percorrere il suo *cursus honorum*. Infine la programmazione articolata fa scomparire la necessità di rappresentare direttamente gli interessi locali al livello più elevato. Al contrario la sintesi dei problemi che si pongono e delle soluzioni che si individuano ai livelli più bassi si realizza progressivamente di mano in mano che l'esigenza della coordinazione si pone in ambiti territoriali via via più estesi.

Da tutto ciò si può trarre la conclusione che gli organi legislativi dei diversi livelli del nostro modello di Stato federale (e in particolare dei livelli più elevati) dovranno essere composti di un numero di deputati assai più ristretto dell'attuale. Ai livelli nazionale, continentale e mondiale questo numero non dovrebbe superare il centinaio.

Vale la pena, per concludere questo punto, di ricordare brevemente i vantaggi che la snellezza degli organi legislativi comporta: a) l'aumento del prestigio del ruolo del parlamentare; b) la maggiore severità nella selezione della classe politica quantomeno ai livelli più alti, presupposto indispensabile per il corretto svolgimento di una funzione che, in un quadro complesso come quello federale, è destinata a diventare sempre più complessa e delicata; c) la maggior concretezza e razionalità dei dibattiti e del lavoro legislativo (nel quale comunque i parlamentari dovrebbero essere coadiuvati da servizi tecnici efficienti); d) il ruolo proporzionalmente meno importante giocato dai condizionamenti locali e settoriali.

I collegi per le elezioni delle Prime Camere.

Come si è già osservato nel paragrafo precedente, lo Stato nazionale unitario si trova nella necessità di tentare di conciliare tra loro due elementi inconciliabili: l'imperativo dell'accentramento, legato al dogma della nazione una e indivisibile, e l'incoercibile persistenza delle realtà locali, infinitamente diversificate. L'espedito istituzionale utilizzato a questo scopo consiste nel rappresentare direttamente le realtà locali nel Parlamento nazionale. Questo risultato si realizza – oltre che determinando in una cifra molto elevata il numero dei deputati che compongono le assemblee legislative – attraverso la creazione di collegi elettorali di piccole dimensioni (anche se variabili a seconda del sistema elettorale adottato). Ne consegue che il deputato è fortemente legato al collegio, nel quale si gioca il suo destino politico, e spesso fa prevalere, nella sua condotta politica, gli interessi del collegio su quelli del paese.

Non si può dimenticare del resto che, fino a non molto tempo fa, sarebbe stato impossibile organizzare le elezioni in altro modo, poiché il grado di sviluppo dei trasporti e delle comunicazioni rendeva difficile o impossibile condurre una campagna elettorale su territori molto estesi.

Nel modello dello Stato federale post-industriale entrambi questi condizionamenti vengono a cadere. L'esigenza di rappresentare direttamente al centro gli interessi delle località non ha più alcuna ragione d'essere perché, da un lato, i problemi delle comunità locali vengono direttamente affrontati, nella dimensione territoriale in cui si pongono, da livelli autonomi di autogoverno; e, dall'altro, nella misura in cui essi devono essere coordinati tra di loro in ambiti territoriali più vasti, il sistema elettorale "a cascata" è sufficiente a garantire la continuità, tra i diversi livelli, del dibattito sulla definizione degli orientamenti della programmazione articolata. Inoltre il bicameralismo federale assegna – ad ogni livello – alla Seconda camera la funzione istituzionale di rappresentare gli interessi dei distinti ambiti territoriali in cui ogni livello si articola. Alle Prime camere di ogni livello spetta quindi il compito specifico di identificare e di tradurre in decisioni di carattere legislativo l'interesse generale dell'intero ambito territoriale su cui hanno giurisdizione.

È per questo che si può affermare il principio che, in un sistema federale post-industriale, i deputati delle Camere Basse di ogni livello dovrebbero essere eletti in collegi unici (regionale, nazionale, continentale, mondiale) in modo che essi non siano costretti dalla logica stessa dell'elezione ad anteporre l'interesse di una porzione del territorio a quello della sua totalità.

D'altro canto, i motivi logistici che rendevano impraticabile fino a qualche decennio fa la generalizzazione dell'istituto del collegio unico in ambiti territoriali di grandi dimensioni sono venuti a cadere: il progresso dei mezzi di trasporto e l'evoluzione dei *mass media* (e soprattutto la diffusione dell'uso del mezzo televisivo) stanno già di fatto cambiando la natura delle campagne elettorali. Non si deve dimenticare inoltre che la necessità, imposta ai candidati dall'istituzione del collegio unico e dal numero ristretto di deputati da eleggere ad ogni livello, di confrontarsi attraverso i *mass media* con grandi masse di elettori per attenerne il consenso, costituisce un ostacolo che può essere superato soltanto da personalità di notevole statura politica. Ciò costituirebbe una solida garanzia contro l'elezione dei troppi maneggioni, rappresentanti di *lobbies*, burocrati di partito ecc. che oggi affollano i Parlamenti nazionali.

L'argomento del valore democratico del dialogo diretto tra candidati ed elettori – già debole per la sola legge dei numeri in un'elezione per un livello di governo di grandi dimensioni territoriali – perde ancor più di valore se si cerca di farlo valere nel contesto del nostro modello di Stato federale, nel quale l'articolazione specifica degli interessi locali si realizza al livello del quartiere, del comprensorio, della regione, ecc., cioè là dove il contatto diretto tra candidati ed elettori è ancora possibile, mentre ai livelli superiori si definiscono soltanto i grandi orientamenti che forniscono il quadro di coordinamento delle scelte fatte ai livelli inferiori. Rispetto a questi grandi orientamenti la volontà generale si esprime correttamente non già attraverso un contatto personale tra candidato ed elettore (che in ogni caso si realizza sempre a prezzo del frazionamento della volontà generale in una contrapposizione di volontà particolari), ma attraverso un meccanismo elettorale che indirizzi l'attenzione dei candidati verso i problemi dell'insieme e non verso quelli di una singola parte (senza peraltro dimenticare che la funzione specifica delle elezioni "a cascata" è quella di evitare una contrapposizione astratta tra l'interesse del tutto e l'interesse delle parti, dando una forma concreta – attraverso il meccanismo di formazione della volontà politica – all'interesse generale inteso come sintesi degli interessi delle parti che compongono il sistema politico nel suo insieme).

È da collocare a questo punto un'ultima considerazione. Si è messa precedentemente in evidenza l'esigenza di mantenere costantemente attivo il legame tra la parte della classe politica che agisce ai livelli più elevati e quella che agisce al livello minimo, quello al quale sono percepiti i bisogni, e nel quale quindi la volontà generale affonda le sue ra-

dici. Si potrebbe quindi pensare che i piccoli collegi rafforzino questo collegamento e che il collegio unico, al contrario, lo indebolisca. È invece vero l'opposto. L'allargamento dell'orbita dello Stato nel corso della storia, dalla città-Stato greca ai grandi Stati continentali del nostro tempo è la chiara testimonianza della crescente interdipendenza dei problemi che è compito della politica risolvere, senza che per questo essi cessino di manifestarsi nella forma di bisogni che si esprimono nella quotidianità della convivenza organizzata nell'ambito delle comunità locali. Ciò comporta che il compito dei livelli superiori di autogoverno è quello di creare le condizioni di compatibilità senza le quali i problemi che si manifestano ai livelli inferiori non potrebbero essere risolti. E questo obiettivo non può essere raggiunto che se la classe politica ai livelli più elevati si sente responsabile nei confronti dell'elettorato dell'intero quadro territoriale nel quale la sintesi deve essere operata. Nel caso opposto, qualora cioè i rappresentanti agiscano in quanto interpreti degli interessi di una sola frazione di quell'ambito territoriale, alla sintesi si sostituisce il compromesso, si attiva la logica dei rapporti di forza e il problema del perseguimento dell'interesse generale passa in secondo piano.

Scrutinio di lista e preferenze.

L'introduzione del collegio unico a tutti i livelli rende inevitabile l'impiego dello scrutinio di lista, e pone il problema delle preferenze.

Il primo punto non richiede ulteriori approfondimenti perché le obiezioni che si possono rivolgere allo scrutinio di lista sono le stesse che si possono rivolgere al collegio unico e ad esse si è risposto nel paragrafo precedente.

Rimane da discutere il problema delle preferenze. È noto a tutti che il sistema delle preferenze è una grave fonte di corruzione e di corporativizzazione del sistema politico. D'altro lato, l'abolizione delle preferenze – rimanendo fermo lo scrutinio di lista – comporta l'imposizione da parte dei partiti agli elettori dei candidati scelti dagli apparati, il che viene giustamente sentito come una violazione dello spirito del gioco democratico.

In realtà, l'elemento che fa delle preferenze un fattore di degenerazione della vita politica, favorendo la formazione di clientele e camarille e la prevaricazione degli interessi corporativi sulla volontà generale, è il loro carattere facoltativo. È infatti noto che la maggior parte degli elettori non esprime alcuna preferenza favorendo in tal modo la strategia dei gruppi di interesse organizzati che, concentrando i voti di

un numero relativamente ristretto di elettori, riescono ad imporre l'elezione dei loro candidati.

La soluzione del problema sta quindi nel rendere le preferenze obbligatorie, introducendo la regola che un voto è validamente espresso per una lista soltanto quando è dato ad un numero minimo di candidati che figurino nella stessa.

Questo meccanismo, unito alla logica del collegio unico – che comunque costringe i partiti a presentare candidati di spicco, potenzialmente in grado di attirare su di sé un largo numero di consensi in tutti i settori geografici e sociologici dell'elettorato del collegio – consentirebbe di contribuire efficacemente a sanare la piaga del clientelismo.

La rappresentanza nelle Seconde Camere.

La funzione delle Seconde Camere negli Stati federali tradizionali, come è noto, è quella di rappresentare, in seno al Parlamento della federazione, gli interessi degli Stati membri. Le circostanze storiche in cui nacquero gli Stati Uniti d'America (nelle quali si trattava di vincere la reticenza degli Stati minori, che temevano di perdere, con la rinuncia alla sovranità, qualunque possibilità di far valere i loro punti di vista qualora il principio della rappresentanza proporzionale, applicato in entrambe le Camere federali, li avesse messi nella situazione di trascurabili minoranze rispetto agli Stati più grandi) portarono all'applicazione, in seno al Senato americano, del principio della pariteticità della rappresentanza, in virtù del quale gli Stati minori si trovarono a disporre di un potere proporzionalmente assai più consistente di quello che sarebbe loro spettato in forza della loro cifra di popolazione.

Nel modello di federalismo post-industriale, la soluzione paritetica (anche se, come si vedrà, con alcune attenuazioni e con la sua ovvia estensione a tutti i livelli) deve essere sostanzialmente confermata. È opportuno ricordare ancora una volta a questo proposito che l'esigenza primordiale alla quale risponde il modello federalistico post-industriale è quella della programmazione articolata e che il fine principale di quest'ultima è il raggiungimento e il mantenimento di un assetto territoriale equilibrato.

Perché l'una e l'altro possano essere realizzati è necessario che le zone del territorio della federazione che al momento della sua fondazione hanno lo *status* di periferia, cioè sono minacciate dallo spopolamento, dal sottosviluppo e dalla desertificazione, possano far sentire la loro voce con forza uguale a quella delle zone di estensione territoriale comparabile, che invece sono ricche, densamente popolate e sovrae-

quipaggiate in servizi. È chiaro infatti che la proporzionalità della rappresentanza in seno ad entrambe le Camere, attribuendo maggior forza numerica, e quindi politica, alle aree privilegiate, tenderebbe ad accentuare la spinta alla polarizzazione, e quindi ad agire in senso contrario all'obiettivo di fondo della programmazione articolata.

Più in generale, si può affermare che la proporzionalità della rappresentanza in seno alla Seconda camera negherebbe la specificità stessa del federalismo in quanto tale, perché ciò che distingue la programmazione federale da quella centralizzata è proprio la capacità della prima di far affluire verso le regioni sfavorite risorse che spontaneamente non vi affluirebbero, grazie al maggior potere politico di cui dispongono nel quadro della struttura istituzionale federale. Al contrario, la logica della tutela degli interessi delle regioni economicamente egemoni è la stessa che si manifesterebbe spontaneamente in una struttura statale di tipo unitario. Per questo, conferire alle diverse ripartizioni territoriali cui corrispondono livelli di autogoverno un peso politico proporzionale alla loro cifra di popolazione significherebbe riprodurre in seno allo Stato federale lo stesso tipo di squilibrio per superare il quale, in ipotesi, si rende necessaria la soluzione federale.

Tutto ciò non significa – si badi bene – che solo le regioni periferiche e sottosviluppate trarrebbero vantaggio da questo meccanismo istituzionale. Gli squilibri territoriali infatti nuocciono tanto alle regioni povere quanto a quelle ricche, che devono sopportare le conseguenze della congestione, dell'inquinamento, della lievitazione dei valori immobiliari, del costo spaventosamente elevato dei servizi, ecc. Significa soltanto che, poiché la logica spontanea della polarizzazione territoriale è quella di crescere su sé stessa, anche contro gli interessi a medio termine delle regioni più ricche, essa può essere contrastata soltanto attribuendo un maggior peso politico ai poli più deboli.

Sembra quindi di dover confermare che nel modello del federalismo post-industriale il principio della pariteticità della rappresentanza vada sostanzialmente ribadito. Questa affermazione è però subordinata ad una condizione. È necessario cioè che gli ambiti territoriali degli organi di governo dello stesso livello siano di estensione territoriale comparabile. Qualora, per ragioni storiche, ciò non accada, e ci si trovi in presenza di regioni poco estese e insieme molto ricche e densamente popolate (si faccia il caso di Belgio, Olanda e Lussemburgo in Europa), la pariteticità della rappresentanza comporterebbe conseguenze opposte a quelle perseguite, in quanto rafforzerebbe ulteriormente regioni già forti. In questi casi il principio della pariteticità dovrebbe essere at-

tenuato attraverso l'adozione di meccanismi di rappresentanza ponderata, come quelli attualmente applicati in seno al Parlamento europeo. È però da ritenere che, in casi di questo genere, continuino a valere le considerazioni che erano state tenute presenti dai padri della Costituzione americana, e che quindi una certa sovrarappresentazione vada comunque concessa ai piccoli Stati a titolo di garanzia della loro indipendenza e di compensazione per la rinuncia alla sovranità.

Non si può chiudere il capitolo della pariteticità della rappresentanza in seno alle Seconde Camere federali senza esaminare il problema costituito dalla sua apparente contraddizione con il principio *one man one vote*, che costituisce uno dei caratteri essenziali della democraticità di un ordinamento.

Bisogna ricordare a questo proposito che le istituzioni della democrazia rappresentativa svolgono due funzioni essenziali, nettamente distinte tra di loro: una funzione di *governo* – intesa in senso lato – e una funzione di *garanzia*. La seconda di queste funzioni era preponderante nella prima fase della storia delle istituzioni democratiche, quando il compito del Parlamento tendeva ad identificarsi con quello della difesa dei diritti dei sudditi contro il potere arbitrario della monarchia.

Il progressivo rafforzamento dell'istituto parlamentare ha mutato profondamente la situazione, facendo dell'esecutivo un'espressione del Parlamento. Ciò ha fatto del Parlamento un'istituzione eminentemente di governo ed ha tendenzialmente obliterato la funzione di garanzia della rappresentanza parlamentare, sì da porre il problema – che fu al centro del dibattito tra liberali e democratici nel XIX secolo – della tutela dei diritti dei cittadini contro l'arbitrio della maggioranza.

Il bicameralismo federale consente di ripristinare la funzione garantista della rappresentanza parlamentare, che si esercita come tutela dei diritti e degli interessi dei livelli inferiori di autogoverno contro i possibili arbitri della maggioranza ai livelli più elevati (affiancandosi in questo al ruolo della magistratura, alla quale è inoltre attribuito il compito di tutelare i diritti dei singoli contro qualsiasi arbitrio del potere politico). E questa funzione è l'appannaggio delle Seconde Camere.

Ciò implica evidentemente che si realizzi, tra le due Camere, una divisione dei compiti che rifletta la diversità degli interessi che ciascuna di esse rappresenta. Alle Prime Camere deve cioè essere attribuito il compito di esercitare l'iniziativa legislativa e quello di esprimere e di controllare democraticamente l'esecutivo, mentre alle Seconde Camere deve essere attribuito un compito di riflessione e di controllo in fun-

zione degli interessi specifici dei livelli inferiori di autogoverno, e di tutela dei loro diritti, ancorati nella costituzione.

È opportuno ricordare, a conferma di queste considerazioni, che il modello non prevede l'istituzione del bicameralismo al livello semplice del quartiere, nel quale, in ipotesi, senza che ciò comporti l'abolizione della rappresentanza politica, gli orientamenti dell'autogoverno emergono spontaneamente dal dibattito quotidiano tra i cittadini, cioè tra coloro stessi che subiscono direttamente le conseguenze delle decisioni che contribuiscono a prendere. A questo livello – quello che maggiormente si avvicina alla realizzazione dell'ideale rousseauiano dell'identificazione tra governanti e governati – si annulla, proprio a causa di questa tendenziale unificazione, la distinzione tra funzione di governo (che diventa autogoverno nel senso più pregnante del termine) e funzione di garanzia. Ma la distinzione si ripropone già al livello immediatamente superiore (quello del comune, o del comprensorio) e si riflette nello sdoppiamento della rappresentanza.

Tutto ciò rende evidenti le ragioni che stanno alla base dei diversi meccanismi attraverso i quali la rappresentanza si deve realizzare in ciascuna delle due Camere: mentre il principio *one man one vote* deve essere scrupolosamente applicato nelle istituzioni rappresentative investite della funzione di governo (in quanto essa si identifica con il principio del governo della maggioranza, che costituisce l'essenza stessa della democrazia nell'esplicazione di questa funzione), in quelle che sono invece investite della funzione di garanzia (che devono cioè costituire il presidio del rispetto dei limiti invalicabili dell'azione del governo) il principio della uguaglianza deve essere applicato con riferimento ai livelli di autogoverno i cui diritti devono essere tutelati, e soltanto all'interno di ciascuno di essi riprende valore – limitatamente alla funzione di governo – il principio *one man one vote*.

Tempi e modi dell'elezione delle Seconde Camere.

Nell'esperienza degli Stati Uniti d'America, l'evoluzione della struttura e della funzione del Senato è stata tale da obliterare la specificità del ruolo della Seconda camera come luogo in cui la politica federale viene ridiscussa alla luce degli interessi degli Stati membri. Il Senato è diventato in tal modo una sorta di doppione della Camera dei Rappresentanti. Il bicameralismo americano ha sostanzialmente perso in tal modo il suo carattere federale, e ciò perché l'identità del modo di elezione dei Senatori e dei Rappresentanti attenua da un lato il legame dei primi con il proprio Stato e, dall'altro, conserva quello dei secondi con il proprio collegio.

Nel nostro modello la differenza sostanziale tra le due Camere è già garantita dall'adozione del collegio unico per l'elezione della Prima camera ad ogni livello. Ma una seconda garanzia dovrebbe essere fornita dalla *time-table* delle elezioni, il cui fine specifico, come si è visto, è quello di far emergere di volta in volta, nella campagna elettorale, la natura specifica dei problemi che si pongono ad ogni livello ed il carattere della loro connessione con quelli messi in vista nelle campagne elettorali dei livelli inferiori. In questa prospettiva sembra che il modo migliore per sensibilizzare i membri delle Seconde Camere alla problematica specifica del livello territoriale che rappresentano sia quello di rendere contemporanea la loro elezione con quella dei membri della Prima camera del livello immediatamente inferiore, in modo che la campagna delle due elezioni si svolga sugli stessi temi.

Rimangono da fare alcune considerazioni per quanto riguarda il sistema elettorale. Gli stessi argomenti addotti per giustificare la necessità del collegio unico nell'elezione delle Prime Camere valgono, *mutatis mutandis*, per l'elezione delle Camere Alte. La differenza, peraltro scontata, consiste nel fatto che quest'ultima si dovrà svolgere in tanti collegi unici quanti sono gli ambiti territoriali che dovranno essere rappresentati al livello superiore (per esempio, l'elezione della Seconda camera al livello continentale si svolgerà in collegi unici nazionali, quella delle Seconde camere a livello nazionale in collegi unici regionali, ecc.).

Per quanto riguarda infine il sistema elettorale in senso stretto, sembrerebbe da raccomandare – in considerazione sia del numero ristretto di rappresentanti che ogni livello deve inviare al livello superiore, sia della presumibile maggior flessibilità che andranno assumendo gli schieramenti partitici nell'era post-industriale, nel quadro di una struttura federale articolata – l'adozione del voto singolo trasferibile.

La funzione presidenziale e il potere di scioglimento delle Camere.

Un'ultima serie di considerazioni rimane da fare per quanto riguarda la funzione presidenziale dei diversi livelli e il potere di scioglimento delle Camere.

A titolo di premessa è bene richiamare una conclusione alla quale si era pervenuti in altra sede¹¹ e che è stata data per presupposta nel paragrafo precedente: cioè che, se ci si colloca in una prospettiva storica nella quale, superata la divisione della società in classi antagonistiche

¹¹ Francesco Rossolillo, *Il federalismo nella società post-industriale*, op. cit..

e dell'umanità in nazioni esclusive, la programmazione articolata diviene sostanzialmente la sola funzione di governo, i rapporti tra il legislativo e l'esecutivo non possono che essere ispirati ad un modello di tipo parlamentare, nel quale cioè il governo necessita della fiducia del Parlamento, o di uno dei suoi rami, per entrare in carica e il Parlamento, o uno dei suoi rami, disponga del potere di far decadere in qualunque momento il governo esprimendo un voto di sfiducia.

Un sistema di tipo parlamentare comporta come corollario, nella tradizione costituzionale delle democrazie occidentali, l'esistenza di un'istituzione che eserciti la funzione presidenziale (Capo dello Stato) e che abbia tra gli altri il potere di decidere la dissoluzione delle Camere qualora queste si dimostrino incapaci di esprimere una maggioranza di governo.

Si pone quindi il problema di vedere in quale forma un organo con funzioni presidenziali sia compatibile con il nostro modello, e se a questo organo possa essere attribuito il potere di decretare la dissoluzione del Parlamento, o di uno dei suoi rami.

Esaminiamo dapprima il problema della forma dell'organo con funzioni presidenziali.

La prima considerazione che si impone è quella che, in un sistema federale articolato in più livelli di governo, il problema non si pone soltanto al livello generale, ma anche a tutti i livelli regionali. Questa conclusione è imposta dal requisito dell'indipendenza dei diversi livelli di governo, che costituisce una caratteristica essenziale di ogni struttura federale.

Per quanto riguarda la composizione dell'organo cui spetta la funzione presidenziale, si possono trarre interessanti indicazioni dall'esame del progetto di Trattato del Parlamento europeo (che su questo punto, come in altri, ha recepito una precisa proposta avanzata dall'UEF)¹². Nel caso dell'Unione europea, la natura fortemente differenziata della società europea in tutti i suoi aspetti e il persistere di lealismi nazionali (che non sono per nulla incompatibili con il forte grado di consenso per l'idea dell'unificazione politica dell'Europa esistente nell'opinione pubblica europea) hanno imposto, per la Presidenza della Comunità, l'adozione di una soluzione collegiale. La relativa funzione è stata così attribuita, nel progetto di Trattato, al Consiglio europeo. In una prospettiva planetaria, nella quale la caduta di ogni tipo di

¹² Unione europea dei federalisti, *Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità*, febbraio 1982.

vincolo esterno di natura non giuridica tenderà ad indebolire le spinte spontanee all'accentramento, sembra lecito affermare che la soluzione indicata per l'Unione europea possa essere estesa a tutti i livelli (tranne naturalmente il più basso, per il quale possono essere pensate soluzioni di diversa natura). La funzione presidenziale verrebbe così affidata, per ogni livello di governo, ad un organo collegiale composto dai capi degli esecutivi del livello immediatamente inferiore.

Si tratta ora di vedere se all'organo presidenziale collegiale di ciascuno dei livelli di governo debba venire attribuito il potere di decretare la dissoluzione della Camera bassa qualora questa si dimostri incapace di esprimere una maggioranza a sostegno di un governo (il problema non si pone per la Camera alta, alla quale, come si è visto, non spetta in ipotesi alcun controllo sull'esecutivo).

Orbene, è facile constatare che il potere della Presidenza collegiale di sciogliere la Camera bassa è incompatibile con la funzione essenziale delle elezioni "a cascata", che implica che la successione temporale delle elezioni ai vari livelli sia rigidamente determinata e non possa essere alterata, come avverrebbe nella ipotesi di scioglimento della Camera bassa di un singolo livello di governo.

È evidente quindi che i rapporti tra legislativo (Camera bassa in particolare) ed esecutivo devono essere congegnati nel modello in modo da consentire al sistema di funzionare senza il rimedio estremo dello scioglimento delle Camere.

Prima di fare alcuni cenni a quelli che potrebbero essere gli strumenti istituzionali da impiegare per risolvere il problema, è opportuno ricordare che, in un sistema federale di dimensione mondiale e articolato in più livelli, la gravità di una impasse istituzionale temporanea che riguardi un solo livello è assai minore di quanto non sarebbe il caso in un quadro Stato-nazionale. In quest'ultimo infatti una crisi di governo comporta una paralisi globale, o quasi, del processo decisionale nella sfera pubblica, ivi compreso il settore cruciale della politica estera. Nella prima ipotesi invece la crisi investirebbe soltanto uno tra i molteplici livelli di governo, e quindi un settore limitato della sfera pubblica e, anche se dovesse interessare il livello planetario, non per questo sarebbe di maggiore gravità, in quanto l'ambito generale, una volta privato della competenza della gestione della politica estera (e del monopolio del governo della moneta) avrebbe, per la vita dei cittadini, un rilievo non superiore (o addirittura inferiore, in quanto non competente a prendere decisioni aventi una incidenza immediata sui loro interessi concreti) a quello degli ambiti di dimensione minore.

Ciò non ci esime naturalmente dalla necessità di tentare di individuare i meccanismi istituzionali indicati a ridurre al minimo la probabilità che, ad ogni livello, si possa verificare una crisi di governo e, qualora essa non possa essere evitata, ad assicurare che essa possa essere gestita nel modo più efficace e meno traumatico possibile.

Per quanto riguarda il primo problema, l'istituto che si presenta come il più naturalmente adatto a risolverlo è quello del voto di sfiducia costruttivo, introdotto nel dopoguerra nella Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania. Esso però non è in grado di evitare l'impasse che si determina quando una Camera appena eletta non è in grado di esprimere una maggioranza a sostegno di un governo o quando è lo stesso governo a presentare le proprie dimissioni.

In questi ultimi casi pare di poter giungere alla conclusione che la responsabilità dell'esercizio del potere esecutivo, fino a quando la Camera non sarà riuscita a formare una maggioranza, debba incombere all'organo collegiale cui spetta la funzione presidenziale, integrato con altri rappresentanti dei governi del livello inferiore che coadiuvino i rispettivi Capi di governo. Esso appare infatti come la sola istanza che riunisce in sé i requisiti della legittimazione democratica (anche se espressa ad un altro livello) e del legame strutturale con gli orientamenti formulati dai livelli di governo di ordine inferiore.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

CLAUDIO FILIPPI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

LAURA FILIPPI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

LUCA LIONELLO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

MARCO PIANTINI, Consigliere per gli Affari europei presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

PAOLO POZANO, Membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, Senior Fellow all'Istituto universitario europeo di Firenze e Professore di Governance europea al Collegio europeo di Parma.

DOMENEC RUIZ DEVESA, vice-Presidente dell'Unione europea dei federalisti spagnola, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

ALFONSO SABATINO, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

FRANCO SPOLTRE, Segretario nazionale del Movimento federalista europeo e membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

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