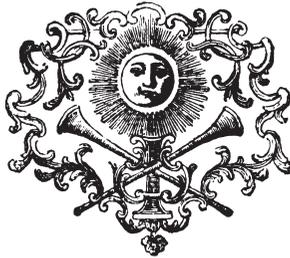


# IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist



---

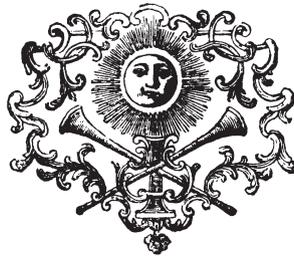
ANNO LX, 2018, NUMERO 1

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

## INDICE

<i>La crisi irreversibile dell'Europa intergovernativa</i>	pag.	3
FRANCO SPOLTRE, <i>Chi è sovrano nell'era dell'interdipendenza globale?</i>	»	10
LUCA LIONELLO, <i>Prospettive di completamento dell'Unione economica e monetaria tra proposte comunitarie e spinta franco-tedesca</i>	»	20
NOTE		
<i>La sfida della Russia</i> (Stefano Spoltore)	»	35
<i>Belt and Road Initiative, la politica estera cinese e le opportunità per l'Europa</i> (Carlo Maria Palermo)	»	43
<i>Gestire l'emergenza climatica in Europa: non si tratta solo di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub></i> (Massimo Malcovati)	»	50
INTERVENTI		
<i>Macron, carbon pricing e bilancio dell'eurozona</i> (Alberto Majocchi)	»	58
TRENT'ANNI FA		
<i>Unione europea e Comunità europea: due assetti istituzionali incompatibili?</i> (Antonio Padoa Schioppa)	»	69

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:  
[www.ilfederalista.eu](http://www.ilfederalista.eu)*

## *La crisi irreversibile dell'Europa intergovernativa*

*L'Europa creata a Maastricht – l'Unione europea della doppia costituzione, quella comunitaria e quella intergovernativa – è entrata in una crisi ormai irreversibile. Il Consiglio europeo del 28-29 giugno, che ha visto in scena l'ennesimo scontro tra i governi e si è concluso con un nulla di fatto, ne è stato solo l'ultimo esempio. Prima si prende atto di questa realtà drammatica e si cerca di correre ai ripari (come sta chiedendo di fare anche il Presidente Macron) e maggiori saranno le possibilità di salvare il progetto dell'unità europea, destinato altrimenti ad implodere.*

*Innanzitutto è indispensabile capire la gravità di questa situazione patologica che si è creata. Per questo non dobbiamo mai né minimizzare i sintomi di questa agonia – la contrapposizione egoistica tra interessi nazionali, la divergenza tra opinioni pubbliche sempre più chiuse nei propri confini e nella propria identità, la mancanza di fiducia tra paesi membri e la conseguente paralisi –, né nascondere il pericolo mortale rappresentato dall'inesorabile avanzare dei populismi e dei sovranismi nazionali. I nemici dell'unità europea sono dentro e fuori l'Unione, da Trump a Salvini, passando per una Russia che non crede più nella possibilità di una collaborazione con l'Europa e quindi mira a distruggerla; sono nell'Europa di Visegrad e nei governi sempre più nazionalisti e reazionari di molti paesi europei; sono in Francia e Germania, dove, sempre più forti, assediano l'ultimo baluardo della resistenza democratica rappresentato dalla Merkel e da Macron. Le loro strategie si saldano facilmente, rafforzandosi a vicenda, nonostante le loro proposte siano puramente demagogiche e fondate su presupposti patentemente falsi, e le loro cosiddette soluzioni portino direttamente al disastro economico, sociale e politico, insieme allo scontro, innanzitutto tra i rispettivi interessi nazionali che pretendono di rappresentare. Il degrado morale di cui sono portatrici queste forze è l'ulteriore dimostrazione di quanto giusto e saggio, e lungimirante, sia il proget-*

*to di un'Europa unita. È così evidente che l'Unione è l'unico argine in grado di difendere la democrazia e il progresso; se implodesse, sparirebbe dall'orizzonte ogni possibilità di mantenere una società che persegua i valori universali e i diritti dei cittadini, che cerca di coniugare lo sviluppo e il benessere economico con l'obiettivo della giustizia sociale e della sostenibilità verso le generazioni future. Del resto Spinellichi lo aveva anticipato già nel Manifesto di Ventotene, quando aveva ammonito le forze politiche di non lasciare che la lava incandescente delle passioni popolari torni a solidificarsi nel vecchio stampo e che ri-sorgano le vecchie assurdità, ma di porsi invece come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, indirizzando verso questo scopo le forze popolari.*

\* \* \*

*Nel prendere coscienza dei pericoli che stanno correndo l'Europa e la democrazia, è, allo stesso tempo, indispensabile riuscire a reagire; ossia, capire quale azione di contrasto è indispensabile mettere in campo per cambiare il quadro politico che alimenta il nazionalismo. Tutti concordano sul fatto che la causa profonda del malessere delle nostre società che si ritraggono in preda a paure a volte fondate, a volte totalmente irrazionali, è l'incertezza sul futuro e la mancanza di fiducia nella politica tradizionale che ha governato, bene o male, in questi decenni, dal secondo dopoguerra fino allo scoppio e alla gestione della crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2008-2009. Tante volte abbiamo analizzato anche su queste pagine il mix di trasformazioni in atto – a partire dalla rivoluzione tecnologica – che sfidano l'Occidente e ne trasformano sia il peso nel mondo sia gli equilibri sociali interni; e che generano la reazione diffusa di cercare rifugio in una chiusura identitaria, credendo possa offrire un'alternativa. In questo passaggio epocale, l'Europa è l'anello debole del sistema occidentale: ha creato un profondo vuoto di potere con la sua assenza politica dagli assetti globali (contribuendo così ad alimentare la reazione nazionalista americana e l'autocrazia in Russia) e ha maggiormente distrutto al suo interno il legame di fiducia tra cittadini, istituzioni e politica. L'Europa di Maastricht (come denunciavano allora i suoi protagonisti, da Jacques Delors al governo tedesco, sulla cui posizione basti ricordare il documento Schaeuble-Lamers del 1994) ha adottato un modello provvisorio, la cui insufficienza andava corretta rapidamente. Un modello che perseguiva, da un lato, il rafforzamento (anche tramite l'allargamento) di una grande Europa-mercato, fortemente integrata sul*

*piano dell'armonizzazione normativa e dell'interdipendenza economica, ma che, dall'altro, lasciava ancora la politica e la legittimazione democratica nelle mani degli Stati nazionali. Politica estera e di sicurezza, affari interni e giustizia, tutto è rimasto governato al livello nazionale, nonostante la pretesa di coordinarne gli indirizzi – in verità, senza veri risultati. Soprattutto la creazione di una moneta unica senza l'unione fiscale ed economica, né quella politica (complementi indispensabili per avere un sistema in equilibrio) ha mostrato tutti i suoi limiti; pur proteggendo i paesi europei dalle tempeste dei mercati finanziari e permettendo a tutti di godere di una straordinaria stabilità, non ha avuto gli strumenti per poter diventare quell'Europa forte, “potenza globale”, così necessaria.*

*La debolezza dell'Unione europea (non certo l'Unione europea in quanto tale) e il permanere dello strapotere degli Stati nazionali – inadeguati e impotenti, e come tali facili prede di sentimenti rancorosi ed egoistici – sono quindi il vulnus da sanare. Sono le due strozzature che impediscono sia alla politica di funzionare e di dare risposte efficaci ai cittadini, sia alla società di maturare quel senso di responsabilità collettivo, indispensabile per l'esercizio della democrazia. Finché non si scioglierà questo nodo, la deriva in corso non si fermerà. Al tempo stesso, deve essere chiaro cosa significa superare il quadro attuale. Macron lo ha detto bene: significa costruire una sovranità europea, immediatamente nel quadro dell'eurozona sulle questioni economiche e fiscali, e più gradatamente negli altri settori chiave, più arretrati, dalla politica migratoria a quella estera e di sicurezza interna ed esterna. Tradotto in termini più vicini al linguaggio comunitario europeo significa fare alcuni passaggi determinanti e specifici per il completamento dell'Unione monetaria, che ha bisogno sia di un suo bilancio ad hoc, separato da quello che è in essere attualmente per l'UE (che ha una struttura intergovernativa ed è pensato per sostenere il funzionamento di un mercato, non per stabilizzare e sostenere l'equilibrio di un'area monetaria unica); sia di un vero e proprio governo politico, con poteri e risorse proprie anche limitati ma effettivi, e di un controllo democratico da parte del Parlamento europeo sia sulle entrate che sulle decisioni di spesa. Inoltre servono alcune riforme istituzionali necessarie per poter condividere meglio la gestione delle altre politiche (di sicurezza, estera e migratoria), politiche che oggi si scontrano con la pretesa di molti Stati membri di non condividere risorse, impegni e oneri, a fronte di un livello europeo impotente ad agire per contrastare queste derive.*

*Ora, queste riforme al momento sono ancora da costruire e sicuramente non sono condivise da molti paesi nell'UE. Il ritorno al nazionalismo, infatti, è la cifra che caratterizza la maggior parte dei governi europei in questo momento, anche se con toni e prospettive diversi. Sotto questo profilo, il colpo inferto alla tenuta europea dall'elezione in Italia di forze che hanno dato vita ad un governo dichiaratamente populista e sovranista, in senso nazionalista, non può e non deve essere sottovalutato. Nonostante nel governo ci sia un minimo di dialettica interna, grazie alla presenza di esponenti voluti dal Presidente della Repubblica per cercare di garantire una base di continuità nella politica interna ed europea dell'Italia, è sempre più evidente che l'Italia è diventata un paese che crea problemi in Europa, e non è più un partner che cerca di risolverli; ed è difficile prevedere se anche solo sarà disponibile ad accettare riforme che approfondiscano l'integrazione.*

*La lezione che bisogna trarre dall'ultimo Consiglio europeo, pertanto, è proprio quella che, dato il quadro che si è creato, l'Unione europea è destinata a rimanere paralizzata e a farsi corrodere dall'interno dalle posizioni e dalle politiche sovraniste se continua a cercare di muoversi in base ai meccanismi abituali. Oggi, piuttosto, torna centrale il tema delle integrazioni differenziate e della necessità di un'assunzione di responsabilità da parte di un'avanguardia di paesi per sbloccare l'impasse. Non è la prima volta che il problema si pone nella storia europea. L'esordio stesso della CECA è potuto avvenire grazie alla rottura del quadro del Consiglio d'Europa, al cui interno era impossibile fare passi concreti per avviare l'integrazione. Solo sei Paesi hanno condiviso la volontà di dar vita alla prima Comunità europea, con caratteristiche genuinamente sovranazionali; ma, al tempo stesso, questa Comunità è sempre rimasta aperta agli altri paesi che avessero voluto entrare a farvi parte. Come sempre quando diventa necessario ricorrere al concetto di avanguardia e di nucleo iniziale, non si deve temere la creazione di entità chiuse; anche i precedenti lo dimostrano: non si è mai trattato di escludere, bensì di avviare un processo che permettesse anche agli altri Stati, inizialmente scettici, di entrare a farne parte, una volta maturata la decisione.*

*Un secondo momento che presenta alcune similitudini importanti con l'attuale, è stato quello della nascita dell'Unione monetaria. Il quadro internazionale che aveva garantito la stabilità e la continuità alla Comunità europea stava crollando, e l'Europa doveva attrezzarsi a nuove sfide (in politica estera, con la fine della coincidenza di interessi con gli Stati Uniti, che modificava radicalmente il rapporto crea-*

*tosì tra le due sponde dell'Atlantico all'indomani del secondo dopoguerra; negli equilibri interni, con la riunificazione tedesca e il prevedibile allargamento a Est). Aveva bisogno di stabilizzarsi realizzando un progetto che approfondisse la sua integrazione, fortificandola in vista delle spinte centrifughe che il nuovo quadro avrebbe creato. La moneta è diventata l'occasione per rafforzare l'integrazione europea fino a renderla irreversibile (nel senso ben spiegato da Draghi: tale da rendere la fine dell'unità una catastrofe per tutti – il che non vuol dire che l'euro e l'unità siano indistruttibili...). Ed è un progetto che è potuto partire solo grazie ad un'azione guidata da un'avanguardia, cosa di cui ai tempi si era molto consapevoli; basta rivedere il dibattito di quegli anni sul nucleo duro e sulla federazione nella confederazione per rendersene conto. E infatti, non solo sin dalla stesura del progetto alcuni Stati sono stati contrari e hanno preteso, contro la determinazione degli altri a procedere, di poter usufruire di clausole speciale di *opting out*; ma anche tra chi aveva sottoscritto l'impegno, le riserve e le difficoltà erano tali che è stata necessaria una forte iniziativa da parte di Francia e Germania, che hanno così innescato il meccanismo di spingere gli altri, inizialmente poco pronti ad un'adesione immediata, a prepararsi ad entrare. Anche se la moneta avrebbe dovuto essere accompagnata da un'unione di bilancio, da una vera unione economica, da un'unione sociale, e soprattutto da un'unione politica, è indubbio che l'euro ha dato all'UE la forza di resistere alle tensioni fortissime dei primi anni post-Guerra fredda; e ha reso, pur con tutti i suoi limiti, l'UE abbastanza forte da riuscire a sopravvivere alla crisi economica e finanziaria.*

*Ora, però, tutto questo non basta più. La differenza rispetto al passato è che all'interno del Consiglio e del Consiglio europeo – gli organi che hanno la maggiore responsabilità nel guidare questa Unione e che per funzionare hanno bisogno di un atteggiamento comunque costruttivo da parte di tutti gli Stati, anche dei meno europeisti, dato che possono solo procedere per consenso – si è inserito il tarlo distruttivo degli atteggiamenti eversivi anti-europei di molti governi. Per quanto farraginoso e inefficiente, per quanto contraddittorio sul piano della trasparenza e della effettiva democraticità, il Consiglio e il Consiglio europeo funzionavano quel minimo per far avanzare l'Unione grazie alla condivisione, da parte di tutti, della volontà di far vivere il progetto dell'unità europea, per quanto diversamente inteso. Certo, è stato irresponsabile non modificare questo meccanismo che scavava un solco tra i partner europei, man mano che le divergenze tra gli Stati*

*provocate della diversa capacità di rispondere alle sfide della globalizzazione e dello sviluppo tecnologico, e dai diversi interessi geopolitici aumentavano. Ma ora che il meccanismo si è rotto, e non può più funzionare, non è solo irresponsabile non agire, è davvero suicida.*

*Le pezze costituite da riforme per rafforzare il tradizionale metodo comunitario non saranno certo la soluzione. Quello che è necessario è davvero un salto politico per controbilanciare il potere nazionale con quello europeo, creando un meccanismo decisionale che non sia più ostaggio dei paesi membri, lasciandoli esclusivi “signori dei Trattati”. Piaccia o no, serve un’iniziativa di rottura, per aprire la strada al salvataggio del progetto europeo. Qualcosa che abbia il carattere e la forza dell’eccezionalità commisurata ai pericoli che stiamo correndo – e che forse ormai ci stanno travolgendo. Ma l’ultimo tentativo di reazione è un dovere morale per tutti i democratici.*

*A partire dalla Francia di Macron e dalla Germania della Cancelliera Merkel, che poche settimane fa hanno trovato un primo accordo a Meseberg, in particolare su alcuni punti per una riforma dell’Eurozona (indicando anche strumenti ad hoc: un bilancio per investimenti e uno strumento di stabilizzazione contro la disoccupazione) deve svilupparsi una forte determinazione per rilanciare l’Europa, che deve concretizzarsi nella proposta di un solido progetto di riforma. Per la prima volta da molti anni la Germania ammette che l’euro e l’Unione europea non sono, e non lo saranno per molto tempo, due quadri coincidenti, rompendo il tabù dell’inviolabilità del quadro a 27 dietro cui sinora si era barricato il rifiuto anche tedesco per ogni vero cambiamento dell’attuale assetto europeo. Da qui, l’unica possibilità, in questo momento, che hanno i due paesi (se Berlino non si avvia in una crisi mortale) per salvare il progetto europeo è quello di lavorare per un’iniziativa di avanguardia che realizzi tra un primo nucleo di paesi una maggiore unità e un sistema più solido, più coeso, più legittimo per i cittadini e più efficace. Nel quadro comunitario a 27 è impensabile una riforma graduale dell’Unione partendo dai Trattati vigenti, dove tutti gli strumenti di flessibilità presenti implicano l’accordo per andare avanti da parte di quelli che non lo vogliono fare, e quindi un ruolo comunque costruttivo da parte di chi è contrario. Al tempo stesso un progetto costituente per cambiare i Trattati a 27 è improponibile nell’attuale situazione. Torna allora come unica via d’uscita quella di un’iniziativa di un’avanguardia, disposta a sperimentare un approfondimento che gli altri partner non sono ancora pronti a condividere. Un’iniziativa – ovviamente aperta – per creare una sovranità comune*

*con chi è disposto, in almeno due settori chiave: quello della politica migratoria e quello della politica economica e sociale. Si tratterebbe, sul primo tema, di creare un quadro unico con il controllo condiviso delle frontiere esterne e con una politica migratoria genuinamente comune; sul secondo punto invece si dovrebbero avviare l'unione fiscale ed economica. In entrambi i campi bisognerebbe trovare le modalità di governo condiviso, coinvolgendo le istituzioni dell'Unione perché supportino questo primo embrione di unione politica, prevedendone la successiva estensione.*

*Si tratta solo di un'indicazione, che dovrà essere approfondita e valutata a fondo. Quello che è certo, però, è che Francia e Germania devono riprendere il cammino interrotto con la nascita dell'Euro. Come allora bisogna riprendere l'idea di un nucleo duro di paesi che funga da magnete per contrastare le spinte centrifughe; come allora bisogna creare condizioni effettive di forte integrazione che leghino gli uni agli altri i destini degli Stati; come non è stato fatto allora, bisogna che la natura politica dell'iniziativa si traduca anche in cambiamenti istituzionali che facciano nascere una sovranità politica europea.*

*Solo se sapranno perseguire questo tipo di progetto Francia e Germania potranno invertire la tendenza in atto; e tutti gli Stati in grado di sostenerli devono schierarsi senza indugio al loro fianco, nella consapevolezza che solo in questo modo si lancia una sfida che mette in crisi le forze nazionaliste. L'Italia per il momento potrebbe restare fuori; o forse potrebbe spaccarsi e in nome di questa scelta trovare la forza di liberarsi dall'incantesimo leghista. La sola cosa certa che possiamo dire a noi stessi e ai nostri partner europei è in ogni caso che l'Italia non si salva senza l'Europa; ma l'Europa non si salva senza costruire la Federazione europea. Andate avanti, dunque, anche senza di noi, ma anche per noi.*

Il Federalista

# Chi è sovrano nell'era dell'interdipendenza globale?

FRANCO SPOLTORE

Stiamo vivendo un'epoca in cui “la democrazia sembra perdere la ragione” un po' ovunque nel mondo. Con l'aumento dell'interdipendenza tra gli Stati e le società in tutti i settori che riguardano la vita degli individui, dalla sicurezza alla produzione e al consumo dei beni che sono alla base del benessere e del comfort su cui si basa il tenore di vita raggiunto dall'umanità, si diffondono ed approfondiscono dubbi ed interrogativi nelle opinioni pubbliche su dove risiedano ormai la sovranità ed il potere di decidere<sup>1</sup>, cioè su quale sia il ruolo degli Stati e degli individui nel governare processi che ormai superano la dimensione sia locale sia nazionale del governo. E' a partire da questo dato di fatto che vanno inquadrati i due fenomeni che stanno condizionando sempre più la lotta e il dibattito politico nelle società: quello che alimenta il processo d'integrazione su scala continentale e mondiale e quello delle rivendicazioni per il recupero della sovranità nazionale. Si tratta di un problema storicamente non nuovo, che è stato presente per esempio nel confronto tra federalisti e confederalisti nel processo di consolidamento del potere degli Stati Uniti d'America, ma che oggi in Europa rischia di far deragliare il processo, che pure è in corso, di creazione delle istituzioni sovranazionali, indispensabili per orientare lo sviluppo del mondo verso un ordine da un lato più pacifico e più de-

---

<sup>1</sup> Francesco Rossolillo, *Che cos'è la sovranità*, Il Federalista, 17, n. 4 (1975), p. 194: “L'ideale della sovranità, riferito allo Stato, è realizzabile compiutamente soltanto nel quadro di una federazione mondiale (l'istituzione che realizza il superamento della divisione dell'umanità in Stati sovrani) nella quale sia stata d'altra parte definitivamente superata la divisione dell'umanità in classi. (...) Caduta la componente della violenza nei rapporti tra cittadini e tra Stato e cittadini, lo Stato si riduce all'ordinamento giuridico e l'ordinamento giuridico si risolve in un contratto liberamente consentito dal popolo come associazione di uomini uguali. L'ideale dello Stato sovrano si identifica così con l'ideale del popolo sovrano”. [http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=919%3Ache-cose-la-sovranita&Itemid=1&lang=en](http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=919%3Ache-cose-la-sovranita&Itemid=1&lang=en).

mocratico e dall'altro ecologicamente più sostenibile. Si tornerebbe alla competizione violenta *tra e negli* Stati e si segnerebbe, nonostante le intenzioni di chi rivendica un recupero della libertà di decidere, l'imbarbarimento delle relazioni politiche e sociali, cioè un arresto del processo di civilizzazione dei rapporti umani e del progresso. Quanto sta accadendo in Europa, con il riaffacciarsi delle aspirazioni micro-nazionaliste, è a questo proposito emblematico. La lentezza con cui si sta procedendo al consolidamento politico di un'Unione fra Stati che non sono più sovrani, ma che non sono tuttora davvero uniti, sta facendo rinascere nelle società aspirazioni nazionaliste e micro-nazionaliste a livello regionale e addirittura urbano. Come mostrano le prese di posizione di alcuni governi sulle finalità del processo di unificazione europea ed i referendum di rivendicazione dell'indipendenza regionale e del ritorno ad una chimerica sovranità assoluta di regioni quali la Scozia e la Catalogna, la nostalgia per un'immaginary età dell'oro del passato sembra prevalere sulla capacità di innovare. Ma si tratta di rivendicazioni ormai incompatibili con il processo di globalizzazione della produzione, dell'economia e delle relazioni sociali. Il problema è che purtroppo stenta ad affermarsi un modello istituzionale sovranazionale a cui riferirsi per superare queste contraddizioni.

In tutto ciò l'Europa ha un'enorme responsabilità politica e storica in quanto, dopo aver prodotto e aver fatto crescere negli ultimi cinque secoli l'innovazione dello Stato nazionale, nel cui ambito sono nate le spinte alla modernizzazione ed allo sviluppo della civiltà, stenta a superare questa dimensione della sovranità. Una dimensione che, seppure anche attraverso esperienze sanguinose e storicamente tormentate, è stata un elemento propulsivo prima per il superamento delle guerre di religione e, successivamente, del confronto armato e violento prima tra città-Stato, poi tra regioni-Stato e infine, dopo la seconda guerra mondiale, grazie all'avvio del processo di integrazione europea, tra Stati-nazione. Solo dopo questo conflitto il processo di integrazione ed unificazione europea ha incominciato ad imbrigliare le tendenze nazionaliste che, per ben due volte nel secolo scorso, avevano portato l'Europa sull'orlo della sua completa e definitiva uscita dalla Storia mondiale.

Oggi il tema dell'unione sempre più stretta fra Stati è destinato a restare sul campo e a dominare il confronto politico, proprio perché, a seguito dell'evoluzione del modo di produrre, la grande sfida del nostro secolo è rappresentata ormai dalla necessità di affermare un nuovo modello istituzionale per il governo della crescente interdipendenza *nei e fra* i

continenti, *nelle e fra* le economie e *nelle e fra* le società. Questo implica, sul piano istituzionale, risolvere il problema di come inquadrare ed applicare il principio della sovranità in un mondo sempre più interconnesso ed interdipendente<sup>2</sup>. Si tratta di un problema che è strettamente collegato a quello della divisione e condivisione dei poteri tra i vari livelli di governo nell'ambito di una comune giurisdizione, ma che oggi assume un nuovo connotato: quello della sua centralità nel definire i gradi di libertà degli individui in un mondo in cui la libertà d'azione dei soggetti che lo abitano è ormai fortemente limitata. Non è certo questa la sede per ripercorrere le tappe del corso della storia né quelle del conflitto tra spinte verso l'equilibrio o l'egemonia tra Stati<sup>3</sup>. Ma è un dato di fatto, che con la Costituzione di Filadelfia del 1787 l'umanità ha compiuto il primo parziale passo verso l'affermazione di un sistema in cui la sovranità degli Stati che accettano di diventare membri di un'Unione deve e può essere condivisa in un sistema federale. È infatti a partire da questa innovazione che il confronto tra i sostenitori dei diritti dei singoli Stati o di loro parti entrati a far parte di un'unione, ed i sostenitori della supremazia della sovranità del governo sovranazionale, si è fatto più acceso e concreto. Con l'approfondirsi dell'interdipendenza globale, questo confronto, inizialmente confinato al mondo anglosassone, è diventato mondiale e, come ha messo recentemente in luce anche la vicenda dell'entrata in vigore dell'accordo commerciale tra Unione europea e Canada — che ha rischiato di essere bloccato a causa delle resistenze a ra-

---

<sup>2</sup> Forrest McDonald, *States Rights and the Union – Imperium in Imperio 1776-1876*, Kansas City, University Press of Kansas, 2000, pp. 1- 2: "In his celebrated Commentaries on the Laws of England Sir William Blackstone defined law as 'a rule of civil conduct prescribed by the supreme power in a state, commanding what is right and prohibiting what is wrong'. That prescribing 'supreme power' was the sovereign. (...) Then the powers inherent in sovereignty were unlimited, and sovereignty was by definition indivisible: dividing it would involve the self-contradictory doctrine of *imperium in imperio*. The sovereign could, to be sure, create subsidiary units of power. Early on, these took the form of baronies awarded for military service; later the subsidiary units were commonly established through corporate charters, whether to cities, trading companies, or colonies. But, though such units were to varying extents self-governing, they (like all powers and rights belonging to the subjects) emanated from the sovereign and remained subordinate to the sovereign. In England prior to 1688, the Crown had been sovereign, though it made law through the estates of the realm. (...) and it enforced the law through the Court of the King's Bench and lesser courts. Since the Glorious Revolution of 1688, after centuries of struggles between the estates and the Crown, and since the Act of Settlement of 1701, by which Parliament determined the royal succession, sovereignty resided in Crown-in-Parliament. In practice, this 'triumph of English liberty' meant parliament supremacy: Parliament could command anything that was not naturally impossible."

<sup>3</sup> Ludwig Dehio, *Equilibrio o egemonia*, Varese, Morcelliana, 1954.

tificarlo da parte di un governo regionale, quello delle Fiandre — resta sostanzialmente irrisolto sul piano politico e giuridico. Gli Stati Uniti hanno mostrato da un lato che è possibile reggere la sfida rappresentata dal progressivo coinvolgimento nella politica di potenza mondiale senza favorire la formazione di governi troppo accentrati e tirannici al loro interno, come invece è successo in Europa in seguito alla militarizzazione ed all'accentramento delle società sottoposte alle tensioni internazionali ed al pericolo di guerre ricorrenti. E, dall'altro lato, gli Stati Uniti hanno mostrato, prima degli europei, che è possibile dotarsi della dimensione istituzionale adeguata per affrontare le maggiori sfide globali del nostro secolo senza ricorrere a rimedi nazionali o micro-nazionali per affrontare problemi che hanno via via assunto dimensioni sovranazionali. Rimedi nazionali o micro-nazionali, di cui l'Europa è ancora rimasta vittima, al punto che, per affermarsi, anche le forze politiche che si erano richiamate a valori universalisti ed internazionalisti sono a loro volta diventate prigioniere di argomentazioni populiste e demagogiche pur di garantirsi il consenso popolare, indispensabile in democrazia, per sostenere l'attuazione delle politiche dei governi nazionali e locali, mantenendo così lo *status quo* istituzionale.

\* \* \*

Su questi aspetti, su cui si gioca il futuro della democrazia in un sistema mondiale di Stati sempre più interdipendenti, occorre tenere aperto il dibattito ed il confronto per decidere come e tra chi promuovere il passaggio dall'era degli Stati nazionali sovrani a quella degli Stati interdipendenti e uniti del mondo. E occorre anche essere consapevoli del fatto che in tutto ciò l'Europa ha ancora un ruolo storico da giocare, a patto di riuscire a colmare il deficit di governo sovranazionale che la rende impotente e fonte di disordine internazionale<sup>4</sup>. Ma, per farlo, bisogna vincere le nostalgie di un passato basato su confronti politici divisivi che si rifanno ad una concezione assolutista e populista della sovranità e non considerano la ricchezza e la complessità del mondo così come si va configurando, che non si può ridurre ad una serie di conflitti, più o meno giustificati e giustificabili, tra tanti centri ed altrettante periferie del governo degli affari del mondo.

---

<sup>4</sup> Sergio Fabbrini, *Senza riforma Ue prigioniera della paralisi decisionale*, Il Sole 24ore, 22 ottobre 2017: "L'UE ha un deficit di governo nonostante sia costituita di tanti governi. Dopo oltre 60 anni di integrazione non è ancora stabilito chi abbia l'autorità di prendere le decisioni", <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-10-21/senza-riforma-ue-prigioniera-paralisi-decisionale-210304.shtml?uuid=AEqAaQtC>.

Oggi è proprio l'antagonismo più o meno fondato e giustificabile fra centri e periferie a nutrire i populismi. Come ha osservato il giornalista Claudio Bastasin, “se esiste nei paesi occidentali qualcosa che li accomuna tutti, come fenomeni sociali e politici caratteristici degli ultimi venti anni, è il difficile adeguamento degli individui alla rapida trasformazione delle strutture economiche nell’era delle nuove tecnologie, del commercio globale e dello spostamento dall’industria ai servizi. Rispetto a tale trasformazione industriale sono in atto due distinti tipi di reazione. Nelle regioni che per motivi geografici e storici sono ben inserite nelle catene produttive globali (Catalogna, Veneto, Lombardia, Great London, Olanda, Baviera e così via) la trasformazione ha provocato degli aggiustamenti per gli individui, tra cui l’accentuata mobilità e un’autonomia fonte di incertezza, che li ha resi insofferenti alle inerzie degli Stati d’origine e di chi ai loro occhi continua a vivere al riparo dalla concorrenza. Nelle regioni alla periferia del cambiamento globale (Stati centrali degli Stati Uniti, vaste regioni della Russia, Nord dell’Inghilterra, Grecia, Mezzogiorno di Italia e Spagna, Germania orientale) si è sviluppata una sindrome di arretramento e talvolta di impotenza. In tutte queste regioni la trasformazione industriale è aggravata dal declino delle ingenti immobilizzazioni di capitale dell’industria pubblica degli anni Cinquanta-Settanta o dei bacini di materie prime ad alta intensità di lavoro, diventato metafora del carente supporto pubblico agli individui. Al tempo stesso, in quasi tutte queste regioni è più penosa, sia culturalmente sia geograficamente, la mobilità degli individui che finisce per implicare una perdita di radici e che accresce un sentimento di vittimistica nostalgia”<sup>5</sup>.

La nuova stagione populista europea non si basa quindi su un’*unica* ideologia, perché i populismi sono molti e diversi. Si tratta di populismi che si pongono contro il corso sovranazionale della Storia, e che tendono a subire, più che a governare, i fattori che sono alla base dei fenomeni che stanno modificando il modo stesso di vivere *nelle* e *tra* le città e che stanno rivoluzionando il modo di vivere *nei* e *tra* i territori. Questi populismi non sono in grado di offrire delle risposte istituzionali democratiche e credibili al controllo del fenomeno migratorio, né alle politiche dell’integrazione dei migranti nella società, né al fe-

---

<sup>5</sup> Carlo Bastasin, *È l’antagonismo centro-periferia a nutrire i populismi*, Il Sole 24ore, 13 ottobre 2017, <http://www.ilssole24ore.com/art/mondo/2017-10-12/e-l-antagonismo-centro-periferia-nutrire-populismi-220323.shtml?uuiid=AEr7R3IC>.

nomeno del controllo e dello sfruttamento del vertiginoso aumento del flusso dei dati e delle informazioni *nei e tra* i centri urbani.

Per quanto riguarda il fenomeno migratorio, sono evidenti le difficoltà in cui si dibattono tutte le società occidentali nell'accogliere ed integrare milioni di migranti che cercano condizioni e prospettive di vita migliori rispetto a quelle cui potrebbero ambire rimanendo nei loro paesi di provenienza. Difficoltà che hanno un fondamento materiale concreto nel fatto che nessuna città può svilupparsi razionalmente con una popolazione in costante e rapido mutamento numerico, e con una crescente percentuale dei suoi abitanti costituita da individui che solo parzialmente sono integrati dal punto di vista della partecipazione politica, produttiva e sociale nel sistema urbano di cui entrano a far parte. Di tale sistema urbano di fatto essi non diventano, se non dopo una o qualche generazione, cittadini con pari diritti rispetto a tutti gli altri residenti, producendo così dei gravi squilibri sociali *nei e tra* i centri urbani, squilibri che a loro volta generano conflitti sociali e fenomeni di rivolta<sup>6</sup>.

È sul terreno della rivoluzione digitale che si registrano le maggiori contraddizioni nelle nostre società, ancora prigioniera di credenze e dibattiti su modelli di crescita basati su un modo di produrre che è in continua e rapida trasformazione e su una rappresentazione ideologica della composizione della società post-industriale che non corrisponde più alla realtà. In un mondo in cui i processi produttivi seguono ormai i tempi ed i metodi di trasferimento dell'informazione, nella misura in cui quest'ultima diventa onnipresente e facilmente disponibile ed accessibile in tempo reale su scala mondiale, anche ruoli, profili professionali e comportamenti urbani sono destinati a trasformarsi<sup>7</sup>. In

<sup>6</sup> Kate Pickett and Richard Wilkinson, *The True – and False – Costs of Inequality*, Social Europe, 18 ottobre 2017: "Le prime ricerche che mostrano un peggioramento delle condizioni di salute ed un aumento della violenza in ambiti sociali in cui ci sono grandi differenze nei redditi, sono state pubblicate negli anni settanta. Da allora sono stati accumulati altri dati che dimostrano gli effetti deleteri dell'ineguaglianza. Paesi con maggiori squilibri tra ricchi e poveri tendono a soffrire maggiormente problemi sociali e sanitari", <https://www.socialeurope.eu/the-costs-of-inequality>.

<sup>7</sup> Ogni dieci minuti viene ormai trasferita sulla rete la stessa quantità di dati (5 Esabyte, pari a 5 miliardi di Terabyte; 1 Terabyte = 1024 Gigabyte, ed è l'equivalente di circa 625 mila immagini, o può occupare la memoria di 412 DVD) che sono stati prodotti dall'inizio dell'era della registrazione elettrica di suoni ed immagini in poco più di un secolo dalla fine dell'800 fino al 2003. Non è questa la sede per approfondire l'analisi di tutto quello che ciò rappresenta dal punto di vista dell'aumento della produttività, dell'economia e della cultura. Si veda in proposito l'editoriale della rivista *Il Federalista*, 58 (2016): *Le grandi trasformazioni dell'era digitale*. Per quanto riguarda le immagini, basti osservare che ogni minuto vengono ormai scaricati da Youtube l'equivalente di 72 ore di filmati.

realtà, alla luce della dimensione che stanno assumendo questi fenomeni, dovrebbero essere rivisti anche alcuni principi che sono alla base del controllo del flusso e della qualità (e affidabilità) dei dati e delle informazioni condivisi in rete; della stessa idea di tutela della *privacy*, e della natura e dimensione delle istituzioni necessarie al corretto uso e funzionamento di questo sistema. Inevitabilmente, per quanto riguarda il controllo e l'uso materiale di un simile sistema, questi sono destinati a dipendere sempre più dalle soluzioni tecnologiche che si renderanno disponibili, e quindi dalla preparazione del personale addetto ad usarle, dall'adeguatezza delle legislazioni nel regolamentarne l'uso e dall'applicazione delle con-seguenti norme giuridiche. Ma in concreto, per quanto riguarda la tutela della *privacy*, bisognerà rifarsi a strumenti giuridici che, lungi dal pretendere di verificare in ogni circostanza la correttezza di tutte le procedure messe in atto per tutelare la riservatezza, la correttezza e l'affidabilità nelle trasmissioni dei dati, dovrebbero concentrarsi soprattutto sulle capacità di accertare e sanzionare l'esistenza di un effettivo dolo nei comportamenti e negli atti che possono mettere a repentaglio la sicurezza e l'uso dei dati trasmessi e trattati a danno degli individui, delle loro organizzazioni e/o istituzioni, e sulla manifesta volontà di procurare un danno materiale violando la *privacy* nelle comunicazioni<sup>8</sup>.

\* \* \*

Tutto ciò implicherebbe l'esistenza di una legislazione adeguata, operativa e condivisa ormai su scala globale, cioè una federazione mondiale con un ordine gerarchico istituzionale e giuridico sovranazionale condiviso al quale potersi riferire ed appellare. Oggi un simile ordine non esiste ancora a livello globale. In realtà esso non esiste neppure a livello continentale in quelle parti del mondo, come l'Europa, dove i processi di integrazione sono più avanzati e dove, per esempio, manca una normativa uniforme in materia di tassazione delle nuove multinazionali, con conseguenti fenomeni di elusione fiscale. Come dimostrano i recenti casi relativi al problema sollevato dalla Commissione europea a proposito della tassazione dei proventi delle transazioni commerciali realizzati attraverso piattaforme multimediali come *Amazon*, *Facebook*, *Twitter*, *Youtube* o da multinazionali come *Apple*, questioni giu-

---

<sup>8</sup> Il codice in materia di protezione dei dati personali in vigore in Italia è un esempio della difficoltà di tutelare per legge la *privacy* attraverso una lunga elencazione di tutti i casi di potenziale abuso nell'uso informatico dei dati personali: <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/1311248>.

ridiche tendono a trasformarsi in confronti e prove di forza tra Stati<sup>9</sup>. Confronti su cui, in ultima istanza, non decide la legge, ma l'esito delle prove di forza, con tutti i mezzi disponibili, fra diversi interessi nazionali, come mostra il confronto tra Corea del Nord, Iran, Russia e USA. Sotto questo profilo è significativo il caso che vede le istituzioni europee contrapporsi a quelle degli USA nell'esercizio del diritto, da parte dell'Unione europea in quanto tale o dei suoi singoli Stati e/o delle istituzioni europee, di tassare adeguatamente le attività commerciali che si sono sviluppate, a partire dagli Stati Uniti praticamente senza oneri fiscali per le maggiori società americane, sulla rete Internet. Tutto questo contribuisce da un lato a minare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche e della loro capacità di promuovere sviluppo e benessere<sup>10</sup>, e dall'altro ad alimentare l'ascesa di forze e soluzioni di governo che non tengono conto dell'interesse generale, ma che tendono a privilegiare quei settori della società che sono in grado di esercitare la maggior pressione ed influenza sui rispettivi governi. Questa situazione, che in passato ha favorito l'ascesa di movimenti che hanno generato conflitti e avventure nazional-militari, è diventata oggi sempre più anacronistica e piena di incognite, anche dal punto di vista della sicurezza.

Proprio per questo oggi il problema del tipo di difesa di cui sapranno e vorranno dotarsi i paesi europei, e in particolare Francia e Germania, si intreccia con quello del ruolo dello Stato nel promuovere la sicurezza ed il benessere dei propri cittadini. Non è casuale il fatto che, insieme alle spinte all'integrazione emergano oggi nuove sfide militari, in campo convenzionale e non, poste dalle politiche aggressive che si stanno riaffacciando in diversi continenti, dal Medio oriente, all'Asia e all'Africa. Per quanto riguarda l'Europa, finché non verranno

---

<sup>9</sup> Paul de Grauwe, *Why Facebook Should be Taxed and How to do it*, Social Europe, 30 ottobre 2017, <https://www.socialeurope.eu/why-facebook-should-be-taxed-and-how-to-do-it>.

<sup>10</sup> Si veda Danilo Taino, *I numeri sul declino della democrazia*, Il Corriere della Sera, 18 ottobre 2017: "La democrazia è in recessione, nel mondo. Dopo gli anni seguiti alla caduta dell'impero sovietico, durante i quali ha conquistato numerosi nuovi paesi, oggi è in arretramento. L'indice sulla salute della democrazia globale elaborato da Freedom House calcola che nel 2016 ci sia stato un declino dei diritti politici e delle libertà civili in 67 nazioni, contro un miglioramento in 36. Ma quanto credono ancora i cittadini nella democrazia rappresentativa, quella a cui l'Occidente è abituato e su cui si è sviluppato? E vedono alternative? Se l'è chiesto il Pew Research Center che ha condotto un sondaggio in 38 Paesi di tutti i continenti", [http://www.corriere.it/opinioni/17\\_ottobre\\_19/democrazia-ricerca-numeri-declino-42af2eb6-b413-11e7-b73f-b517701f3ad7.shtml](http://www.corriere.it/opinioni/17_ottobre_19/democrazia-ricerca-numeri-declino-42af2eb6-b413-11e7-b73f-b517701f3ad7.shtml).

sciolti i nodi dell'unità politica nessun passo avanti significativo e durevole potrà essere fatto al di fuori del quadro extra-istituzionale nazionale ed europeo di cooperazioni volontarie, e quindi aleatorie, fra Stati, come mostrano anche il recente rapporto del ministero della difesa francese (*Initiative européenne d'intervention*) e le prime reazioni tedesche ad esso<sup>11</sup>.

\* \* \*

Il terreno su cui sarebbe necessario e possibile avanzare resta quello della promozione dello sviluppo istituzionale a partire dalle integrazioni regionali su scala continentale per collegare il governo delle città con quello dei continenti. In particolare, per quanto riguarda l'Europa, cioè l'area nel mondo in cui è più avanzato il processo di unificazione su scala continentale, questo implica dare una consistenza politica all'area euro, cioè all'area in cui maggiori passi avanti sono già stati compiuti per superare il principio della sovranità nazionale. A questo proposito bisogna osservare che, nonostante le difficoltà, la struttura dell'eurozona, prevedendo la fine della sovranità monetaria senza averne ancora creata una in campo fiscale ed economico, ha creato due sfide permanenti alla sua tenuta. Da un lato l'unione monetaria ha posto le condizioni per condurre un'unica politica monetaria, ma con economie diversamente sviluppate che non sono sincronizzate dal punto di vista dei cicli produttivi e commerciali; mentre dall'altro lato la forza della moneta dell'unione ha favorito il fenomeno del *moral hazard*, facendo sì che anche i governi meno responsabili potessero finanziare le rispettive politiche, anziché tassando i propri cittadini, prendendo a prestito sul mercato le grandi somme di denaro di cui avevano bisogno sfruttando i bassi tassi di interesse sui prestiti garantiti dall'esistenza di un'unione monetaria continentale. Affrontare entrambi questi fenome-

---

<sup>11</sup> "Il Ministero della difesa francese ha pubblicato su *Revue stratégique* un documento che tratteggia le basi della futura politica militare della Francia, in particolare per quanto riguarda la Loi de programmation militaire 2019-2025. Da un lato il documento dichiara che 'la salvaguardia di complete ed equilibrate forze armate è indispensabile' per garantire 'l'indipendenza della Francia e la sua autonomia strategica e libertà d'azione'. D'altro lato esso sottolinea l'importanza di 'un'Europa più forte che possa far fronte efficacemente alle sfide comuni'. In base a questo documento la Francia 'cerca di rafforzare la difesa europea' e chiede di promuovere 'una strategia culturale comune'. Il che implica 'definire una strategia difensiva comune entro l'inizio del prossimo decennio, capace di 'produrre interventi congiunti credibili'. Questo dovrebbe costituire secondo il Ministero il cuore di effettivi ed efficaci *European intervention initiatives (Initiatives européennes d'intervention)*.'" <https://www.german-foreign-policy.com/en/news/detail/7423/>.

ni con un'unione non completamente sovrana rispetto ai suoi membri sul terreno fiscale e per quanto riguarda gli indirizzi della politica economica, anziché risolvere le crisi, finisce ogni volta con l'acuire sempre più le contraddizioni e gli squilibri fra i suoi Stati membri, minandone la sopravvivenza. In questo senso la scelta tra unirsi davvero superando la dimensione nazionale o sub-nazionale della sovranità e perire è destinata a restare la vera discriminante nella lotta politica in Europa ed il terreno di confronto tra chi vuole la conservazione dello *status quo* e chi invece vuole promuovere il progresso.

# Prospettive di completamento dell'Unione economica e monetaria tra proposte comunitarie e spinta franco-tedesca

LUCA LIONELLO

## 1. Introduzione.

Contro molti pronostici, il voto sulla *Brexit* non ha segnato l'inizio della fine dell'Unione europea, ma al contrario ha proiettato quest'ultima in una fase nuova del processo di integrazione, dove, scomparsi i comodi alibi offerti dal veto britannico, i governi si stanno finalmente confrontando su diversi progetti circa la creazione di una difesa comune<sup>1</sup>, la lotta al terrorismo, la gestione delle politiche migratorie<sup>2</sup> e soprattutto il completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM). La creazione di un governo economico della zona euro è diventato sotto molti aspetti la questione cruciale su cui si sta giocando l'effettivo rilancio del processo di unificazione europea, dal momento che intorno a questo progetto si sono resi ormai necessari quei trasferimenti di sovranità che possono trasformare l'Europa in una vera unione politica. Per questo motivo, dopo il referendum sulla *Brexit*, si sono moltiplicate le proposte relative al completamento dell'UEM. Nel maggio 2017 il governo spagnolo ha suggerito la creazione di un bilancio della zona euro ed una riforma del Patto di stabilità e crescita<sup>3</sup>. Nel settembre

---

<sup>1</sup> L'11 dicembre 2017 il Consiglio ha adottato per esempio la cooperazione strutturata permanente nel settore della politica di sicurezza e di difesa (PESCO). Cfr. [www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/](http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/).

<sup>2</sup> Parlamento e Consiglio stanno discutendo la riforma del Regolamento di Dublino sulla gestione delle domande di richiesta d'asilo. Cfr. *Progetto di risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)* [COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)].

<sup>3</sup> Cfr. T. Buck, *Spain urges sweeping reforms on eurozone to correct flaws*, Financial Times, 14 giugno 2017.

2017 il Presidente francese Emmanuel Macron ha tenuto un discorso solenne alla Sorbona dove ha affermato l'urgente necessità di creare "un'Europa unita, sovrana e democratica" ed ha proposto il completamento dell'UEM attraverso la creazione di un bilancio separato della zona euro sotto controllo parlamentare<sup>4</sup>. Pochi mesi dopo nel dicembre 2017 la Commissione europea ha ufficializzato una serie di proposte sul rafforzamento dell'unione economica volte a creare nuovi strumenti di governance ed assorbire nel quadro comunitario le riforme inter-governative adottate nella fase più grave della crisi del debito sovrano<sup>5</sup>. Infine la riforma della zona euro è diventata una delle questioni principali su cui si sta negoziando la creazione di una nuova grande coalizione in Germania tra conservatori e socialdemocratici dopo le elezioni dell'autunno 2017<sup>6</sup>.

Considerando il dibattito politico attuale e la sua importanza per il futuro del processo di integrazione europea, il presente articolo ha lo scopo di analizzare le diverse proposte avanzate finora e verificare quali siano le principali problematiche giuridiche che si pongono in vista del completamento dell'Unione economica e monetaria.

## 2. *L'Unione economica e monetaria oggi.*

Prima di analizzare le proposte di riforma è necessario dare conto brevemente delle caratteristiche attuali dell'Unione economica e monetaria. La creazione della moneta unica è stata decisa a Maastricht nel 1992 ed è stata realizzata in seguito ad un processo di convergenza tra i Paesi partecipanti durato quasi dieci anni. Questo progetto ha segnato un significativo passo in avanti nel processo di integrazione europea dal momento che la moneta rappresenta uno degli attributi fondamentali dell'autorità statale e richiede una forte integrazione economica e politica tra gli Stati membri. La Banca centrale europea (BCE) è oggi responsabile della politica monetaria nella zona euro e la esercita in piena indipendenza perseguendo l'obiettivo primario della stabilità dei prezzi. La condivisione della sovranità monetaria a livello europeo non è stata se-

---

<sup>4</sup> *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Parigi, 26 settembre 2017, disponibile: [www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/](http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/).

<sup>5</sup> Commissione europea, comunicato stampa, *La Commissione definisce una tabella di marcia per l'approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa*, Bruxelles, 6 dicembre 2017.

<sup>6</sup> *Union und SPD wollen Verhandlungen bis 4. Februar abschließen*, Süddeutsche Zeitung, 26 gennaio 2018.

guita tuttavia dalla creazione di una corrispondente capacità fiscale comune. Gli Stati membri si sono rifiutati di attribuire questa competenza alle istituzioni europee e rimangono pertanto l'unica autorità in grado di raccogliere e spendere risorse pubbliche. Non potendo godere di un potere autonomo di tassazione, né della capacità di fare debito<sup>7</sup>, l'Unione europea gestisce oggi un piccolo bilancio che essenzialmente si finanzia grazie ai contributi nazionali e si occupa del corretto funzionamento del mercato interno<sup>8</sup>. Al fine di garantire la convergenza delle politiche economiche all'interno dell'Eurozona ed una sufficiente solidità dei bilanci nazionali in caso di crisi, l'Unione economica ha adottato un "modello di sorveglianza"<sup>9</sup> secondo cui le politiche di bilancio restano una competenza nazionale, ma vengono coordinate a livello europeo dalla Commissione e dal Consiglio, che esercitano poteri di vigilanza e sanzione in caso di grave inadempimento. Alla luce di queste importanti differenze è possibile individuare all'interno dell'UEM una fondamentale asimmetria tra l'unione economica, basata sul coordinamento delle autorità sovrane nazionali, e l'unione monetaria, dotata invece di una sovranità europea indipendente da quella degli Stati membri.

Lo scoppio della crisi del debito sovrano nel 2009 ha dimostrato tutte le debolezze derivanti dall'asimmetria tra unione economica e monetaria obbligando gli Stati membri e le istituzioni comunitarie ad affrontare un difficile processo di riforma.

Innanzitutto è stato creato un meccanismo di emergenza volto a garantire un'assistenza finanziaria condizionata ai paesi che soffrono gravi difficoltà di finanziamento quando è a rischio la stabilità dell'eurozona nel suo complesso. Dopo l'istituzione di alcuni meccanismi provvisori nel 2010<sup>10</sup>, i paesi dell'area euro hanno creato nel 2012 il Mec-

---

<sup>7</sup> L'art. 310 TFEU stabilisce che entrate e spese del bilancio UE devono risultare in pareggio.

<sup>8</sup> Il bilancio annuale dell'UE ammonta a circa l'1% del PIL generato dagli Stati membri. Viene regolato dal quadro finanziario pluriennale che stabilisce gli importi massimi annui che l'UE può spendere. Le entrate consistono in risorse proprie tradizionali (dazi doganali e prelievi agricoli), un'aliquota uniforme pari allo 0,3% sulla base armonizzata dell'IVA di ogni Stato e per la maggior parte da contributi nazionali proporzionali al reddito nazionale lordo (RNL) di ciascun Paese. Le maggiori voci di spesa sono la politica agricola comune e la politica di coesione.

<sup>9</sup> A. Hinarejos, *Fiscal Federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU*, *Common Market Law Review*, 50 (2013), p. 1621.

<sup>10</sup> Il Fondo europeo di stabilità finanziaria era una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese tra i paesi euro creata in forza di una decisione assunta all'Eurogruppo il 7 giugno 2010. Ha avuto una durata triennale ed una dotazione di 440 miliardi di euro. Il Meccanismo europeo di stabilità finanziaria era invece un fondo garantito dal

canismo europeo di stabilità (MES) attraverso un accordo intergovernativo al di fuori dei Trattati europei. Il MES può fornire prestiti, aprire linee di credito, acquistare bond statali sul mercato primario e secondario e garantire ricapitalizzazioni dirette e indirette al sistema bancario. Tale aiuto può essere fornito su richiesta del paese interessato a condizione che quest'ultimo rispetti un programma di aggiustamento del suo sistema economico e finanziario da concordarsi con i paesi creditori in un *Memorandum of Understanding*. La Commissione europea gioca un ruolo importante nel negoziato e nella vigilanza sul rispetto delle condizioni del prestito.

Il secondo processo riformatore ha riguardato la supervisione sulle politiche economiche e di bilancio nazionali<sup>11</sup>. La vigilanza europea è stata rafforzata introducendo la possibilità di sanzioni semiautomatiche in caso di inadempimento delle regole sulla gestione della finanza pubblica. La Commissione e il Consiglio hanno poi iniziato a monitorare la solidità degli Stati considerando non solo i parametri del deficit e del debito, ma anche gli squilibri macroeconomici. Infine è stata adottata una procedura di adozione assistita dei bilanci nazionali che segue passo dopo passo il ciclo di bilancio dei Paesi membri da gennaio a dicembre, senza tuttavia dotare le istituzioni comunitarie di un vero e proprio diritto di veto. Nel quadro del rafforzamento della disciplina fiscale, 25 Stati membri dell'Unione hanno firmato il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance (TSCG, comunemente conosciuto come *Fiscal Compact*) la cui principale innovazione è stata l'obbligo di introdurre nel sistema costituzionale dei Paesi partecipanti la regola del pareggio di bilancio<sup>12</sup>.

---

bilancio europeo, creato con il Regolamento del Consiglio 407/2010 sulla base dell'art. 122 (2) TFUE. Ha avuto una dotazione di 60 miliardi di euro.

<sup>11</sup> Il processo di riforma è avvenuto in due fasi. Nel novembre 2011 è stato adottato il così detto *Six Pack* composto da: Regolamento n. 1173/11 sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area euro; Regolamento (UE) n. 1174/11 sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro; Regolamento (UE) n. 1175/11 sulla riforma del Regolamento (CE) n. 1466/97; Regolamento n. 1176/2011 (UE) sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Regolamento n. 1177/11 (UE) sulla riforma del Regolamento (CE) n. 1467/11; Direttiva (UE) 2011/85 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio. La riforma è stata completata dal così detto *Two Pack* approvato nel maggio 2013 e composto da: Regolamento (UE) n. 472/11 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria; Regolamento (UE) n. 473/13 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

<sup>12</sup> L'art. 3 del Trattato prevede che "la posizione di bilancio della pubblica ammini-

Il terzo processo riformatore ha infine riguardato l'istituzione dell'unione bancaria al fine di interrompere il circolo vizioso tra crisi bancaria e del debito sovrano, che stava destabilizzando la zona euro. All'interno di questo progetto sono stati già completati alcuni pilastri: nel 2013 è stato istituito un Meccanismo di supervisione unico con a capo la BCE in grado di vigilare sul rispetto delle regole prudenziali<sup>13</sup>, mentre nel 2014 è stato creato un Meccanismo di risoluzione unico dotato di un Fondo unico di risoluzione<sup>14</sup> col compito di sostenere e ristrutturare i singoli istituti in crisi<sup>15</sup>. Restano invece ancora incompleti gli altri pilastri dell'Unione bancaria, ovvero una garanzia comune sui depositi a livello europeo ed il sostegno fiscale di emergenza in caso di crisi bancarie sistemiche.

Parallelamente a queste riforme, la crisi ha richiesto l'intervento straordinario della BCE che grazie ad alcune misure non convenzionali è riuscita a garantire la stabilità del sistema finanziario e dell'unione monetaria. Fra queste si possono ricordare le forniture di liquidità di emergenza al sistema bancario europeo a partire dal 2009<sup>16</sup>, i programmi di acquisto dei bond sovrani degli Stati sotto attacco della speculazione finanziaria (*Securities Market Programme* e *Outright Monetary Transactions*)<sup>17</sup> che impedivano il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria ed il *Quantitative Easing*<sup>18</sup> volto a scongiurare i rischi di deflazione nella zona euro.

---

strazione di una parte contraente sia in pareggio o in avanzo”.

<sup>13</sup> Regolamento (UE) n. 1024/2013 che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il Regolamento (UE) n. 1093/2010.

<sup>15</sup> Il Fondo di risoluzione unico viene utilizzato per la risoluzione delle banche in dissesto quando sono esaurite le altre opzioni. Le sue risorse (€ 55 miliardi) provengono dai contributi del settore bancario.

<sup>16</sup> Cfr. *The ECB's enhanced credit support, Keynote address by Jean-Claude Trichet, President of the ECB*, Università di Monaco, 13 luglio 2009.

<sup>17</sup> Il *Securities Market Programme* è stato istituito con la decisione della Banca centrale europea del 14 maggio 2010 che istituisce un programma per il mercato dei titoli finanziari. (BCE/2010/5). Le *Outright Monetary Transactions* sono state invece istituite con la decisione del Consiglio direttivo della BCE del 6 settembre 2012 in materia di caratteristiche tecniche delle operazioni definitive monetarie.

<sup>18</sup> La BCE ha lanciato il programma di *Quantitative Easing* il 22 gennaio 2015. Cfr. Comunicato stampa della Banca centrale europea: *La BCE annuncia un programma ampliato di acquisto di attività*, disponibile all'indirizzo [www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122\\_1.it.html](http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2015/html/pr150122_1.it.html).

### 3. Le perduranti fragilità dell'UEM.

Le riforme della governance economica adottate finora hanno avuto l'importante merito di gestire la situazione di emergenza creatasi in seguito allo scoppio della crisi del debito sovrano, ma non sono riuscite a superare le fragilità strutturali sottostanti l'asimmetria tra l'unione economica e l'unione monetaria.

La prima difficoltà riguarda il rispetto della disciplina di bilancio. Quando gli Stati membri di un'unione monetaria mantengono una piena capacità fiscale, tendono a cedere al così detto "azzardo morale" nella gestione della loro politica di bilancio: la spesa pubblica viene aumentata oltre livelli sostenibili nella consapevolezza che i costi dell'indebitamento eccessivo saranno condivisi con gli altri Paesi. Ciò avviene in due modi<sup>19</sup>. Da un parte la crescita del deficit in uno Stato membro aumenta automaticamente i costi di finanziamento per gli altri. D'altra parte, se un Paese dell'unione monetaria si indebita così tanto da rischiare la bancarotta, i pericoli di contagio obbligano gli altri governi a politiche di salvataggio *in extremis* e la banca centrale a monetizzare in tutto o in parte il suo debito pubblico.

La seconda difficoltà riguarda l'incapacità dell'UEM di assorbire shock economici che possono colpire l'economia europea nelle fasi negative del ciclo economico. Con la sola eccezione di crisi sistemiche per le quali il MES può fornire solo un aiuto condizionato di emergenza, i Paesi europei dispongono di capacità diverse per gestire periodi di depressione e di stagnazione. Allo stesso tempo, anche la capacità dei governi di modernizzare il loro sistema economico attraverso l'adozione di riforme strutturali non è la stessa. Il risultato è una zona euro divisa e disomogenea, dove gli Stati membri presentano condizioni economiche divergenti e i cittadini conoscono livelli di benessere e tutela diversi a seconda di dove vivono.

Accanto alle debolezze strutturali relative alla stabilità e alla convergenza, l'Unione economica presenta un altro deficit strutturale che riguarda invece specificatamente la legittimazione e il consenso circa le decisioni prese all'interno della governance economica. L'adozione di un modello fondato sulla sorveglianza sempre più stretta e rigida dei bilanci nazionali ha fatto sì che il controllo democratico sulla gestione delle politiche fiscali nazionali si indebolisse e che le regole europee sul coordinamento venissero percepite sempre più come imposte da or-

---

<sup>19</sup> Cfr. P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 225.

gani tecnici o intergovernativi, piuttosto che da istituzioni responsabili davanti ai cittadini. La disaffezione verso le autorità europee è aumentata soprattutto nel periodo successivo alla crisi quando molti Paesi sono stati obbligati ad adottare misure di austerità per consolidare rapidamente la loro finanza pubblica e riacquistare la fiducia dei mercati e dei partner. Il così detto “dialogo inter-istituzionale” tra organi intergovernativi che decidono (il Consiglio) e organi parlamentari che devono essere informati e possono chiedere spiegazioni di merito sulle scelte politiche (Parlamento europeo e parlamenti nazionali) è chiaramente insufficiente a garantire un effettivo controllo democratico sui meccanismi della governance economica.

#### *4. Il completamento dell'unione economica: le proposte della Commissione.*

La Commissione europea ha svolto un ruolo molto importante nel processo di riforma dell'unione economica. Sin dallo scoppio della crisi del debito sovrano ha promosso diverse iniziative legislative volte al rafforzamento della governance dell'area euro e all'istituzione dell'Unione bancaria. Prova di ciò è stata la riforma del Patto di stabilità e crescita tramite l'adozione del così detto *Six Pack* e *Two Pack*, nonché l'istituzione del Meccanismo unico di vigilanza e il Meccanismo unico di risoluzione nel quadro dell'Unione bancaria. Allo stesso tempo la Commissione è stata anche promotrice di un processo di riforma più vasto e strutturale dell'Unione economica e monetaria. In una serie di documenti ufficiali la Commissione Barroso prima e quella Juncker poi hanno sviluppato un'analisi approfondita dei deficit dell'attuale UEM ed hanno identificato una serie di progetti in grado di colmare queste lacune<sup>20</sup>. In seguito al referendum sulla *Brexit*, la spinta riformatrice della Commissione ha accelerato sul fronte del completamento dell'UEM. Nel *Discorso sullo Stato dell'Unione* del 13 settembre 2017, il Presidente Juncker ha avanzato diverse idee sul rafforzamento della governance della zona euro che sono state poi esplicitate lo scorso dicembre in alcune proposte legislative della Commissione europea da attuarsi entro il 2025.

---

<sup>20</sup> Nel novembre del 2012 è stato pubblicato un *Blue Print* sull'UEM dove viene proposta una serie di riforme a corto, medio e lungo termine che dovrebbero garantire la stabilità del progetto tramite l'istituzione di una serie di nuove unioni accanto a quella monetaria, in particolare l'unione bancaria, l'unione fiscale e l'unione politica. Nel giugno 2015 il Presidente Juncker ha pubblicato in cooperazione con i Presidenti delle altre istituzioni europee un Report sul completamento dell'Unione economica e monetaria.

Una prima proposta consiste nell'incorporazione degli strumenti intergovernativi creati nella fase più critica della crisi del debito sovrano all'interno del quadro giuridico dei Trattati. Da una parte il Fondo monetario europeo (FME) dovrebbe prendere il posto del Meccanismo europeo di stabilità grazie all'attivazione della clausola di flessibilità ex art. 352 TFEU<sup>21</sup>. Ancorandosi al quadro giuridico comunitario il FME estenderebbe le sue competenze: oltre a fornire sostegno finanziario condizionato di ultima istanza ai Paesi euro in crisi, potrebbe garantire un sostegno (*backstop*) al Fondo di risoluzione unico nel quadro di un'unione bancaria più solida. D'altra parte, il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (*Fiscal Compact*) dovrebbe essere recepito in una nuova direttiva europea<sup>22</sup>. Lo scopo è quello di semplificare il quadro giuridico del coordinamento economico e permettere un monitoraggio migliore e continuo sull'adempimento del patto nell'ambito dell'Unione europea.

La seconda proposta riguarda la creazione di una linea di bilancio per la zona euro all'interno del bilancio dell'Unione europea<sup>23</sup>. Si tratta del progetto più significativo e dell'unica vera innovazione avanzata nel pacchetto legislativo della Commissione. Lo scopo di questa riforma è quello di rendere il bilancio dell'UE capace di una vera stabilizzazione economica, oltre che delle funzioni che già svolge a sostegno del mercato interno. La proposta identifica in particolare quattro compiti che la nuova linea di bilancio dovrebbe essere in grado di realizzare: promuovere e sostenere le riforme strutturali negli Stati membri per aumentare la resilienza delle strutture economiche e migliorare la convergenza dei risultati; aiutare gli Stati membri della zona euro a rispondere meglio alle circostanze economiche in rapida evoluzione e a stabilizzare la propria economia in caso di gravi shock asimmetrici; facilitare la convergenza degli Stati membri in vista della loro adesione all'euro; spezzare il legame tra il debito sovrano e la situazione delle banche al fine di ridurre i rischi sistemici e rafforzare la capacità di risposta collettiva a eventuali gravi dissesti bancari. La proposta rimane vaga sulla

---

<sup>21</sup> *Proposta di Regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo*, COM (2017) 827 final.

<sup>22</sup> *Proposta di Direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri*, COM (2017) 824 final.

<sup>23</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea - Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'unione*, COM (2017) 822 final.

quantità di risorse effettivamente necessarie per rendere il bilancio UE davvero capace di svolgere queste nuove funzioni. Al momento non viene previsto un aumento del livello complessivo della spesa, dal momento che incrementi sostanziali delle risorse disponibili saranno possibili solo nel nuovo quadro finanziario pluriennale post-2020.

Infine, l'ultima proposta riguarda il rafforzamento del quadro istituzionale della zona euro tramite la creazione di un ministro dell'economia e delle finanze europeo che sappia svolgere un ruolo di coordinamento e di interlocuzione nelle diverse procedure di governance<sup>24</sup>. Il ministro diventerebbe vicepresidente della Commissione europea nell'ambito della nomina della prossima Commissione a partire dal novembre 2019. Allo stesso tempo, l'Eurogruppo potrebbe decidere a livello informale di eleggere tale figura come suo presidente per due mandati consecutivi, accettando quindi di allinearne il mandato con quello della Commissione.

#### *5. I limiti della via comunitaria alla creazione di un'unione fiscale.*

Le proposte della Commissione per il completamento dell'unione economica hanno il merito di identificare i deficit più gravi dell'attuale sistema di governance e di indicare la giusta direzione da intraprendere per tentare di colmarli. In particolare la creazione di una capacità di bilancio in grado di garantire la stabilità dell'area euro nel suo complesso e promuovere la convergenza rappresenterebbe di certo un passo in avanti decisivo per bilanciare l'asimmetria tra l'unione monetaria e l'unione economica. Anche l'individuazione di una figura responsabile per la politica economica, ove venisse investita di veri poteri e fosse in effetti responsabile davanti ai rappresentanti dei cittadini, potrebbe aiutare a colmare il deficit democratico che ha da sempre caratterizzato la governance dell'area euro. Dall'analisi delle proposte della Commissione appena descritte, tuttavia, emergono anche una serie di limiti, che potrebbero ostacolare l'effettivo completamento dell'unione economica.

Una prima difficoltà riguarda il piano delle risorse. Nessuna delle proposte della Commissione prevede la creazione di una capacità di stabilizzazione che sia allo stesso tempo autonoma dai governi e sufficiente ad assorbire crisi economiche di dimensioni rilevanti. Da una parte il futuro Fondo monetario europeo, così come concepito nella

---

<sup>24</sup> *Comunicazione della Commissione su un Ministro europeo dell'economia e delle finanze*, COM (2017) 823 final.

proposta della Commissione, entrerebbe sì a far parte del quadro giuridico comunitario, ma gli Stati membri resterebbero i proprietari esclusivi delle sue risorse. Come afferma infatti l'art. 8 del progetto di Statuto del FME, "la responsabilità di ciascun membro dell'FME è in ogni caso limitata alla sua quota di capitale autorizzato al relativo prezzo di emissione. Nessun membro dell'FME può essere considerato responsabile, in virtù della sua appartenenza al Fondo, degli obblighi da questo contratti." Prova di ciò è che le regole circa l'attivazione del FME rimarrebbero pressoché le stesse del MES, ovvero quasi sempre voto all'unanimità o a maggioranza qualificata rafforzata dell'85% dei capitali sottoscritti, il che garantirebbe a Germania, Francia e Italia un diritto di veto<sup>25</sup>. Considerando invece la linea di bilancio all'interno dell'Unione europea, il limite principale riguarda la quantità di risorse a disposizione di questo progetto. La Comunicazione della Commissione rimane essenzialmente vaga a tal proposito, pur individuando una serie di nuove funzioni, tra cui convergenza, stabilizzazione e promozione delle riforme, che sicuramente richiederebbe una mobilitazione ingente di capitali. Gli unici riferimenti riguardano da una parte i 300 milioni di euro che la Commissione vorrebbe mettere subito a disposizione delle riforme strutturali per il periodo fino al 2020, dall'altra i pagamenti netti complessivi pari ad almeno l'1% del PIL UE che il prossimo quadro finanziario pluriennale dovrebbe mettere in conto per la stabilizzazione della zona euro in caso di shock. La Comunicazione della Commissione è invece molto chiara nel ribadire che la creazione di una linea di bilancio per la zona euro non metterebbe in discussione il principio del pareggio di bilancio dell'Unione europea, né tanto meno richiederebbe la creazione di titoli di debito europeo o di tasse europee essendo ancora basato su contributi nazionali o auspicabilmente su nuove risorse proprie. A queste condizioni è chiaro che il bilancio della zona euro all'interno del bilancio dell'UE avrebbe un ruolo poco più che simbolico, essendo capace di mobilitare sì alcune risorse per favorire la ripresa economica e le riforme strutturali, ma efficaci solo in un contesto di crisi limitato che riguardi singoli paesi<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. art. 5 del Progetto di Statuto del FME nell'allegato alla proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo, COM (2017) 827 final.

<sup>26</sup> Gli economisti dibattono sulle dimensioni ideali di una funzione stabilizzatrice per la zona euro. Il Rapporto Mac Dougall del 1977 notoriamente identificava un aumento costante del bilancio, in particolare fino al 2,0% - 2,5% del PIL in una fase pre-federale, dal 5% - 7% del PIL in una fase intermedia e fino al 25% nel caso in si fosse istituita una

La seconda difficoltà riguarda le modalità di attuazione della riforma. L'adozione delle proposte della Commissione per il completamento dell'Unione economica richiede infatti il consenso di tutti gli Stati membri, inclusi coloro che non fanno parte della zona euro e, fino al marzo 2019, perfino del Regno Unito. Per quanto riguarda il FME la base giuridica prevista è la clausola di flessibilità ex art. 352 TFEU, secondo cui, quando l'unione manca di un potere necessario per il perseguimento dei suoi obiettivi, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare le misure necessarie. Al fine di attuare questa procedura, tuttavia, è necessario che tutti i governi degli Stati rappresentati in seno al Consiglio siano d'accordo, avendo ciascuno un diritto di veto sull'attivazione della clausola. Una simile difficoltà si pone anche per la creazione della linea di bilancio per la zona euro all'interno dell'attuale bilancio dell'UE. Infatti se quest'ultimo venisse introdotto, come prevede la Commissione, nel prossimo quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020, sarebbe necessario un voto unanime da parte del Consiglio come previsto nella procedura di cui all'art. 312 (2) TFEU. In conclusione, l'introduzione di meccanismi specifici per la zona euro nel quadro comunitario a 28 Stati membri, richiede necessariamente di passare dalle forche caudine del voto all'unanimità, il che significa dare un diritto di veto a ogni Stato membro. In questa situazione non è dunque impensabile che i Paesi ostili alla creazione di una sovranità fiscale europea, anche embrionale, ostacolino le riforme nel timore di essere un giorno anch'essi vincolati a questo processo di condivisione del potere. Ciò è tanto più plausibile per quei governi che al momento sono oggetto di una procedura di sorveglianza speciale da parte della Commissione per la violazione dei principi dello stato di diritto<sup>27</sup> o che si oppongono al piano di ricollocamento dei rifugiati su scala europea<sup>28</sup>. Evidentemente sottoporre il voto sulle riforme dell'eurozona all'unanimità degli Stati membri, garantirebbe loro un'arma di ricatto politico formidabile.

---

vera unione politica. Cfr. *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Commission of the European Communities (1977), <http://aei.pitt.edu/36433/1/Report.study.group.A13.pdf>.

<sup>27</sup> Cfr. B. Romano, *UE: in Polonia Stato di diritto a rischio, sì a procedura di sanzioni*, *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2017.

<sup>28</sup> L'opposizione alle proposte della Commissione circa la riforma dei meccanismi di Dublino per la distribuzione dei rifugiati in tutti gli Stati membri è osteggiata in particolare dai quattro Paesi del così detto "Gruppo di Visegrad": Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Ungheria.

L'ultima grave lacuna riscontrabile nelle proposte della Commissione sul completamento della governance della zona euro riguarda il superamento del deficit democratico. I nuovi meccanismi di cui l'ordinamento comunitario dovrebbe dotarsi non prevedono infatti alcun ruolo di rilievo per le istituzioni rappresentative dei cittadini. Per quanto riguarda il FME è previsto un semplice dialogo inter-istituzionale con i parlamenti nazionali ed europeo, i quali restano tuttavia esclusi dal processo decisionale. Infatti, il FME deve presentare ogni anno al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sullo svolgimento dei suoi compiti, insieme ai conti annuali e al rendiconto finanziario. Allo stesso tempo, il direttore generale può, su richiesta del Parlamento europeo o di propria iniziativa, essere ascoltato dalle commissioni competenti del Parlamento europeo in merito allo svolgimento dei compiti del FME. Specularmente, i parlamenti nazionali possono solo essere informati e richiedere maggiori delucidazioni circa l'attività del Fondo. Le vere decisioni verrebbero invece prese esclusivamente a livello intergovernativo da parte del Consiglio dei governatori, così come avviene oggi per il MES. Passando all'analisi della proposta della linea di bilancio aggiuntiva per la zona euro, è vero che il Parlamento europeo ha pieni poteri per l'adozione annuale del bilancio dell'UE insieme al Consiglio. Tuttavia, non va dimenticato che il margine d'azione entro cui gli esercizi annuali vanno approvati resta il Quadro finanzia pluriennale, dove notoriamente il Parlamento resta subordinato al Consiglio, potendo solo approvare quanto quest'ultimo ha già deciso all'unanimità. In generale, non si intravede nella riforma la volontà di coinvolgere le istituzioni rappresentative dei cittadini europei nei processi decisionali circa i nuovi strumenti di politica fiscale, di cui l'Unione dovrebbe finalmente dotarsi.

#### *6. Il discorso di Macron sul futuro dell'Europa.*

Gli ostacoli giuridici e politici con cui le proposte della Commissione europea si dovranno confrontare sono la prova che la creazione di una vera unione fiscale all'interno della zona euro rappresenta un processo complesso ed ambizioso che non può essere risolto con riforme limitate nel quadro giuridico esistente, ma richiede l'avvio di una profonda riforma dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale. Infatti, la competenza fiscale, ancora di più di quella monetaria, incide sul vero nucleo della sovranità statale perché determina le risorse a disposizione delle altre politiche per il raggiungimento dei loro obiettivi. In questo senso la creazione di un'autorità fiscale a livello europeo

necessariamente inciderà sulla *Kompetenz-Kompetenz*<sup>29</sup>, ovvero sulla capacità dell'Unione di decidere delle proprie competenze e quindi di auto-determinarsi, quale ente sovrano<sup>30</sup>. La creazione di una fiscalità comune rappresenterebbe da questo di vista un passo in avanti molto ambizioso verso la creazione di un'unione politica europea.

Alla luce di queste considerazioni le giuste ambizioni della Commissione europea di dotare la zona euro di un vero bilancio autonomo possono essere credibili e pienamente efficaci soltanto se i detentori della sovranità in ultima istanza, cioè i governi nazionali, intendono superare i limiti dell'attuale quadro comunitario. Per quanto inaspettato e sotto molto punti di vista incredibile, è quanto sembra stia avvenendo oggi nel dibattito politico tra Francia e Germania. Il Presidente della Repubblica francese Emmanuel Macron ha notoriamente fatto della rifondazione dell'Europa il centro della sua campagna elettorale e dopo la sua elezione ha ribadito con forza la necessità di rilanciare il progetto europeo con una serie di proposte concrete a partire dalla zona euro. Allo stesso tempo, l'attuale negoziato tra conservatori e socialdemocratici in Germania per la formazione di un nuovo governo di grande coalizione ha al centro proprio il progetto di riforma e di completamento dell'unione economica.

Un contributo molto importante al dibattito politico sulla riforma costituzionale della zona euro è stato dato dal Presidente francese in un recente discorso tenuto all'Università Sorbona il 26 settembre 2017, dove Macron ha proposto il suo progetto per la creazione un'Europa sovrana, unita e democratica<sup>31</sup>. La creazione di una sovranità europea dovrebbe riguardare diverse politiche, dalla sicurezza comune alla lotta contro il terrorismo e la criminalità, dalla gestione delle politiche migratorie allo sviluppo tecnologico, digitale ed ecologico. Sono queste le materie in cui la globalizzazione ha privato i singoli Stati nazionali di un'effettiva sovranità, che può essere riacquisita solo creando strumenti comuni a livello europeo. Il cuore del discorso della Sorbona di Macron ha tuttavia toccato ancora una volta il processo di unione fiscale ed in particolare la creazione di un bilan-

---

<sup>29</sup> A. Hinarejos, *The Euro Area crisis and constitutional limits to fiscal integration*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 14 (2012), p. 262.

<sup>30</sup> Non è dunque un caso che la creazione di una fiscalità europea sia stata in linea teorica esclusa dalle Corti costituzionali nazionali essendo stata qualificata parte del "dominio riservato" dell'identità nazionale. Cfr. Corte costituzionale federale tedesca, sentenza del 20 giugno 2009, [2 BvE 2/08] para 252.

<sup>31</sup> *Initiative pour l'Europe, op. cit.*

cio separato per la zona euro al di là del quadro comunitario esistente. Sotto il profilo delle risorse Macron individua appunto la possibilità di creare “tasse europee”, ad esempio sulle società, sulle transazioni finanziarie, su prodotti inquinanti, quali il carbone, e sul web. Così finanziato il bilancio sarebbe secondo il Presidente francese in grado di svolgere alcune funzioni fondamentali quali garantire la stabilità della zona euro contro gli shock economici, promuovere la convergenza fra i Paesi membri e soprattutto finanziarie beni comuni europei nel campo della sicurezza, dell’immigrazione, della tecnologia digitale, dell’ecologia e dell’industria europea. Un altro importante aspetto della proposta di Macron è che il bilancio della zona euro dovrà necessariamente avere una forte guida politica nelle mani di un Ministro europeo per le finanze e dovrà essere sottoposto ad uno stretto controllo parlamentare a livello europeo. Non vengono menzionate nel discorso del Presidente francese una serie di proposte avanzate in precedenza dal governo di Parigi, come la creazione di euro bond, la condivisione del debito già esistente e l’istituzione di un Parlamento separato per la zona euro.

Si tratta evidentemente di un discorso coraggioso e ambizioso. Non è dato sapere ancora se il Presidente francese saprà tenere fede alle promesse e rispondere alle grandi aspettative che ha suscitato o se preferirà ripiegare su progetti meno ambiziosi per la Francia e per l’Europa. Molto dipenderà da quale governo si darà la Germania nei prossimi mesi. È importante tuttavia notare che le proposte di Macron sono state accompagnate dall’abbattimento del tabù della riforma dei Trattati<sup>32</sup>, che la Francia aveva ritenuto intoccabile per lungo tempo, e da un nuovo impegno ad adottare un serio piano di riforme strutturali a livello nazionale. Il merito maggiore del discorso della Sorbona resta comunque l’aver messo a fuoco la vera posta in gioco nel processo di completamento dell’UEM, ovvero la creazione di un nucleo di sovranità europea.

## 7. Conclusioni.

I limiti posti dalla base giuridica esistente fanno pertanto sì che la creazione di un’autorità fiscale della zona euro responsabile davanti ai cittadini possa avere successo solo nel quadro di una riforma molto ampia dei Trattati esistenti. Tale progetto dovrebbe adottare il modello di integrazione differenziata su due centri concentrici, con al cuore la zo-

---

<sup>32</sup> L. Pasha-Robinson, *Emmanuel Macron and Angela Merkel agree changing EU treaties ‘no longer a taboo’*, The Independent, 15 maggio 2017.

na euro ormai dotata di una vera unione fiscale. In questa prospettiva è molto importante che Stati membri e istituzioni comunitarie sappiano trovare un progetto comune con cui rilanciare il processo di integrazione in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo nella primavera del 2019.

## Note

---

### LA SFIDA DELLA RUSSIA

Nel mese di marzo Putin è stato rieletto Presidente della Federazione Russia per un quarto mandato. La sua rielezione è avvenuta con un consenso superiore al 75% dei suffragi, ma va sottolineato come l'opposizione abbia avuto grosse difficoltà ad esprimersi liberamente. La Russia non è ancora una democrazia come noi la intendiamo in Occidente, mantenendo un potere fortemente centralizzato e personalistico come ai tempi dell'Unione Sovietica e ancor prima come ai tempi degli zar. C'è una cosa che tuttavia anche gli oppositori riconoscono a Putin: l'aver ridato dignità e autorevolezza alla politica estera della Russia dopo oltre venti anni di emarginazione in cui lo scenario internazionale è stato dominato dagli Stati Uniti.

Dalla fine degli anni Ottanta la Russia ha vissuto una profonda crisi interna dovuta al crollo del modello e del sistema politico dei Soviet, e si è riaffacciata sulla scena internazionale solo dopo il 2010.

*Dal crollo dell'URSS all'isolamento della nuova Russia.*

Negli anni Ottanta era più vivo che mai il confronto-scontro con gli Stati Uniti nella rincorsa agli armamenti. Erano gli anni della sfida lanciata dagli USA con il progetto dello scudo spaziale che impose all'URSS consistenti investimenti in campo militare per reggere la competizione. Ma erano anche gli anni della tragica guerra in Afghanistan nel vano tentativo dell'URSS di controllare questo paese e di imporre un proprio governo fantoccio. L'occupazione dell'Afghanistan si rivelò un disastro sul piano militare per i continui attacchi condotti dai mujahidin che godevano degli aiuti finanziari e militari dei Paesi occidentali. Altro tragico destino di quella guerra fu che gli stessi mujahidin anni dopo sarebbero diventati acerrimi nemici dell'Occidente e avrebbero trasformato l'Afghanistan in una base di addestramento per gli attentatori islamici. La guerra in Afghanistan e la corsa

agli armamenti furono all'origine dell'indebolimento dell'URSS. Nel Paese per la prima volta si levavano grida di malcontento contro il governo e il Partito: erano migliaia i giovani militari morti in Afghanistan, oltre 400.000 tornarono in patria con gravi malattie dovute alle pessime condizioni di vita in una nazione ferma al nostro Medio Evo e oltre 100.000 erano i giovani divenuti invalidi permanenti a seguito degli attacchi dei mujahidin. Morti e feriti che il regime sovietico non poteva nascondere all'opinione pubblica che invece chiedeva riforme e investimenti in infrastrutture e in servizi sociali. Investimenti che mancavano da anni a causa della guerra e della competizione nella corsa agli armamenti con gli USA. In questo contesto per l'URSS diventava sempre più difficile mantenere alta la pressione e il controllo politico sui propri vicini confinanti europei che facevano parte del suo blocco economico e militare (Comecon e Patto di Varsavia), in particolare in Polonia. Di fronte alle difficoltà di quei momenti il Partito comunista ebbe tuttavia un colpo di coda cercando di rimediare alle difficoltà eleggendo segretario nel 1985 un uomo nuovo: Michail Gorbaciov<sup>1</sup>. Il suo desiderio di riforme si concretizzò in due parole passate alla storia: *glasnost* (trasparenza) e *perestrojka* (ristrutturazione). Una vera e propria rivoluzione per un Paese che da oltre 70 anni viveva in un regime poliziesco, ma una rivoluzione che aprendo alle prime forme di democrazia interna portò al crollo dell'URSS. L'apertura al dialogo di Gorbaciov verso gli Stati Uniti, la proposta di creare una stretta collaborazione con l'Unione europea con il progetto della "Casa comune europea", il porre fine alla guerra in Afghanistan (1988), l'accettare la nascita di nuove forme di aggregazione politica e la dichiarazione della fine del primato e del monopolio del Partito comunista portarono al dissolvimento dell'Unione Sovietica simboleggiato dal crollo del muro di Berlino nel novembre del 1989. Il crollo dell'URSS portò l'Occidente e *in primis* gli Stati Uniti a dichiarare la vittoria del modello liberale e capitalistico. Ma il crollo dell'URSS portò con sé anche ben altre conseguenze: la fine del mondo bipolare e l'inizio di una serie di conflitti a livello regionale che imposero agli Stati Uniti continui interventi anche in campo militare rendendoli, di fatto, dei poliziotti dell'ordine mondiale. E mentre l'URSS si trasformava e gli USA dovevano agire su scala mondiale, gli europei si beavano del proprio relativo benessere e, anziché cogliere il mutamento del-

---

<sup>1</sup> Secondo la Costituzione sovietica il segretario del PCUS di diritto diventava anche Presidente dell'URSS.

lo scenario internazionale per consolidare le proprie istituzioni comunitarie, gettavano i semi di nuove e future tensioni. Quando, timidamente, l'Unione europea tentò di giocare un proprio ruolo, prima nella ex-Jugoslavia ove era in corso una guerra fratricida tra serbi e croati e successivamente in Libia, alla fine dovette sempre chiedere il soccorso degli USA. Ma se l'intervento USA servì per riportare la pace nei Balcani, in Libia ancora oggi, dopo la caduta del dittatore Gheddafi voluta dagli europei, il caos regna sovrano. Mentre il mondo bipolare uscito dal secondo conflitto mondiale mutava radicalmente e in molte aree del mondo scoppiavano continui conflitti che coinvolgevano gli USA (in Iran, Iraq, Somalia, Jugoslavia, Afghanistan), l'URSS si dissolveva per trasformarsi nella nuova Russia con un percorso irto di difficoltà e tensioni.

#### *Dall'URSS alla nuova Russia.*

La fine del centralismo politico da parte di Mosca favorì lo sfaldamento delle sue alleanze nell'Est e la caduta dei regimi comunisti dalla Polonia alla Romania, nonché la riunificazione tedesca. Ma mentre questo accadeva ai confini occidentali dell'URSS, al suo interno i nazionalismi regionali portarono alla nascita di 13 nuove repubbliche indipendenti<sup>2</sup> e alla nascita della nuova Russia. Agli inizi degli anni Novanta Mosca dovette affrontare la ridefinizione dei propri confini con le nuove repubbliche, discutere con loro della ripartizione del tesoro della Banca centrale, della ripartizione delle forze armate nonché dell'arsenale nucleare. Problemi enormi con un potere centrale, a Mosca, ancora in fase embrionale, che per altro doveva riscrivere la Costituzione e le nuove regole di governo con forze politiche appena sorte e già in lotta per il potere. La nascita della nuova Russia avvenne anche con fasi cruente quando nel 1991 vi fu un tentativo di colpo di Stato da parte di reparti dell'esercito che non volevano la fine dell'URSS. In quei giorni movimentati che videro anche il sequestro del Presidente Gorbaciov da parte dei golpisti, la popolazione di Mosca con a capo il proprio sindaco, Eltsin, scese in piazza per manifestare il proprio desiderio di libertà condannando al fallimento il tentativo di golpe. Ma altrove i tentativi secessionisti da parte delle Repubbliche che facevano parte dell'ex-URSS avvennero

---

<sup>2</sup> Armenia, Azerbajjan, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldavia, Tagikistan, Ucraina, Uzbekistan e le tre Repubbliche Baltiche di Estonia, Lettonia e Lituania.

con gravi fatti di sangue e vere guerre, in particolare nella regione del Caucaso e in Cecenia.

Mentre questi gravi fatti si svolgevano entro i suoi confini, la Russia vedeva l'Unione europea che si allargava alle nazioni che un tempo facevano parte della propria sfera di influenza: Polonia, Bulgaria, Romania, Ungheria e Cecoslovacchia (diventata nel frattempo Repubblica Ceca e Slovacchia) divennero membri dell'Unione, che portava così a 28 i propri Stati. Un allargamento che senza un rafforzamento delle proprie istituzioni indebolirà l'Unione rendendo ancor più difficile ogni sua decisione. Inoltre le nuove nazioni, non avendo una consolidata tradizione democratica, evidenziarono subito una forte politica di stampo nazionalista e anti russa che mal si conciliava e si concilia con la tradizione democratica dell'Unione.

Ma la nuova nascente Russia nulla poteva al momento per contrastare la perdita di influenza sulle nazioni un tempo sue alleate e assisteva anche impotente alle vicende politiche e belliche che si svolgevano non lontano dai propri confini nell'area Medio orientale ove imperversavano le Guerre del Golfo con gli USA e gli eserciti di diverse nazioni dell'Unione europea che combattevano in Iraq e Kuwait con l'obiettivo di deporre il dittatore Saddam Hussein.

Avvenimenti drammatici che in altri momenti la Russia non avrebbe accettato in modo silente, ma che ora, presa dai propri problemi di politica interna, vedeva svolgersi sotto i propri occhi senza poter intervenire direttamente. L'URSS di un tempo non esisteva più e la nuova Russia stentava ancora, agli inizi del nuovo secolo, a mostrarsi al mondo. Qualcosa comunque, seppur lentamente, iniziava a muoversi all'interno del nuovo *establishment* a Mosca, che nel 1999 elesse come nuovo Presidente, dopo Eltsin, un giovane Vladimir Putin, già ex-funzionario della polizia segreta sovietica (KGB) nella Germania dell'Est. Si impose da subito come l'uomo forte del nuovo corso e in più di una occasione ebbe a dichiarare: "Chi non rimpiange l'Unione Sovietica non ha cuore, chi vorrebbe resuscitarla non ha cervello". Un misto di nostalgia e di voglia di rivalsa. I tempi però per un ritorno della Russia nello scacchiere internazionale non erano ancora maturi, il potere politico a Mosca era ancora in fase di consolidamento così come i rapporti con le nuove Repubbliche nate dalla dissoluzione dell'URSS. A metà dei primi anni del nuovo secolo qualcosa di nuovo però iniziava a manifestarsi così che nella Conferenza sulla sicurezza svoltasi a Monaco nel febbraio del 2007, Putin, invitato a parlare, ebbe modo di dichiarare: "...Il mondo cambia e noi non possiamo agi-

re in base a schemi che si formarono dopo la Seconda guerra mondiale. Perfino con gli alleati non si può più parlare come in passato. Nuovi pericoli si manifestano e tutto ciò deve esse messo nel conto, perché può accadere che qualcuno ne resti scottato. E noi dobbiamo creare una situazione più sicura, perché se non lo faremo sorgeranno continuamente conflitti.” Un primo segnale della volontà della Russia di tornare a contare nel mondo: occorreva solo attendere l’occasione più opportuna che arrivò, offerta, ingenuamente, dall’Unione europea nel novembre 2013.

### *La Russia è tornata.*

Nel mese di novembre 2013, l’Ucraina, una delle nuove repubbliche nate dalla dissoluzione dell’URSS, aveva in programma la firma di associazione all’Unione europea. Il Trattato di associazione prevedeva una serie di aiuti commerciali atti a favorire la disastrosa economia ucraina che, dopo l’indipendenza, era precipitata nel più totale caos. L’associazione all’Unione europea prevedeva inoltre, nel giro di pochi anni, la partecipazione dell’Ucraina allo sviluppo di progetti in campo militare<sup>3</sup>.

Agli occhi anche del cittadino medio russo si trattava di un fatto estremamente grave. Anche perché, dal punto di vista russo, gli avvenimenti degli ultimi anni non sembravano affatto indirizzare la politica degli occidentali verso un dialogo costruttivo con la nuova Russia. L’allargamento dell’Unione europea ai suoi ex-alleati di un tempo nonché il loro ingresso addirittura nella NATO insospettiva e allarmava nel contempo. Come era possibile che l’Occidente, che aveva dichiarato al mondo di aver sconfitto l’URSS, continuasse a favorire l’allargamento ad Est della NATO? La NATO non era nata per contrastare una possibile aggressione sovietica? E contro chi venivano puntati i missili che gli USA installavano in Polonia o nelle Repubbliche Baltiche? Se questo accadeva era perché gli occidentali non si fidavano della nuova Russia e voleva anche dire che se la NATO non veniva sciolta e anzi si allargava, la Russia era vista ancora come un avversario da temere.

Accadde così che a pochi giorni dalla firma dell’Ucraina al Trattato di associazione, Putin fece una allettante proposta economica e finanziaria al Presidente ucraino Yanukovich. Propose l’adesione dell’Ucraina all’Unione economica euroasiatica, un forte sconto sull’ac-

---

<sup>3</sup> Nell’est dell’Ucraina, nel Donbass, era concentrata l’intera industria aerospaziale e missilistica dell’ex-URSS.

quisto del gas e un aiuto finanziario immediato di 15 miliardi di dollari. Una ricca proposta per l'Ucraina, ma provocatoria, nel contempo, verso l'Unione europea che seppe rispondere in modo quanto mai timido e inconsistente, offrendo un aiuto di 1 miliardo di dollari alle disastrose finanze ucraine. Una dimostrazione di ignoranza della realtà ucraina e di totale impreparazione nel proporre ad una giovane nazione un Trattato di associazione senza conoscerne a fondo la situazione. L'Ucraina aveva in scadenza nel mese di marzo 2014 un rimborso in titoli di 15 miliardi di dollari che la Banca centrale non era assolutamente in grado di garantire senza un intervento tempestivo di liquidità. Senza un aiuto finanziario nel giro di pochi mesi l'Ucraina avrebbe dovuto dichiarare il proprio default<sup>4</sup>. Il governo ucraino non ratificò il Trattato di associazione e accettò la proposta russa. Nel Paese si scatenò nel giro di poche settimane una guerra civile che portò alla fuga del Presidente in carica che si rifugiò in Russia e a una serie di manifestazioni tra coloro che sostenevano l'associazione all'Unione europea e coloro che al contrario sostenevano il progetto russo. La regione più ricca dell'Ucraina, il Donbass, con una forte componente etnica russofona, si proclamò indipendente e da allora è iniziata una guerra tra gli indipendentisti, sostenuti finanziariamente e militarmente dalla Russia, e il nuovo governo di Kiev filo occidentale. Da quel momento tra la Russia, gli USA e i governi europei partirono una serie di reciproche accuse di intromissione negli affari interni ucraini. La Russia rispose sostenendo il diritto all'autonomia della neonata Repubblica del Donbass e sostenne un referendum per il distacco della Crimea dall'Ucraina a favore di una adesione di questa regione alla Russia. Il referendum portò al distacco della Crimea dall'Ucraina. Nel contempo gli USA proposero al nuovo governo ucraino di entrare a far parte della NATO e la stessa proposta fu formulata alla Moldavia (a suo tempo parte integrante del territorio sovietico), nazione confinante con l'Ucraina. Inoltre USA e Unione europea diedero vita ad una serie di sanzioni economiche contro la Russia ancora oggi in corso e per altro aggravate dopo la crisi in Siria.

Per tutta risposta alle sanzioni del mondo occidentale, la Russia strinse tempestivamente un importante accordo commerciale pluriennale con la Cina per oltre 400 miliardi di dollari. Non solo, all'accordo commerciale fece seguito un accordo in campo militare, un fatto im-

---

<sup>4</sup> Per una analisi della crisi Ucraina, si veda S. Spoltore, *L'Ucraina tra Est e Ovest*, Il Federalista, n. 1-2 (2014), p. 87.

pensabile pochi anni prima quando l'URSS e la Cina mantenevano rapporti estremamente difficili.

L'intesa tra la Russia di Putin e la Cina era anche un chiaro messaggio che le due potenze davano in particolare agli Stati Uniti. Nel mese di maggio 2015, mentre gli Stati Uniti trasferivano oltre 4000 soldati in Polonia e nelle Repubbliche baltiche, nell'ambito dell'adesione di queste nazioni alla NATO, Russia e Cina svolsero nel mar Mediterraneo esercitazioni navali congiunte. Nuove esercitazioni navali tra parte della flotta russa e quella cinese si svolsero nel mese di agosto nell'oceano pacifico dove venne anche simulata l'occupazione di un'isola da parte di marines russi e cinesi. Al termine delle esercitazioni il Ministro della difesa russo Sergei Shoigu dichiarò: "...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."<sup>5</sup> Più recentemente, nel mese di aprile 2018, il Ministro della difesa cinese Fenghe, invitato a Mosca in occasione della Conferenza sulla sicurezza internazionale ha dichiarato: "L'alto livello dello sviluppo dei nostri rapporti bilaterali [*ndr: russo-cinesi*] nonché la ferma determinazione delle nostre forze armate a rafforzare la cooperazione bilaterale (...) serve a far capire agli americani gli stretti rapporti tra le forze armate cinesi e russe...".

La Russia con l'inizio della crisi ucraina aveva fatto il suo ritorno sulla scena politica internazionale che si è rafforzato ulteriormente con il peggiorare della crisi in Siria.

Non fu un caso che l'esercitazione navale congiunta tra russi e cinesi si svolgesse nel mar Mediterraneo. Parte della flotta russa era ed è infatti di stanza in Siria dagli anni Cinquanta, quando l'allora governo siriano concesse in modo permanente una base navale (a Tartus) e una aerea (a Khmeimim) all'Unione Sovietica e rinnovò l'accordo successivamente con la Russia. Dopo la nascita dello Stato di Israele, i Paesi arabi della regione chiesero un aiuto militare all'Unione Sovietica nel tentativo di osteggiare la nuova nazione sostenuta dagli Stati Uniti e dai governi europei. Da allora la Russia ha sempre mantenuto stretti rapporti con le nazioni della regione, in particolare con la Siria, suo fedele alleato. Nasce da qui la presenza in Siria di truppe russe apertamente schierate con il governo del dittatore Assad. La crisi siriana meriterebbe una analisi a parte; qui basti segnalare come dal 2010 in Siria è

---

<sup>5</sup> 20 agosto 2015.

in atto una guerra civile che punta a far cadere il governo di Assad. Ma nel contempo in Siria parte del territorio è stato occupato dal sedicente Stato islamico (ISIS) combattuto sia dai sostenitori di Assad come dai suoi oppositori, per esempio i Curdi, che però a loro volta rivendicano la nascita di un proprio Stato indipendente dalla Siria e per questo osteggiano Assad e i russi. A complicare la situazione siriana vi è il fatto che parte del territorio che i curdi rivendicano è anche in territorio turco che non vuole nel modo più assoluto la nascita di uno Stato curdo. In questo contesto tutte le nazioni sono d'accordo nel combattere in Siria per respingere la nascita di uno Stato islamico, ma per il resto è una guerra di tutti contro tutti ove gli Stati Uniti, sostenuti da Francia e Gran Bretagna, si battono per la caduta di Assad e contestano alla Russia il sostegno a un dittatore. Nel contempo i russi dichiarano che, via Assad, il paese precipiterebbe nel caos totale, come già accaduto in Libia o in Iraq. La crisi siriana ha inoltre favorito l'avvicinamento della Russia alla Turchia e all'Iran che, seppur con motivazioni e ambizioni diverse, appoggiano il governo di Assad. Ma la novità importante è che lo scorso 3 aprile la Turchia abbia acquistato un sistema missilistico proposto dalla Russia. La Turchia è Paese membro della NATO e per numero di militari è secondo solo agli USA: non è un segnale incoraggiante il fatto che acquisti un sistema missilistico dal potenziale nemico. Una frattura definitiva in seno alla NATO aprirebbe scenari allarmanti per l'intera regione e non solo. La Russia, anche in questo caso, ha giocato d'astuzia politica cercando di approfondire il solco che da tempo divide la Turchia e gli Stati Uniti sul tema siriano, nonché la Turchia e l'Unione europea sul tema della sua adesione all'Unione e sul tema dei profughi.

Le crisi in Ucraina e in Siria hanno rilanciato il ruolo internazionale della Russia di Putin che, per contrastare le sanzioni degli occidentali, non esita a finanziare anche i movimenti sovranisti che contestano l'Unione europea chiedendo un ripristino di sovranità perdute. Così mentre la Russia si rafforza nel proprio ruolo, l'Unione europea si indebolisce. L'aver accettato l'adesione dei paesi dell'Est all'indomani del crollo dei governi comunisti è stato certamente un segno di solidarietà verso queste nazioni, ma nel contempo è stato un segno di debolezza non aver anche rafforzato le proprie istituzioni dotandosi di un governo e di una propria politica estera. L'Unione europea ha preferito mantenere il suo *status quo* e seguire in campo internazionale le scelte degli Stati Uniti. Certamente il corso della storia sarebbe stato ben diverso se, all'indomani del crollo dell'Unione Sovietica, l'Unio-

ne europea avesse avviato un progetto di consolidamento delle proprie istituzioni e avesse avviato da subito un progetto di stretta collaborazione in campo economico e politico con la nuova Russia, che ne aveva un gran bisogno nella fase di totale disorientamento dopo il crollo del modello sovietico. Ma la storia non si fa né con i ma né con i se, così i ritardi dell'Unione europea gravano sul mondo intero dando ancor più spazio ad una politica estera della Russia che non teme di apparire aggressiva. Quel che è certo è che la Russia, come grande potenza, è tornata.

*Stefano Spoltore*

## ***BELT AND ROAD INITIATIVE, LA POLITICA ESTERA CINESE E LE OPPORTUNITA' PER L'EUROPA***

### *Introduzione.*

Negli ultimi 35 anni, la Cina è cresciuta economicamente e ha consolidato, nonostante molte sfide, il sistema politico interno. La Cina ha sempre mantenuto alcuni principi-chiave in politica estera: “*Economy first*”, l’economia come perno delle relazioni internazionali; la garanzia della “sicurezza delle periferie”, il controllo sui propri confini politici; la Cina come “leader” dei Paesi in via di sviluppo.

Jiang Zemin e Hu Jintao, a più riprese, hanno fornito un’interpretazione geopolitica interessante delle loro priorità in politica estera: “la nostra politica deve procedere in tutte le direzioni e tutto attorno a noi” (*all around - all directional*)<sup>1</sup>. Se, dal punto di vista geopolitico, in coerenza con le proprie convinzioni strategiche, il contesto regionale è quello più importante, le grandi potenze (ovunque esse siano collocate) sono però il perno della propria politica estera<sup>2</sup>. In buona sostanza,

---

<sup>1</sup> A. Carlsson, R. Xiao (Eds.), *New Frontiers in China's Foreign Relations: Zhongguo Waijiao de Xin Bianjiang*, Lanham, Lexington, 2011.

<sup>2</sup> Per una breve ricognizione della politica estera cinese, cfr. M. Swaine, *Chinese views and commentary on Periphery Diplomacy*, China Leadership Monitor, no. 44, luglio 2014.

la Cina mira ad essere il principale attore nella sua regione e la sua azione politica e diplomatica nelle relazioni internazionali è rivolta verso le grandi potenze che detengono il potere nei propri contesti regionali e verso le poche che riescono a proiettarsi in altri contesti, le *superpotenze*<sup>3</sup>.

I principali attori della politica estera cinese, oltre al Segretario del PCC/Presidente cinese (nonché presidente della Commissione affari militari), sono il Ministero degli affari esteri (MFA) e il potente Ministero del commercio (MOFCOM).

La *Belt and Road Initiative* (precedentemente definita *One belt, one road*) ricalca le strategie storiche della politica estera cinese oltre a fornire un messaggio rassicurante per il mondo, utilizzando come simbolo il principale simbolo di apertura della Cina: la Via della seta.

### 1. Belt and Road Initiative: *la nuova Via della seta*.

La *Belt and Road Initiative* è un programma di investimenti sull'asse euroasiatico volto a rinnovare e ripensare le reti nello spazio geografico tra Europa e Asia. Non si tratta semplicemente di un progetto economico, ma di un vero e proprio programma politico che crea e sviluppa un sistema di relazioni economiche multilaterali con il centro di gravità nel Sud Est asiatico, ma che investe l'intera Eurasia.

Il contesto multilaterale del Sud Est asiatico, i rapporti con il vicino russo (e prima ancora sovietico), le relazioni con l'India, non sono state sempre caratterizzate da uno spirito costruttivo nel corso dei decenni (in particolare durante la Guerra fredda). La Cina si è trovata sovente in una posizione di isolamento, in un contesto politico piuttosto ostile in cui, in ogni caso, ha sempre cercato di giocare un ruolo (magari con l'ausilio dei cinesi all'estero), ma in cui, anche a causa delle sue alterne vicende storiche, non ha saputo costruire relazioni stabili e durature. La stessa ASEAN, nata in funzione anticinese e anticomunista nel 1967, è stata una dimostrazione di questa tendenza.

La *Belt and Road Initiative* costituisce un importante segno di discontinuità al quale prestare attenzione. La Cina ha preso coscienza del proprio ruolo politico oltretutto economico. Essa è perfettamente consapevole del fatto che senza cooperazione economica e commerciale, senza apertura al mondo, senza nuovi progetti industriali e senza un

---

<sup>3</sup> Per una distinzione tra grandi potenze e superpotenze, rimando a B. Buzan, O. Waever, *Regions and Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

rinnovamento delle infrastrutture al suo interno e in Asia, sarà impossibile conseguire gli obiettivi che si è prefissata dal XIX Congresso del Partito comunista cinese: continuare a crescere economicamente, combattere la povertà ed essere un esempio per i paesi in via di sviluppo<sup>4</sup>. Il gigante cinese, prima manifattura al mondo, con un crescente settore hi-tech, necessita di collegamenti moderni ed efficienti in tutta l'area che lo circonda, in grado di sostenere i propri investimenti e la propria crescita economica.

In questo scenario, la riorganizzazione delle reti costituisce una partita importante per chi vuole provare ad esercitare una posizione di primo piano nella regione di riferimento. La BRI coinvolge gli attori asiatici ma anche un attore transcontinentale come la Russia e la gran parte degli Stati europei, considerati il principale approdo delle relazioni commerciali della Repubblica popolare.

Il progetto, licenziato nel 2013 dal Comitato centrale del Partito comunista cinese e approvato dalla Commissione nazionale per lo sviluppo e le riforme nel marzo del 2015<sup>5</sup>, si guarda bene dall'imporre visioni ideologiche o di sistema: vi è il massimo rispetto per le tradizioni culturali e politiche di ogni paese coinvolto nel progetto<sup>6</sup>. I principi guida di "armonia", "fiducia reciproca", "tolleranza verso gli orientamenti prevalenti nei diversi paesi"<sup>7</sup>, oltretutto la Carta delle Nazioni Unite costituiscono il territorio ideale comune. Se i primi, tipici della tradizione confuciana, sono facilmente riconoscibili dagli attori asiatici, la Carta delle Nazioni Unite costituisce un riferimento chiaro per i partner occidentali (ma anche africani) interessati a partecipare a questo progetto.

A cementare il progetto contribuiranno due istituzioni multilaterali: la Banca asiatica per le infrastrutture e gli investimenti (*Asian Infrastructure Investments Bank*, AIIB) e il fondo per la via della seta (*Silk*

---

<sup>4</sup> Cfr. J. Manning, *The Economic implication of 19th Party Congress*, The International Banker, 28 novembre 2017, <https://internationalbanker.com/finance/economic-implications-chinas-19th-party-congress/>. Cfr. AA.VV., *The essence of Chinese experience*, Ministry of Commerce (People's Republic of China), 19 ottobre 2017, [http://english.mofcom.gov.cn/article/zt\\_19da/news/201711/20171102674528.shtml](http://english.mofcom.gov.cn/article/zt_19da/news/201711/20171102674528.shtml).

<sup>5</sup> AA.VV. *Vision and Actions on Jointly building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*, National Development and Reform Commission, 28 marzo 2015. [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html) oppure su <http://www.beltandroad.gov.hk/visionandactions.html>.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

<sup>7</sup> "...It advocates tolerance among civilizations, respects the paths and modes of development chosen by different countries, and supports dialogues among different civilizations [...] so that all countries can coexist in peace for common prosperity..." *ibidem*, p. 5.

*Road Fund*, SRF). Tali istituzioni, costituite sul modello della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale contribuiranno alla raccolta delle risorse e a costituire un foro permanente sui progetti che, con tutta probabilità, cambieranno il volto dell'Asia e le sue connessioni con il resto del mondo. Esse avranno anche un ruolo (assieme alle altre organizzazioni finanziarie della regione asiatica, come la *New Development Bank*<sup>8</sup>) nel contribuire ad integrare le istituzioni finanziarie della regione, contribuendo alla vendita di titoli di Stato e di altri strumenti finanziari e alla stabilità del sistema dei cambi. Un altro obiettivo è una maggiore regolamentazione finanziaria internazionale tra i paesi dell'Asia e la Russia al fine di coordinare una risposta efficace in caso di crisi finanziarie internazionali<sup>9</sup>. Tutto ciò faciliterà gli investimenti internazionali nei progetti della *Belt and Road* e, più in generale, potrebbe costituire l'inizio di una fase nuova nell'integrazione finanziaria internazionale in Asia.

E' singolare che la Cina scelga di costruire nuove organizzazioni internazionali con una chiara impronta regionale. Tuttavia, è chiaro che una tale costruzione multilaterale costituirà anche una sfida aperta al ruolo delle istituzioni finanziarie internazionali fondate sul *Washington consensus*. Se è vero che le istituzioni internazionali economiche hanno costituito un volano per l'egemonia degli Stati Uniti nel sistema economico<sup>10</sup>, è allora ragionevole pensare che tali nuove istituzioni, oltre ad essere il "braccio" della BRI, potranno essere uno strumento potente per estendere l'influenza della Cina nell'Asia centrale e nel Sud Est asiatico in modo particolare.

## 2. *Via mare e via terra: la Silk Road Economic Belt e la 21st Century Maritime Silk Road.*

La Nuova Via della seta si articolerà su due assi principali: la *Silk Road Economic Belt* (via terra) e la *21st Century Maritime Silk Road* (via mare). Il primo, un asse completamente terrestre, collegherà la Cina attraverso l'Asia centrale e la Russia con i porti europei del Baltico

---

<sup>8</sup> La *New Development Bank* è una banca per lo sviluppo internazionale costituita dai paesi BRICS come risposta ad un rifiuto da parte degli Stati Uniti (e di altri paesi) di redistribuire in modo più equo le quote di IMF e World Bank. Cfr. <https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>.

<sup>9</sup> AA.VV. *Vision and Actions on Jointly building Silk Road Economic Belt and 21st Century Maritime Silk Road*, op. cit., p. 10.

<sup>10</sup> R. Foot, S.N. MacFarlane, M. Mastanduno, *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

e del Mediterraneo, mentre la seconda tratta, via mare, coinvolgerà l'Asia del sud, costeggiando la Cina, l'Indocina, la Malaysia, l'Indonesia, la Birmania, l'India, i paesi del Golfo (e gli immediati rivieraschi africani), fino al Mediterraneo attraverso il Canale di Suez.

Come elemento ulteriore di organizzazione dello spazio e a corredo degli assi principali via terra e via mare, vi saranno *sei corridoi* principali sui cui far convergere i primi progetti e i primi investimenti: Cina-Mongolia-Russia, Cina-Asia centrale, Cina-Asia dell'ovest, Cina-penisola indocinese, Cina-Pakistan e Cina-Myanmar-India. Sugli assi principali e lungo le sei direttrici stabilite verranno costruite nuove strade, eliminate le "strozzature", costruiti solidi collegamenti ferroviari, costruiti nuovi aeroporti internazionali, tutti con una capacità di integrazione intermodale, per integrare i trasporti su ferro e su gomma e assicurare le connessioni degli assi ferroviari o viari con i porti<sup>11</sup>.

Se è vero che la sicurezza e la manutenzione saranno appannaggio dei paesi della BRI, è vero e che lo sarà anche il loro ammodernamento nel corso del tempo. Per garantire questo obiettivo e il costante progresso in campo economico, nell'industria, nella logistica e nelle professioni ad esse legate, verranno istituiti capitoli dedicati alla Ricerca & Sviluppo con massicci investimenti nella cooperazione culturale e universitaria tra i vari paesi dell'iniziativa. La competitività del sistema universitario cinese e, più in generale, la crescita del sistema delle università in Asia, costituiranno un elemento centrale nello sviluppo della Cina e dell'Asia e nella competizione tra sistemi educativi. La Cina ha promesso 10000 borse di studio all'anno per i paesi aderenti all'iniziativa e numerose altre attività di cooperazione in ambito culturale<sup>12</sup>.

La *governance* dell'intero progetto è affidata ai singoli governi e alle nuove strutture multilaterali costruite per l'occasione. È peraltro pacifico che la Cina eserciterà una funzione di coordinamento<sup>13</sup>, essendo il promotore dell'iniziativa, ma è altresì chiaro che la facilitazione del libero commercio (attraverso la fattiva applicazione degli accordi sulla facilitazione degli investimenti del WTO<sup>14</sup>), la ripulsa

---

<sup>11</sup> AA.VV. *Vision and Actions on Jointly building Silk Road Economic Belt and 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road*, op. cit., p. 6.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 11-12.

<sup>13</sup> La funzione di coordinamento sarà svolta dal Ministero degli affari esteri (MFA), dal Ministero per il commercio internazionale (MOFCOM) e dalle organizzazioni specializzate – all'interno dell'amministrazione cinese – già previste per questo scopo.

<sup>14</sup> WTO Agreement: *Protocol Amending The Marrakesh Agreement Establishing The World Trade Organization*, WT/L/940, 28 November 2014, 1-3.2.

di ogni tentazione protezionistica, la sicurezza geopolitica saranno una responsabilità di ogni singolo attore. L'azione coordinata nell'ambito di altre organizzazioni internazionali (tra cui l'ASEAN plus China) e nella cooperazione intergovernativa potranno dare risposte in questo senso.

### 3. *BRI: il dialogo Cina-Europa.*

I paesi europei che, al momento, hanno ufficialmente aderito alla BRI sono più di venti tra cui: Russia, Germania, Italia, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Grecia, Polonia, Serbia, Romania, Ungheria, Austria, Svizzera, Bielorussia, Turchia, Spagna e Paesi baltici. Molti altri hanno deciso di entrare nel sistema di quote della AIIB. È ovvio che i paesi europei siano interessati a giocare un ruolo in un progetto così ambizioso. Si badi bene, i paesi europei e non l'Europa, perché la Cina ha trattato prevalentemente in modo bilaterale con le sue controparti europee, senza una sostanziale mediazione delle istituzioni dell'Unione europea. Tale situazione pone Pechino in una posizione negoziale di vantaggio nei confronti dei partner europei che, in una trattativa così complessa, trarrebbero un indubbio beneficio da un'impostazione multilaterale. La delicatezza, inoltre, della riorganizzazione delle reti pone un altro problema all'Europa che, a sua volta, potrebbe specializzare alcuni siti rispetto ad altri, determinando essa stessa i principali poli intermodali senza che altri decidano per l'Europa stessa dove investire. Un caso emblematico è l'investimento cinese nella ferrovia ad alta velocità Budapest-Belgrado-Pireo. La Commissione europea ha posto il progetto "sotto osservazione" mettendo in dubbio il rispetto delle norme europee in materia<sup>15</sup>. Tuttavia, se la Serbia considera l'opera come "volano" dell'economia<sup>16</sup>, uno studioso ungherese, Zoltán Vörös, fa notare come il reale vincitore di questa operazione sia la Cina: "il treno", secondo Vörös, "non conetterà città ungheresi lungo il percorso (da Budapest a Szeged, terza città dell'Ungheria)"; "l'Ungheria", continua lo studioso, "per le proprie relazioni economiche, avrebbe maggior vantaggio nel migliorare le connessioni con Romania e Ucraina, molto più importanti sotto il profilo economico". Inoltre, la Cina gua-

<sup>15</sup> S. Giantin, *L'Ue frena i treni cinesi sulla Belgrado-Budapest*, Il Piccolo Balcani, 24/02/2017 <http://ilpiccolo.gelocal.it/trieste/cronaca/2017/02/24/news/l-ue-frena-i-treni-cinesi-sulla-belgrado-budapest-1.14930554>.

<sup>16</sup> AA.VV., *Soon we will travel at 200 km/h from Belgrade to Budapest and Athens by train!*, Telegraf.rs (Belgrado), <http://www.telegraf.rs/english/2820002-soon-we-will-travel-at-200-kmh-from-belgrade-to-budapest-and-athens-by-train>.

dagnerrebbe dai prestiti concessi ai partner europei<sup>17</sup>. Come se ciò non bastasse, la Cina è già presente nel continente europeo con numerosi investimenti diretti: basti pensare ai porti di Napoli e del Pireo e ai suoi numerosi investimenti in aziende pubbliche e private in Europa.

L'incapacità di agire di concerto rischia di nuocere all'Europa e limitare la sua capacità di organizzare i propri spazi geopolitici secondo le proprie necessità, in una posizione di reciproco vantaggio con il munifico partner cinese.

### *Conclusioni.*

*Belt and Road Initiative* costituisce il principale progetto di investimento e di riorganizzazione delle reti dell'Asia e tra i più ambiziosi visti finora. Tuttavia, una delle maggiori difficoltà dei vertici politici cinesi sarà rassicurare i partner asiatici ed europei sul reciproco vantaggio politico ed economico. Sebbene la Cina sia una posizione di primazia dovrà investire molta della sua credibilità, fornendo garanzie a partner importanti come Russia, India, Malaysia, Indonesia. Probabilmente, la proposta migliore che Pechino può fare ai suoi vicini è l'approccio multilaterale: se la Cina saprà consolidare e costruire relazioni durature, consolidare il sistema finanziario, e garantire la sicurezza internazionale nella regione (contribuendo al processo di pace in Corea e migliorando le proprie relazioni con alcuni paesi come Vietnam e Giappone), avrà fornito risposte adeguate, assicurando protezione, crescita e investimenti per tutti i partner asiatici nella regione.

Va altresì considerato che la Cina è in una fase delicata anche sul piano interno: lo sviluppo delle aree rurali, la lotta all'inquinamento (lo sviluppo sostenibile e la riconversione ecologica delle imprese), la lotta alla corruzione, l'aumento del reddito *pro capite* costituiscono solo alcune delle sfide che dovrà affrontare. Interessante è anche la posizione nei confronti degli Stati Uniti: oggi, la Cina è il principale difensore del principio dell'apertura agli scambi internazionali, mentre gli Stati Uniti, dopo il fallimento del TTIP e del TPP, sono entrati in una fase neo-protezionistica, rischiosa per la crescita internazionale. In questo contesto, la relazione con l'Europa presenta prospettive ambigue: la Cina non considera l'Europa come un partner unico, preferisce accordi *à la carte* con i singoli Stati, assicurandosi una posizione di certo più vantaggiosa.

---

<sup>17</sup> Z. Vörös, *Who Benefits from the Chinese-Built Hungary-Serbia Railway?*, The Diplomat, 4/01/2018, <https://thediplomat.com/2018/01/who-benefits-from-the-chinese-built-hungary-serbia-railway/>.

Uno degli elementi che hanno contribuito ad acuire la crisi economica del recente passato sul continente europeo è stato il deficit delle infrastrutture per ragioni di vetustà, di mancanza di investimenti o di visione. La BRI potrebbe essere uno strumento interessante per migliorare e rinnovare, in una posizione negoziale paritaria, le infrastrutture e i collegamenti sul continente europeo con il contributo cinese.

Un'ultima riflessione può essere compiuta sulla natura del progetto *Belt and Road*: si tratta di un progetto egemonico? Forse. Ciò che è certo è che la Cina dimostra di poter agire da leader nella propria regione di riferimento, portando ben al di fuori di essa le conseguenze della propria potenza economica e questo, a prescindere dall'esito finale della BRI, è già un segnale importante su cui riflettere.

*Belt and Road Initiative* ci conferma, in conclusione, che il mondo è in una fase delicata e che le trasformazioni in atto determineranno il volto di questo secolo. Non sappiamo se il mondo sarà veramente multipolare; ciò che appare certo è che l'Europa ha bisogno di essere unita se vuole essere un attore della vita internazionale.

*Carlo Maria Palermo*

## **GESTIRE L'EMERGENZA CLIMATICA IN EUROPA: NON SI TRATTA SOLO DI RIDURRE LE EMISSIONI DI CO<sub>2</sub>**

E' ormai acquisito che la principale causa dell'effetto serra e delle sue conseguenze sul clima del nostro pianeta sta nel progressivo accumulo di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>)<sup>1</sup> nell'atmosfera causato dal fatto che la quantità di questo gas immessa nell'atmosfera dalle attività umane (combustione di fossili – carbone, petrolio e suoi derivati –, produzione di cemento e agricoltura) supera la capacità di assorbimento da parte dei meccanismi naturali (scioglimento del gas nelle acque degli ocea-

---

<sup>1</sup> Oltre all'anidride carbonica contribuiscono all'effetto serra anche il metano (CH<sub>4</sub>), l'ossido nitroso (N<sub>2</sub>O) e gli idrocarburi alogenati (idrofluorocarburi, perfluorocarburi, esafluoruro di zolfo).

ni, fissazione da parte degli organismi fotosintetici)<sup>2</sup>. L'obiettivo di limitare urgentemente le emissioni di CO<sub>2</sub>, attraverso la ricerca e la diffusione di fonti di energia alternative e rinnovabili e la delineaione di un nuovo modello di sviluppo basato sul risparmio energetico, consentendo allo stesso tempo la crescita dei paesi in via di sviluppo, si è imposto prepotentemente all'attenzione dell'opinione pubblica ed è stato l'oggetto di accordi tra i governi a livello mondiale nelle conferenze sul clima che si sono succedute negli ultimi anni sotto l'egida delle Nazioni unite<sup>3</sup>. Il protocollo di Kyoto<sup>4</sup>, pur fissando obiettivi vincolanti di riduzione nelle emissioni di gas ad effetto serra a carico dei paesi industrializzati (riduzione del 5% rispetto ai valori del 1990 entro il 2012 e del 18% entro il 2020), si sta rivelando largamente insufficiente<sup>5</sup>. L'accordo di Parigi del 2015<sup>6</sup>, adottato dalla COP21 e destinato ad entrare in vigore nel 2020, per quanto riguarda la riduzione delle emissioni di gas serra si pone come obiettivo di "mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli pre-indu-

---

<sup>2</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)], *Climate Change 2014 – Synthesis Report*, consultabile all'indirizzo <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>. L'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) è l'organismo delle Nazioni unite incaricato della valutazione dei dati scientifici relativi ai cambiamenti climatici, istituito nel 1988 dal Programma sull'ambiente delle Nazioni unite e dall'Organizzazione meteorologica mondiale. Ha 195 Stati membri. L'IPCC pubblica periodicamente un rapporto sullo stato della conoscenza sulle variazioni climatiche: l'ultimo è il 5° (AR5), del 2014. La pubblicazione del prossimo è prevista per il 2020.

<sup>3</sup> La prima è stata la Conferenza di Rio (*United Nations Conference on Environment and Development*) del 1992: essa produsse la Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC o semplicemente FCCC, spesso indicata come "Accordi di Rio"), trattato internazionale che, pur non richiedendo in modo vincolante riduzioni nelle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra, prevedeva che gli Stati firmatari (le cosiddette "Parti") convocassero conferenze annuali (Conferenze delle parti, *Conferences of the Parties*, COP) che avrebbero elaborato atti ("Protocolli") per fissare obiettivi vincolanti di riduzione nelle emissioni.

<sup>4</sup> Il protocollo di Kyoto è stato redatto nel dicembre del 1997 dalla terza Conferenza della Parti (COP3) ed è entrato in vigore nel 2005; la scadenza iniziale del 2012 è stata prorogata al 2020 dall'emendamento di Doha. Il testo è scaricabile all'indirizzo: [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-03-154\\_it.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-03-154_it.pdf). È stato sottoscritto dagli Stati Uniti alla fine del mandato del Presidente Clinton, ma non è mai stato ratificato dal Congresso degli Stati Uniti, che quindi non sono vincolati alla sua attuazione.

<sup>5</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014 – Synthesis Report*, *op. cit.*.

<sup>6</sup> Il testo italiano dell'*Accordo di Parigi* è scaricabile dal sito: <http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/cop21/ACCORDO%20DI%20PARIGI%20TADUZIONE%20NON%20UFFICIALE.pdf>.

striali, e [di] proseguire l'azione volta a limitare l'aumento a 1,5 °C rispetto ai livelli pre-industriali" entro la fine del secolo, grazie a obiettivi di contenimento delle emissioni quantificati da ciascuno dei 195 stati partecipanti con l'impegno di rispettarli. Con lo stesso tipo di approccio gli accordi di Parigi affrontano i problemi dell'aumento della capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e della coerenza dei flussi finanziari "con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni gas ad effetto serra e resiliente al clima"<sup>7</sup>.

Inoltre, l'osservazione che gli idrofluorocarburi (HFC) – utilizzati in sostituzione dei clorofluorocarburi (CFC) nei sistemi di refrigerazione, responsabili dell'ampliamento del "buco nell'ozono" e banditi con il Protocollo di Montreal<sup>8</sup> – contribuiscono all'effetto serra in misura addirittura maggiore della CO<sub>2</sub>, ha portato nel 2016 a un emendamento dell'accordo di Montreal (accordo di Kigali) che vi include gli HFC e che dovrebbe portare entro 2100 ad una riduzione di 0,5 °C della temperatura del pianeta<sup>9</sup>.

Tuttavia diversi studi dimostrano che gli impegni previsti da questi accordi, pur permettendo un rallentamento dell'accumulo di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera, sono lontani dall'essere in grado di raggiungere gli obiettivi che si propongono<sup>10, 11</sup>. A questa intrinseca debolezza si aggiungono

<sup>7</sup> *Accordo di Parigi, op. cit.*, art. 2.

<sup>8</sup> Il Protocollo di Montreal, sottoscritto da 198 paesi ed entrato in vigore nel 1989, ha portato alla riduzione del 98% nella produzione dei gas responsabili dell'ampliamento del "buco nell'ozono" riuscendo di fatto ad arrestarlo.

<sup>9</sup> L'Accordo di Kigali vincola gli Stati partecipanti a ridurre progressivamente l'utilizzazione degli HFC. La riduzione dovrebbe iniziare a partire dal 2019 da parte dei paesi più industrializzati (USA, UE, Regno Unito), dal 2024 da parte di Cina, Brasile e alcuni Stati africani e dal 2028 dal resto. Cfr. ClearIAS Prelims Test Series 2018, *Kigali Agreement: Simplified*, <https://www.clearias.com/kigali-agreement/>.

<sup>10</sup> United Nations Environment Programme, *The Emissions Gap Report 2016*, November 2016, <http://uneplive.unep.org/theme/index/13#egr>.

<sup>11</sup> I risultati di un team internazionale di ricercatori, pubblicati su *Nature* (una delle più autorevoli riviste scientifiche al mondo), indicano che in realtà il pieno rispetto degli impegni ipotizzati dall'Accordo di Parigi porterebbe la temperatura media globale nel 2100 a valori superiori di 2,5-3 °C rispetto all'era pre-industriale: J. Rogelj, *et al.*, *Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2C*, *Nature*, 534 (2016), pp. 631–39, [https://www.nature.com/articles/nature18307.epdf?referrer\\_access\\_token=Z61JcnLuDbzyXIOYQrzAZtRgn0jAjWel9jnR3Z0Tv00A8rU9i17EJIQ-SL3USPiac2178\\_maA2l\\_qGL7h-hmMlgwVAFU2\\_V-M1dezuPyTAXrpKEK YqjBRJB6fPyBzDtFguc6Ue7vucO4ndduuTEyflARx3iksC4IxOXpRT3r\\_l4E1CJoc0j7f4orHtBdAcicIOtikHrt\\_m4dqFOY2yHiPS2RI\\_fpv2nJZH8U9WqfRqBctATtDSYzgdj6WY3yc-jbxe-ohxydAHdlC99h\\_U3JbdUPq1dIihqooAJIEmHbDIV0UCf1qXe8XT5ZWxev-QVf7N2e7-AbL-hurOV10cFrGQjly6misp6DeJfUW\\_ogzXdWYmEf0p4Qh20ZSSZ5AZdDK8AJw-soLjC0xMZwawGOMh8eLg%3D%3D&tracking\\_referrer=www.washingtonpost.com](https://www.nature.com/articles/nature18307.epdf?referrer_access_token=Z61JcnLuDbzyXIOYQrzAZtRgn0jAjWel9jnR3Z0Tv00A8rU9i17EJIQ-SL3USPiac2178_maA2l_qGL7h-hmMlgwVAFU2_V-M1dezuPyTAXrpKEK YqjBRJB6fPyBzDtFguc6Ue7vucO4ndduuTEyflARx3iksC4IxOXpRT3r_l4E1CJoc0j7f4orHtBdAcicIOtikHrt_m4dqFOY2yHiPS2RI_fpv2nJZH8U9WqfRqBctATtDSYzgdj6WY3yc-jbxe-ohxydAHdlC99h_U3JbdUPq1dIihqooAJIEmHbDIV0UCf1qXe8XT5ZWxev-QVf7N2e7-AbL-hurOV10cFrGQjly6misp6DeJfUW_ogzXdWYmEf0p4Qh20ZSSZ5AZdDK8AJw-soLjC0xMZwawGOMh8eLg%3D%3D&tracking_referrer=www.washingtonpost.com).

il crescente disordine internazionale che mina l'impegno dei governi nel rispettare gli impegni presi e la minaccia degli Stati Uniti (uno dei principali produttori di gas ad effetto serra) di recedere dagli accordi di Parigi ventilata dal Presidente Trump. L'*Intergovernmental Panel on Climate Change* delle Nazioni Unite è molto esplicito: "Migliorare le istituzioni, così come aumentare il coordinamento e la cooperazione nella *governance* possono contribuire a superare gli ostacoli regionali per quanto riguarda la riduzione [dei livelli di gas ad effetto serra]<sup>12</sup>, l'adattamento [ai cambiamenti climatici] e la riduzione dei rischi di disastri. Nonostante la presenza di un ventaglio di istituzioni multilaterali, nazionali ed infranazionali rivolte alla riduzione e all'adattamento, le emissioni globali di gas ad effetto serra continuano ad aumentare e le necessità di adattamento già identificate non sono adeguatamente affrontate. La realizzazione di efficaci misure di attenuazione e di adattamento richiedono nuove istituzioni e soluzioni istituzionali su diversi livelli."<sup>13</sup>

La creazione, in seno alle Nazioni unite, di un'autorità dotata dei poteri di definire le misure effettivamente capaci di invertire la tendenza al riscaldamento del pianeta, di effettuare una redistribuzione della ricchezza che permetta di raggiungere questo obiettivo senza penalizzare i paesi in via di sviluppo e di imporne l'applicazione a tutti gli Stati, appare, tuttavia, irrealizzabile al momento. Il quadro internazionale attuale è infatti caratterizzato da crescenti tensioni, da una forte frammentazione e dalla mancanza di una leadership autorevole e lungimirante. E' anche evidente che l'Europa, se si unisse, potrebbe fare molto per migliorare la situazione; ma al momento si tratta di una prospettiva che non si è ancora concretizzata.

Stante la situazione, dunque, anche nella migliore delle ipotesi, sembra certo che nei prossimi decenni l'umanità si troverà a dover fronteggiare le conseguenze di un peggioramento dell'effetto serra.

Le conseguenze dei cambiamenti climatici sono estremamente complesse ed interconnesse e quindi difficilmente prevedibili in dettaglio; riguardano sia l'ambiente fisico, sia la biosfera; si manifestano sia con fenomeni puntuali, sia con processi di lungo periodo, e sono destinate ad interferire pesantemente con tutti gli aspetti della vita umana: la loro gestione investe quindi sia i singoli Stati al loro interno, sia i

---

<sup>12</sup> Il termine inglese comunemente usato per indicare la riduzione dei livelli di gas ad effetto serra, ottenuta sia riducendone le emissioni, sia aumentandone l'immagazzinamento, è *mitigation*.

<sup>13</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014, op. cit.*, p. 94.

rapporti internazionali<sup>14</sup>. Le caratteristiche di tali effetti, nella maggior parte dei casi, variano a seconda della zona geografica, in quanto sono influenzate non solo da variabili climatiche, ma anche dalla natura del territorio, da fattori economici e sociali, a loro volta espressione delle forti diseguaglianze di sviluppo delle varie parti del mondo che si riflettono sia sulla vulnerabilità agli eventi atmosferici, sia sulle possibilità di adottare misure che ne riducano gli effetti (che riducano la vulnerabilità alle variazioni climatiche) o che prevengano in qualche misura il manifestarsi di tali effetti o addirittura consentano di sfruttare il loro verificarsi (adattamento)<sup>15</sup>. Inoltre, trattandosi di fenomeni non lineari, dei cui meccanismi di compensazione non si conosce il limite di rottura, possono dare origine in maniera imprevedibile a fenomeni catastrofici irreversibili.

Tutti gli studi sugli effetti del riscaldamento globale indicano come principale conseguenza dell'effetto serra le modificazioni del ciclo dell'acqua. Aumento dell'umidità atmosferica, scioglimento dei ghiacci e diminuzione della copertura nevosa, aumento della frequenza di precipitazioni di forte intensità intervallate da lunghi periodi di siccità si manifestano con diverse caratteristiche nelle diverse parti del globo<sup>16</sup>.

Nel caso dell'Europa, l'aumento delle temperature medie ha già cominciato a manifestare effetti sull'agricoltura: sono commercializzate banane e avocado coltivati in Italia, sono in calo le rese delle colture di orzo e luppolo in Belgio e nella Repubblica Ceca, mentre i produttori di champagne francesi ipotizzano un graduale spostamento verso nord delle coltivazioni di fronte a un aumento medio delle temperature nelle attuali zone di coltura di 1,3 °C negli ultimi 30 anni<sup>17</sup>. Tuttavia, stando alle proiezioni del Centro comune di Ricerca dell'UE (JCR), mentre in assenza di interventi sulle emissioni di CO<sub>2</sub> si avrebbe entro la fi-

---

<sup>14</sup> Gli studi a questo proposito sono numerosissimi. Tra i più recenti, accanto al *Climate Change 2014, op. cit.*, vale la pena di ricordare *Epicenters of Climate and Security: The New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, rapporto pubblicato nel 2017 dal Center for Climate and Security (organo del Council on Strategic Risks statunitense) in collaborazione con The American Security Project, la Carnegie Mellon University, The Planetary Security Initiative, lo Skoll Global Threats Fund, e l'Oxford University School of Geography and Environment. E' scaricabile all'indirizzo: <https://climateandsecurity.org/epicenters/>.

<sup>15</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change 2014, op. cit.*, pp. 49 e 54.

<sup>16</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014, op. cit.*

<sup>17</sup> Coldiretti, *Il clima cambia agricoltura: a tavola banane e avocado made in Italy*, dicembre 2015: <http://giovanimpresa.coldiretti.it/pubblicazioni/attualita/pub/il-clima-cambia-agricoltura-a-tavola-banane-e-avocado-made-in-italy/>.

ne del secolo un calo della produttività agricola a livello dell'UE del 10%, se venissero raggiunti gli obiettivi degli accordi di Parigi le rese dell'agricoltura in complesso non diminuirebbero<sup>18</sup>. Questi effetti relativamente limitati sarebbero legati al fatto che un aumento della produttività agricola nell'Europa settentrionale (a causa dell'aumento delle temperature) compenserebbe in parte la sua diminuzione nell'Europa meridionale (legata soprattutto a prolungati periodi di siccità).

Nell'ipotesi che prosegua l'attuale *trend* di aumento dell'effetto serra, tuttavia, in Europa ci si attende un raddoppio dei danni causati da inondazioni soprattutto in Inghilterra, Irlanda e nei paesi dell'Europa centrosettentrionale: nel 2080 (tenendo conto della crescita economica e demografica) i danni, a seconda del modello utilizzato per la previsione, sarebbero compresi tra 70 e 100 miliardi di euro all'anno. Se da oggi al 2080 fosse adottata un'efficace politica del territorio (al costo di circa 8 miliardi di euro all'anno), i danni sarebbero ridotti di più di 50 miliardi all'anno. Nell'Europa del sud, al contrario, a causa dell'aumento dei periodi siccità, associati alla diminuzione delle riserve idriche rappresentate dalle nevi e dai ghiacciai delle montagne (sempre che continui l'attuale *trend*), la superficie di terreno coltivabile danneggiata aumenterebbe di sette volte<sup>19</sup>. In questa prospettiva, tenuto conto della struttura orografica del continente europeo, sarebbe necessario realizzare una pianificazione del territorio articolata e coordinata ai diversi livelli che sappia integrare le necessità delle varie porzioni dei bacini fluviali che travalicano i confini degli Stati, nel quadro di un governo dell'economia e del territorio a livello europeo. *La Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'UE*, adottata dalla Commissione europea nel 2013, è lungi dal realizzare un obiettivo di questo genere e si limita a stimolare l'azione degli Stati membri, a promuovere maggior consapevolezza nelle decisioni a proposito dell'adattamento ai cambiamenti climatici e a stimolare l'adattamento nei settori economici più sensibili (agricoltura, pesca, politiche di coesione), senza prevedere specifici finanziamenti a questo scopo e limitandosi a raccomandare di reindirizzare in questa direzione fondi già previsti nel bilancio pluriennale sotto altre voci<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> J.C. Ciscar *et al.*, *Climate Impacts in Europe, – The JRC PESETA II Project*, JRC Scientific and Policy Reports, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, p. 16, <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC87011>.

<sup>19</sup> J.C. Ciscar *et al.*, *Climate Impacts in Europe, op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>20</sup> European Commission, *The EU strategy on adaptation to climate change*, 2013, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-216-EN-F1-1.Pdf>.

Accanto alle conseguenze dirette dei cambiamenti climatici sul territorio europeo, vanno anche considerate quelle indirette, legate alle ripercussioni sull'Europa dei cambiamenti che colpiscono altre parti del mondo. Queste riguardano soprattutto l'Africa e il Medio oriente, dove l'effetto serra sta causando danni alle risorse idriche ed agricole, che si sommano a quelli delle guerre, dell'inquinamento, dello sfruttamento intensivo delle risorse naturali da parte delle imprese multinazionali. Uno studio pubblicato da ricercatori dell'università del Maryland all'inizio del 2018<sup>21</sup> ha dimostrato che nel corso del XX secolo in Africa si è verificato un aumento delle temperature prevalentemente nelle stagioni secche soprattutto nella parte settentrionale del continente, una diminuzione delle precipitazioni sulla regione delle sorgenti del fiume Niger e sul bacino del fiume Congo, mentre se ne è verificato un aumento in corrispondenza dei grandi laghi africani (sebbene nei primi anni del XXI secolo si sia verificata nello Zimbabwe una grave carestia, causata da una persistente siccità e dalla scarsità di riserve idriche). Lo studio, soprattutto, ha messo in luce che la superficie del deserto del Sahara, nell'ultimo secolo, è aumentata del 10%, sia in direzione del Mediterraneo, sia verso sud, invadendo la savana subsahariana del Sahel, riducendo la superficie utilizzabile per l'allevamento del bestiame e per l'agricoltura. La superficie del lago Chad – principale risorsa idrica della regione subsahariana, che rifornisce Camerun, Nigeria, Niger, Chad, Repubblica Centrafricana e Libia per un totale di più di 50 milioni di abitanti, a cui si sono aggiunti quasi tre milioni di rifugiati sfuggiti alla guerra civile in Nigeria – si è ridotta a un decimo (da 25.000 a 2.500 km<sup>2</sup>) tra il 1963 e il 2013<sup>22</sup>.

Questa situazione ambientale, sommata alle guerre civili che insanguinano tutta la regione subsahariana, ha innescato una crisi umanitaria che ha generato, nell'intera Africa, più di 17 milioni di rifugiati, di cui solo il 3,3% ha raggiunto l'Europa<sup>23</sup> e che, col perdurare del peggioramento climatico, è destinata ad aggravarsi. E' quindi inevitabile

---

<sup>21</sup> N. Thomas and S. Nigam, *Twentieth-Century Climate Change over Africa: Seasonal Hydroclimate Trends and Sahara Desert Expansion*, Journal of Climate, 31, n. 9 (2018), <https://journals.ametsoc.org/doi/abs/10.1175/JCLI-D-17-0187.1>.

<sup>22</sup> R. Bishop, *African leadership in a time of climate risk*, in A. Suy (Ed.), *Foresight Africa – Top Priorities for the Continent in 2017*, Washington, Brookings, 2017, pp. 76-91, in particolare p. 83.

<sup>23</sup> P. Kingsley, *The small African region with more refugees than all of Europe*, The Guardian, 26 November 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/26/boko-haram-nigeria-famine-hunger-displacement-refugees-climate-change-lake-chad>.

un aumento del numero dei “migranti climatici” (la cui protezione, tra l’altro, non è specificamente contemplata dalla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei migranti). Per l’Europa, si tratta di una sfida pari, se non addirittura superiore, a quella degli effetti diretti dell’effetto serra. Controllare i flussi migratori, respingere i migranti ai paesi d’origine (o collocarli in “paesi sicuri”, destinati a divenire sempre meno numerosi), o redistribuire i rifugiati tra diversi Stati membri dell’Unione per alleviare la pressione sui paesi di ingresso sono solo palliativi di breve durata. La vera sfida è avviare un piano di aiuti finanziari e tecnologici di riassetto e protezione del territorio che, spingendo gli Stati africani a collaborare fra di loro, riesca simultaneamente a realizzare politiche in grado di mitigare gli effetti delle modificazioni climatiche e a stimolare un processo di unificazione del continente. Un esempio potrebbe essere la risposta all’appello fatto, alla fine del 2017, dal Chad e dalla Nigeria all’Unione africana e alla comunità internazionale per raccogliere 50 miliardi di dollari necessari per rifornire di acqua il lago Chad sfruttando il fiume Ubangi<sup>24</sup>.

Ma una risposta coerente, efficace e duratura a questi problemi non può essere realizzata attraverso la sola collaborazione tra gli Stati membri dell’UE, ciascuno spinto dai propri ristretti interessi: richiede un governo europeo dotato del potere e delle risorse per impostare politiche europee di ampio respiro.

*Massimo Malcovati*

---

<sup>24</sup> *Nigeria, Chad seek \$50 billion to recharge shrinking Lake Chad*, Premium Times, 29 January, 2017, <https://www.premiumtimesng.com/news/more-news/221952-nigeria-chad-seek-50-billion-recharge-shrinking-lake-chad.html>.

## Interventi

---

### MACRON, *CARBON PRICING* E BILANCIO DELL'EUROZONA\*

Negli anni che hanno seguito la fine della II guerra mondiale, di fronte ai problemi, apparentemente insolubili, creati dal tentativo di rilanciare la produzione del carbone e dell'acciaio in Germania e ai timori francesi di un'espansione della potenza industriale tedesca, Monnet osservava che dall'impasse "si può uscire in un solo modo: con una azione concreta e risoluta su di un punto limitato, ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini dell'insieme dei problemi"<sup>1</sup>. Questa indicazione di metodo deve essere tenuta presente oggi a fronte della complessità dei problemi cui l'Europa si trova di fronte, che vanno dal confronto industriale e tecnologico con gli Stati Uniti e la Cina alla sfida del terrorismo, dal disordine politico e militare nel Mediterraneo alla tragedia delle migrazioni, dai problemi globali di natura ambientale che gravano sul mondo, a partire dai cambiamenti climatici, ai drammatici problemi dell'occupazione nella transizione verso la società post-industriale. Se affrontati singolarmente questi problemi appaiono difficilmente gestibili da un'Europa ancora debole e divisa, che non riesce a dar vita a una struttura istituzionale di natura federale, in grado di garantire una vera capacità di governo, che oggi più che mai appare invece ineludibile.

Adottando il criterio monnettiano e analizzando gli elementi comuni dei diversi problemi con cui l'Europa deve confrontarsi appare abbastanza semplice giungere alla conclusione che, se si vogliono attua-

---

\* Nella rubrica "Interventi" vengono ospitati articoli che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non riflettono necessariamente l'orientamento della rivista.

<sup>1</sup> Il "Memorandum Monnet" del 3 maggio 1950, in M. Albertini, *Il federalismo. Antologia e definizioni*, Il Mulino, 1979, p. 286.

re le misure necessarie per affrontare queste sfide, la prima questione da risolvere riguarda le risorse che servono per attuare le politiche che l'Unione deve promuovere se vuole vincere le sfide del XXI secolo e garantire ai suoi cittadini un futuro di pace e di progresso. E il momento appare opportuno perché, mentre i problemi diventano sempre più pressanti, si stanno già delineando le grandi manovre degli Stati membri dell'Unione per definire il prossimo Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027<sup>2</sup>.

A fronte della complessità dei temi da affrontare, un notevole contributo di chiarezza è venuto dal Presidente Macron che, nel discorso tenuto a *La Sorbonne* il 26 settembre 2017, ha annunciato una “iniziativa per un'Europa sovrana, unita, democratica” in quanto “soltanto l'Europa può restituirci una capacità di azione nel mondo, a fronte delle grandi sfide contemporanee”<sup>3</sup>. In questo discorso sono presenti notevoli elementi innovativi. Già fin dal suo insediamento all'Eliseo Macron aveva messo l'accento sulla necessità di introdurre un bilancio dell'eurozona (“perché l'Europa ha bisogno di più investimenti e di mezzi per stabilizzare gli shock economici”) e di creare la figura di un Ministro dell'economia e delle finanze per gestire la politica economica dell'area euro. E nel discorso a *La Sorbonne* ha avanzato proposte precise, e di grande rilievo, in particolare sul problema del bilancio. Non soltanto ha specificato gli obiettivi che un bilancio europeo deve perseguire: “ridurre le divergenze e sviluppare i nostri beni comuni: la sicurezza, la protezione rispetto ai fenomeni migratori, la transizione al digitale, la transizione ecologica, una vera politica di sviluppo e di partenariato e, soprattutto, la moneta”, ma ha altresì sottolineato come la produzione di questi beni comuni debba essere finanziata. E nel suo intervento ha anche indicato delle proposte precise su nuove forme di prelievo utilizzabili per finanziare un bilancio europeo “più forte nel cuore dell'Europa, nel cuore della zona euro”.

Macron ha altresì sottolineato che “un bilancio non può fare a me-

---

<sup>2</sup> La durata del Quadro finanziario pluriennale è stata finora di 7 anni, ma il Trattato prevede altresì una durata minima di 5 anni. Se questa divenisse la durata normale dei QFP, “una cornice temporale quinquennale sarebbe (...) coerente con i mandati del Parlamento europeo e della Commissione, il che rafforzerebbe il dibattito democratico sulle priorità di spesa dell'UE e collocherebbe più chiaramente il bilancio dell'UE al centro della politica europea” (Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*, Bruxelles, 28 giugno 2017, p. 26).

<sup>3</sup> *Initiative pour l'Europe. Discours d'Emmanuel Macron : Pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Paris, 26 Septembre 2017.

no di una guida politica forte grazie a un ministro comune e un controllo parlamentare incisivo a livello europeo. Solo la zona euro con una moneta forte e internazionale può rappresentare per l'Europa il quadro di una potenza economica mondiale. Allora affrontiamo il problema nel senso giusto: se l'euro ha la vocazione a diventare la moneta di tutti gli Stati dell'Unione una volta che abbiano soddisfatto i criteri, costruiamo senza ritardi una zona euro forte, efficace, solidale e questa potenza beneficerà domani tutti coloro che vi si agguinceranno”.

Nel dibattito politico sono ormai sempre più frequenti le prese di posizione a favore della creazione di un bilancio dell'Eurozona, dotato di risorse proprie e gestito da un Ministro europeo dell'economia e delle finanze<sup>4</sup>, che faccia parte della Commissione e presieda l'Eurogruppo e sia al contempo responsabile nei confronti del Parlamento europeo. L'idea che sta dietro a queste proposte è che l'Unione monetaria debba, da un lato, dotarsi di uno strumento che possa essere impiegato in senso anticiclico qualora si presentassero nuovamente situazioni di recessione – anche al fine di assicurare la stabilità della moneta unica – e, d'altro lato, possa disporre di risorse per garantire la sicurezza interna e esterna dell'Unione e per accompagnare le trasformazioni strutturali dell'economia europea rese necessarie dalle innovazioni tecnologiche e dalla transizione ecologica in atto, in modo tale da sostenere la competitività esterna delle imprese europee in un mondo globalizzato e promuovere la piena occupazione della forza lavoro, accompagnata da livelli adeguati di remunerazione.

In realtà, dopo la *Brexit*, l'ipotesi di creare un bilancio per l'eurozona al fine di rafforzare il funzionamento dell'Unione economica e monetaria appare certamente più realistica. In base al Trattato, infatti, con l'eccezione del Regno Unito e della Danimarca<sup>5</sup>, tutti gli Stati membri dell'Unione europea sono alla fine tenuti a entrare nell'area

---

<sup>4</sup> Nel suo recente discorso sullo Stato dell'Unione anche Juncker propone la nomina di un Ministro europeo dell'Economia e delle Finanze (J.C. Juncker, *State of the Union's Address 2017*, Brussels, 13 September 2017). La proposta è stata inclusa formalmente nella *roadmap* presentata dalla Commissione (European Commission, *Further steps towards completing Europe's Economic and Monetary Union: a roadmap*, COM(2017) 821final, Brussels, 6 December 2017).

<sup>5</sup> Nel Consiglio Europeo di Edimburgo (dicembre 1992), preso atto che in base al Protocollo annesso al Trattato di Maastricht la Danimarca non parteciperà alla terza fase dell'Uem, si è altresì deciso che “la Danimarca parteciperà pienamente alla seconda fase dell'Unione economica e monetaria e continuerà a partecipare alla cooperazione in materia di politica dei cambi nell'ambito del sistema monetario europeo”.

dell'euro e hanno quindi un interesse a favorire un rafforzamento degli strumenti a disposizione dell'Eurozona<sup>6</sup>.

Anche la Commissione riconosce ormai l'opportunità che "siano attivati meccanismi per permettere agli Stati membri dell'area euro di prendere decisioni al loro interno, con un rafforzamento dell'Eurogruppo e nel Parlamento europeo", pur rilevando che "questo problema politico diventerà meno rilevante nel tempo man mano che sempre più Stati membri aderiranno all'euro"<sup>7</sup>. Ma se, in una prospettiva di medio periodo, il quadro di riferimento deve rimanere il bilancio dell'Unione, "nel frattempo è essenziale la massima trasparenza nei confronti degli Stati membri che non aderiscono all'euro per quanto riguarda i passi ulteriori per approfondire l'Unione economica e monetaria"<sup>8</sup>.

La scelta di Macron si colloca in questa prospettiva: nell'illustrare le sue proposte di riforma egli parla continuamente di Europa, nel senso che le ritiene necessarie per l'intera Unione, e non solo per un gruppo di paesi. Ma, al contempo, il Presidente francese ha ben presente il ruolo centrale dell'euro e la necessità di contemperare "l'ambizione di avanzare di alcuni e il rispetto del ritmo di ogni paese". E, conseguentemente, Macron sottolinea che l'obiettivo da raggiungere è di garantire nuove risorse per un bilancio dell'Eurozona collocato all'interno del bilancio dell'UE, per evitare che coloro che vogliono frenare il processo di approfondimento dell'Unione monetaria possano impedire ai paesi dell'area euro di avanzare più rapidamente, ma avendo presente che, nel medio periodo, tutti gli Stati dell'Unione vi entreranno a pieno titolo.

In realtà, è possibile prefigurare una soluzione che soddisfi entrambe queste esigenze, stabilendo che, in parte, le risorse proprie che verranno create per finanziare il bilancio europeo siano destinate a confluire in una linea del bilancio dell'Unione che potrà essere utilizzata soltanto per i paesi dell'area euro<sup>9</sup>. Le decisioni su queste

---

<sup>6</sup> La Bulgaria, che non fa ancora parte dell'Unione monetaria, ha comunque ancorato all'euro il valore della sua moneta.

<sup>7</sup> Nel discorso sullo Stato dell'Unione Juncker auspica altresì che "l'euro diventi la moneta unica per l'insieme dell'Unione europea".

<sup>8</sup> European Commission, *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, Brussels, 31 May 2017, p. 27.

<sup>9</sup> "We do not need parallel structures. We do not need a budget for the euro area, but a strong euro area budget line within the EU budget" (J.C. Juncker, *State of the Union's Address 2017*, *op. cit.*). Una tesi analoga è avanzata nell'*Italian Position Paper, Reforming the European Monetary Union in a Stronger European Union*, dove si afferma, dopo aver sostenuto l'importanza della creazione di un *rainy-day fund* per assolvere alla funzione di stabilizzazione nell'area euro, che "from an institutional point of view, the fund

risorse e sul loro impiego verranno prese in seno all'Eurogruppo, sotto la direzione di un Ministro europeo dell'economia e delle finanze che faccia parte a pieno titolo della Commissione con il rango di Vice Presidente, sotto il controllo del Parlamento europeo che deciderà su questa materia – dopo un dibattito generale in presenza di tutti i membri – con un voto limitato ai rappresentanti dei paesi dell'area euro.

Ma prima di prendere in esame le risorse che possono essere destinate al finanziamento del bilancio è utile definire il quadro di riferimento, ossia la struttura di bilancio che consenta di mettere in evidenza il ruolo delle diverse voci di spesa e, in conseguenza, con quali risorse debbano essere finanziate. Uno schema di bilancio che può essere utilizzato a questo scopo<sup>10</sup> prevede un primo capitolo (Trasferimenti fra gli Stati membri) in cui confluiscono i Fondi strutturali, il Fondo di coesione e i pagamenti diretti agli agricoltori per il sostegno del reddito. Trattandosi sostanzialmente di spese di carattere redistributivo fra i diversi paesi membri si può ritenere che possano continuare a essere finanziate con contributi nazionali proporzionali al PIL.

Più rilevante, e più innovativo, può risultare il secondo capitolo di bilancio (Beni pubblici europei), in cui vengono incluse le politiche economiche di sviluppo (politiche per il mercato interno e politica agricola strutturale, ma soprattutto programmi di R&D, innovazione tecnologica, politiche ambientali, misure sociali per superare le difficoltà della transizione verso un'economia post-industriale), la sicurezza interna e il controllo dell'immigrazione, la politica estera, la difesa comune, le spese amministrative e le spese per interessi sui *bonds* emessi dall'Unione. Queste spese, che rappresentano il cuore della nuova politica dell'Unione per far fronte alle principali sfide cui l'Europa si trova di fronte, devono essere finanziate non soltanto con le risorse proprie tradizionali (IVA, dazi doganali), del tutto insufficienti, ma con nuovi prelievi che devono essere introdotti al fine di avviare finalmente una finanza federale. Un terzo capitolo di bilancio può infine includere le operazioni in conto capitale, in particolare le spese di investimento per progetti comuni (ad es. Galileo), finanziate con prestiti emessi sul mercato.

Il saldo della parte corrente del bilancio, in base alle norme dei Trat-

---

should be managed by a European Treasury and could be part of a Euroarea budget line within the EU budget" (p. 12).

<sup>10</sup> A. Iozzo, S. Micossi e M.T. Salvemini, *A new budget for the European Union?*, CEPS Policy Brief, No. 159, May 2008.

tati, deve risultare in pareggio<sup>11</sup>. Ma il tetto delle risorse che si possono impiegare per stanziamenti di pagamento relativi a questi primi due capitoli può raggiungere, sulla base delle decisioni già in vigore, l'1,23% del Pil europeo<sup>12</sup>. Se il margine fra questo tetto e i pagamenti effettuati (che sono di poco inferiori all'1%) fosse compiutamente sfruttato, si potrebbe da subito aumentare di circa un quarto le dimensioni del bilancio dell'Unione. Questa prospettiva di un aumento iniziale delle dimensioni della spesa compatibile con i limiti di stanziamento fissati nel QFP in scadenza appare utile e realistica per avviare una riforma graduale e progressiva del bilancio, tenendo tuttavia sempre presente che gli studi sul finanziamento di un'Unione monetaria<sup>13</sup> suggeriscono che a regime il bilancio debba raggiungere un livello pari almeno al 2-2,5% del Pil europeo.

Per quanto riguarda le imposte che possono essere destinate a finanziare un bilancio di dimensioni accresciute, nel suo intervento a *La Sorbonne* Macron ha indicato innanzitutto che “le imposte europee nel settore digitale o ambientale potranno costituire una vera risorsa europea che finanzia le spese comuni”. Al di là di queste forme di prelievo ha proposto di riflettere sulla possibilità di “destinare almeno in parte un'imposta per questo bilancio, per esempio l'imposta sulle società una volta realizzata la sua armonizzazione”<sup>14</sup>.

Sul tema delle imposte da applicare nel settore digitale Macron osserva che, in un mondo integrato, la concorrenza deve essere leale. Per questa ragione “non è accettabile di avere attori europei che sono tassati e attori internazionali che non lo sono, attori del settore digitale che non subiscono alcuna tassazione e che fanno concorrenza ad attori dell'economia tradizionale che pagano le imposte”. In realtà, a proposito

---

<sup>11</sup> Questa prescrizione normativa è contenuta nell'articolo 310 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>12</sup> Nel Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 l'ammontare massimo di risorse proprie da destinare a stanziamenti di pagamento è fissato all'1,23% del reddito nazionale lordo di tutti gli Stati membri. L'ammontare massimo degli stanziamenti per impegni non può superare l'1,29% del RNL dell'UE.

<sup>13</sup> Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brussels, April 1977; *Stable Money - Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU*, European Economy, 1993, n. 53.

<sup>14</sup> La difficoltà politica per garantire l'introduzione di nuove forme di prelievo è legata alla disposizione dell'articolo 311 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea che richiede l'unanimità per le decisioni del Consiglio riguardanti il sistema delle risorse proprie. Appare dunque rilevante la scelta di Juncker che sostiene la necessità di adottare il principio della maggioranza qualificata anche per questo tipo di decisioni.

della *web tax*, qualcosa già si muove. I Ministri dell’Economia di Germania, Francia, Italia e Spagna hanno presentato alla riunione informale di Ecofin a Tallinn del 29 settembre 2017 la proposta di introdurre una *Equalisation Tax* parametrata al volume d’affari generato in Europa dalle compagnie digitali e, con altri sei paesi (Austria, Bulgaria, Grecia, Portogallo, Romania, Slovenia), hanno sottoscritto una dichiarazione politica in cui sottolineano la necessità di procedere rapidamente e chiedono alla Commissione di avanzare una proposta legislativa. La Commissione ha quindi presentato una prima Comunicazione<sup>15</sup> in cui esamina le diverse opzioni possibili per introdurre questo tipo di prelievo.

Macron ha auspicato che il partenariato con l’Africa diventi un elemento centrale per la rifondazione del progetto europeo e, al fine di reperire le risorse necessarie, il Presidente francese propone di “rilanciare su nuove basi il progetto di una tassa europea sulle transazioni finanziarie”. Macron rileva che la Gran Bretagna ha già introdotto una misura simile – lo *Stamp Duty* – e osserva che “se noi decidiamo collettivamente di adottare l’imposta britannica, nessuno potrà dire che si verranno a creare svantaggi competitivi per l’Unione europea”. Un’imposta simile, con aliquota moderata, ma una larga base imponibile, può quindi rappresentare un primo passo per l’introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, destinata a fornire risorse importanti al bilancio europeo<sup>16</sup>.

Ma l’elemento più importante che emerge dall’intervento di Macron rispetto alle risorse da destinare al finanziamento del bilancio europeo riguarda certamente la *carbon tax*<sup>17</sup>. Questa imposta – un’accisa sull’utilizzo di combustibili fossili che nel processo di combustione emettono anidride carbonica – deve necessariamente essere introdotta a complemento dell’*Emissions Trading System* (ETS)<sup>18</sup>, se l’UE vuole

---

<sup>15</sup> European Commission, *A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market*, COM(2017)547final, Brussels, 21.9.2017.

<sup>16</sup> In vista del Vertice sul clima di Parigi del 12 dicembre 2017 quattro ministri del governo francese rilanciano, con una Tribuna pubblicata sul *Journal du Dimanche* del 10 dicembre 2017 dal titolo “*Rendre notre économie renouvelable*”, l’introduzione di una tassa europea sulle transazioni finanziarie, il cui gettito dovrebbe essere destinato a fornire le risorse necessarie per un controllo efficace dei cambiamenti climatici.

<sup>17</sup> La *carbon tax* è un prelievo ambientale che ha come obiettivo di *getting prices right*. Sul mercato i prezzi coprono l’insieme dei costi monetari, ma non tengono conto dell’uso di risorse ambientali. Il *carbon pricing*, ossia far pagare un prezzo per le emissioni di CO<sub>2</sub>, garantisce una risposta efficiente a questo fallimento del mercato.

<sup>18</sup> L’ETS limita le emissioni di circa 11.000 imprese (produzione di energia elettrica, grandi impianti industriali *energy-intensive* fra cui raffinerie, acciaierie, produzione

tener fede agli impegni assunti alla COP21 (Conferenza delle parti sul clima) di Parigi<sup>19</sup>. Il Presidente francese sottolinea innanzitutto che “una chiave fondamentale per il riacquisto della nostra sovranità europea è di essere capaci di rispondere alla prima delle grandi trasformazioni del mondo, la transizione ecologica. Questa trasformazione rivoluziona il nostro modo di produrre e di distribuire, e i nostri comportamenti. L’Europa deve essere all’avanguardia di una transizione ecologica efficace ed equa. A questo fine, dobbiamo trasformare i nostri trasporti, le nostre abitazioni, le nostre industrie. Ma se non avremo negli anni a venire un prezzo significativo per tonnellata di carbonio al fine di consentire un riorientamento profondo delle nostre economie, allora i nostri sforzi saranno inutili”.

Partendo da questi presupposti Macron avanza anche proposte concrete sulla struttura di questo prelievo ambientale. In primo luogo, per quanto riguarda il prezzo che deve gravare sulle emissioni di CO<sub>2</sub>, Macron sostiene che, per essere efficace, non deve essere inferiore a 25-30 euro per tonnellata. E’ il prezzo minimo per promuovere il passaggio dell’economia europea alla fase post-industriale, per sostenere i settori in difficoltà a fronte della transizione ecologica e per accompagnare i territori che soffriranno della trasformazione delle strutture produttive. Una *carbon tax* che fissi un prezzo minimo pari a 25-30 euro per tonnellata di emissioni di anidride carbonica è in grado di fornire un gettito che oscilla fra 55 e 66 miliardi di euro nella UE-27<sup>20</sup>. Ma se il tasso di prelievo salirà poi gradualmente fino a 50 euro – livello minimo suggerito dagli scienziati che si occupano di *Climate Change*<sup>21</sup> –, il gettito nell’Europa a 27 raggiunge-

---

di ferro e alluminio, cemento, vetro, ceramiche, carta e cartone, e settore aereo operante in Europa) attraverso la concessione di permessi di emissione, che possono essere negoziati sul mercato. Il sistema di collocazione gratuita dei permessi viene progressivamente sostituito nel periodo 2013-2020 da un meccanismo di asta per l’attribuzione dei permessi.

<sup>19</sup> La COP21, che si è svolta dal 30 novembre al 12 dicembre 2015, ha negoziato, con il consenso delle 195 parti partecipanti, l’Accordo di Parigi sulla riduzione dei cambiamenti climatici, che prevede l’obiettivo di limitare l’incremento del riscaldamento globale a meno di 2 gradi Celsius (°C) rispetto ai livelli pre-industriali. L’Unione europea si è fissata inizialmente l’obiettivo di ridurre entro il 2020 di almeno il 20% le emissioni di gas a effetto serra rispetto al 1990. Nell’ottobre 2014 l’obiettivo è stato portato al 40% di riduzione entro il 2030, e all’85-90% entro il 2050 se i paesi sviluppati si impegneranno ad adottare misure altrettanto significative.

<sup>20</sup> Secondo i dati Eurostat, le emissioni di gas a effetto serra per l’UE-27 nei settori che non rientrano nell’ETS ammontano nel 2015 a 2.192 milioni di tCO<sub>2</sub>.

<sup>21</sup> Nel *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices*, ([www.carbonprice](http://www.carbonprice)).

rebbe i 110 miliardi, con un'incidenza di soltanto 11 cent per un litro di benzina.

Nel suo discorso a *La Sorbonne* Macron ha anche sottolineato – e questo punto appare ancora più innovativo – che la fissazione di un prezzo sulle emissioni di carbonio deve essere accompagnata dall'imposizione di una tassa alla frontiera – equivalente alla tassa pagata dalle imprese europee – per evitare distorsioni di origine fiscale e conseguentemente o una perdita di competitività per le imprese europee o addirittura la delocalizzazione di produzioni europee verso paesi che non applicano un prezzo per il carbonio (il c.d. *carbon leakage*), con effetti negativi anche dal punto di vista del controllo dei cambiamenti climatici. Una tassa alla frontiera porterebbe all'incirca altri 24 miliardi di euro alle casse del bilancio europeo<sup>22</sup>, cui si dovrebbe aggiungere anche il gettito delle aste per l'acquisto dei permessi negoziabili nell'ambito dell'ETS che, secondo le indicazioni del Rapporto Monti<sup>23</sup>, dovrebbe ugualmente essere assegnato alle finanze dell'Unione. Si arriverebbe così agevolmente a un raddoppio del bilancio dell'Unione, oggi fermo al 1% del Pil europeo, assolutamente inadeguato per finanziare le nuove politiche di cui l'Europa ha urgente bisogno.

Un punto ulteriore riguarda la realizzazione di un mercato europeo dell'energia che funzioni veramente. La politica energetica europea, che dovrà avere come obiettivo prioritario la realizzazione di un sistema economico eco-sostenibile, dovrà essere gestita nel quadro di una nuova *Agenzia dell'ambiente e dell'energia*, nata da una trasformazione dell'Euratom. Una revisione del futuro dell'Euratom è stata prevista da Juncker nel Rapporto sullo stato dell'Unione, preannunciando la presentazione da parte della Commissione di una Comunicazione sul futuro delle politiche dell'UE per l'energia e il clima, che contempi la revisione del trattato Euratom (tenendo conto della dichiarazione n. 54

---

<sup>22</sup> Le emissioni di CO<sub>2</sub> derivanti dai processi produttivi all'interno dell'UE-28 ammontano a 5,6 tCO<sub>2</sub> per persona (dati Eurostat). Di questi, “a smaller part, equal to 1.1 tonnes/person, is estimated to have originated from production activities outside the EU-28 that created intermediate and final products that were then imported into the EU-28 for final use”. Date queste emissioni pro-capite incorporate in prodotti che provengono dall'esterno dell'Unione e data la popolazione residente nell'UE-27, pari a 441 milioni, le emissioni totali “importate” ammonterebbero a 485,5 tCO<sub>2</sub>. Applicando alla frontiera un'imposta di €50, pari alla *carbon tax* pagata all'interno dell'UE, si avrebbe quindi un ulteriore gettito pari a 24 miliardi di euro.

<sup>23</sup> *Future Financing of the EU*, Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources (Chairman Mario Monti), Brussels, December 2016.

di cinque Stati membri allegata all'atto finale del trattato di Lisbona) sulla base della procedura prevista dall'articolo 192, paragrafo 2, secondo comma, del TFUE.

In questa prospettiva, la *carbon tax* potrebbe svolgere un ruolo simile a quello previsto dal Trattato CECA che, all'articolo 49, autorizzava un prelievo sulla produzione di carbone e di acciaio, destinato a finanziare la ristrutturazione della produzione in questi settori. La *carbon tax* può quindi essere concepita non soltanto come un prezzo fissato per correggere le esternalità negative legate ai consumi di energia fossile, ma altresì come un prelievo finalizzato a sostenere la ricerca e la produzione nel settore delle energie rinnovabili e, al contempo, a favorire le profonde trasformazioni strutturali legate alla contrazione delle produzioni tradizionali che utilizzano combustibili fossili e alla progressiva ristrutturazione del settore nucleare, oltre che a sostenere la riconversione della forza lavoro impiegata nei settori in declino.

In conclusione: nel discorso di Macron sono presenti proposte concrete per far avanzare le politiche necessarie alla soluzione dei problemi con cui l'Europa deve confrontarsi, ma inserite in un contesto di sviluppo democratico del processo di unificazione europea. L'idea di fondo è che lo scopo delle riforme proposte è di consentire all'Europa di riconquistare una sovranità che è di fatto perduta in un mondo globalizzato, perché “soltanto l'Europa può assicurare una sovranità reale. Sovranità, unità e democrazia sono, per l'Europa, indissociabili”.

Ma il processo ipotizzato da Macron si fonda su basi realiste, in quanto nel quadro dell'Unione europea a 27 si è sviluppata un'area caratterizzata da una moneta comune, che deve svilupparsi con un bilancio dotato di effettive risorse proprie, capace di garantire non soltanto la stabilizzazione del ciclo, ma altresì la competitività della produzione europea in un mondo globalizzato e la sostenibilità sociale a fronte dei cambiamenti resi necessari dall'evoluzione verso una società post-industriale. Al contempo, le risorse del bilancio dovranno favorire la transizione dell'economia verso un modello di sviluppo sostenibile, garantendo anche in questo caso la sostenibilità sociale dei cambiamenti resi necessari dal progressivo rafforzamento di un sistema economico *carbon free*.

Queste profonde trasformazioni dell'Unione economica e monetaria, completata finalmente con l'avvio di un'Unione fiscale, dovranno essere accompagnate da un rafforzamento della capacità di

governo dell'eurozona, con la creazione di un Ministro dell'economia e delle finanze responsabile della gestione della politica di bilancio e soggetto al controllo del Parlamento europeo. Ricordando la citazione iniziale di Monnet, si può dunque concludere che Macron ha saputo individuare nella riforma del bilancio e nella definizione delle risorse necessarie per finanziarlo il punto decisivo da cui può partire il processo che deve portare a uno sviluppo federale del processo di unificazione europea.

*Alberto Majocchi*

## Trent'anni fa

---

### **UNIONE EUROPEA E COMUNITA' EUROPEA: DUE ASSETTI ISTITUZIONALI INCOMPATIBILI?\***

Quando, nel 1984, il Parlamento europeo approvò a larga maggioranza il progetto di Trattato sull'Unione europea, scelse di subordinare l'entrata in vigore del nuovo Trattato alla ratifica di un numero di Stati membri della Comunità, la cui popolazione ammontasse ai due terzi della popolazione della CEE (art. 82 del progetto, 14 febbraio 1984). Le ragioni di tale orientamento sono le medesime che due secoli fa, nel 1787, spinsero la Convenzione di Filadelfia a stabilire che fossero sufficienti le ratifiche di nove Stati su tredici per l'entrata in vigore della Costituzione federale americana: nell'uno come nell'altro caso, si volle evitare che una ridotta minoranza di Stati, o addirittura un singolo Stato, potesse bloccare il processo di unificazione federale voluto dai più.

Il progetto del 1984 non si soffermò invece sulla natura e sulla disciplina dei rapporti giuridici che sarebbero intercorsi tra gli Stati della futura Unione europea e gli Stati della Comunità i quali non avessero ritenuto – almeno in un primo tempo – di aderire all'Unione stessa: il progetto si limitò a stabilire che i governi degli Stati dell'Unione “si riuniranno per decidere di comune accordo... sulle relazioni con gli Stati membri che non abbiano ancora ratificato” (art. 82 del progetto). La questione è importante, dal momento che ben diverso potrà essere l'atteggiamento degli Stati eventualmente contrari alla transizione dalla Comunità all'Unione, a seconda che quest'ultima si configuri come una rottura degli impegni comunitari, o invece come una costruzione ulteriore che tali impegni salvaguardi.

---

\* Si tratta del resoconto di un convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano il 16 novembre 1987, pubblicato in *Il Federalista*, 30, n. 3 (1988), p. 210.

Anche nel caso non improbabile che taluni Stati fossero comunque contrari alla prospettiva dell'Unione, un assetto istituzionale dell'Unione e un impegno formale dei suoi membri tali da non pregiudicare l'*acquis communautaire* nei confronti degli Stati della CEE non aderenti all'Unione produrrebbero il risultato di togliere un motivo di opposizione politicamente e giuridicamente assai forte agli Stati contrari all'Unione stessa.

Potrà venire il momento – presto o tardi, non è dato di prevedere oggi – in cui le circostanze e la volontà politica di alcuni Stati porranno nuovamente all'ordine del giorno l'obiettivo dell'Unione, in una prospettiva istituzionale di segno analogo a quella delineata dal progetto del 1984: potere di codecisione del Parlamento europeo sul terreno legislativo, abolizione del diritto di veto, rafforzamento del potere di governo della Commissione. E' appena il caso di ricordare che alla base di tali proposte di riforma istituzionale stanno, ad un tempo, istanze di maggiore efficienza (in quanto il requisito dell'unanimità produce l'inevitabile effetto di paralizzare ogni decisione nei casi controversi) e ragioni di principio (in quanto le istituzioni comunitarie attuali violano ad un tempo il criterio della separazione dei poteri ed i canoni fondamentali della democrazia, poiché l'organo che rappresenta il popolo non è dotato del potere legislativo).

Sarà allora importante aver previamente esplorato e messo a punto una serie di criteri giuridici e istituzionali di compatibilità tra la possibile Unione europea e l'attuale Comunità, per le ragioni dette.

Su questo tema sinora trascurato si è svolto a Milano, il 16 novembre 1987, un Convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi, cui hanno preso parte alcuni autorevoli studiosi italiani di diritto internazionale, diritto costituzionale, diritto comunitario.

Le premesse politologiche, le ragioni e le prospettive che inducono a porsi il problema della compatibilità tra Comunità e Unione sono state esposte da Francesco Rossolillo, vicepresidente dell'Unione europea dei federalisti. Non essendo realistico ipotizzare un'identica volontà di avanzamento in tutti i paesi della Comunità – egli ha detto – occorre prevedere procedure e soluzioni che non arrestino il processo, in pari tempo garantendo tutti. D'altronde neppure la CECA e la CEE sarebbero nate se si fosse voluta ad ogni costo, sin dall'origine, l'adesione, ad esempio, dell'Inghilterra.

Il problema giuridico-istituzionale della compatibilità tra Unione e Comunità è stato posto da Antonio Padoa Schioppa (Università di Mi-

lano), il quale ha prospettato un'ipotesi di soluzione su cui ha sollecitato il parere degli studiosi di diritto internazionale e comunitario presenti al Convegno. Base fondamentale di tale ipotesi è il principio per cui l'Unione non sarebbe in nessun caso abilitata a violare il diritto comunitario e l'*acquis communautaire*. Le risorse dell'Unione sarebbero diverse e ulteriori rispetto alle entrate della Comunità. Gli organi dell'Unione, pur formalmente distinti da quelli comunitari, sarebbero costituiti dalle medesime persone, limitatamente però ai membri dei paesi aderenti all'Unione. Le competenze dell'Unione sarebbero in parte concorrenti (nell'ossequio del principio di cui sopra), in parte separate.

Su queste linee propositive il Convegno ha registrato una discussione assai articolata e vivace.

Alla domanda di base del Convegno i relatori hanno concordemente risposto che, sul piano tecnico-giuridico, meccanismi istituzionali di segno analogo a quello delineato nella proposta possono certamente essere concepiti, allo scopo di rendere possibile la compatibilità tra la Comunità e l'eventuale Unione europea.

Le difficoltà sono di ordine diverso, tuttavia, riguardo ai diversi organi e settori di competenza. Quanto agli organi, relativamente più semplice è il prevedere un funzionamento a due livelli del Parlamento europeo e del Consiglio dei Ministri, relativamente più complesso è immaginare che ciò possa avvenire da parte della Commissione. Quanto alle competenze, il terreno delle materie non comprese nei Trattati di Roma (dalla moneta all'energia, alla stessa difesa) è più agevolmente percorribile da parte dell'Unione, rispetto a quello comunitario, pur non essendo certo impossibile un meccanismo di competenza concorrente tale però da attribuire il primato al diritto comunitario.

Più in generale, l'art. 41 della Convenzione di Vienna sui trattati internazionali prevede la possibilità di un nuovo trattato tra alcuni soltanto degli Stati che abbiano sottoscritto un precedente trattato, a condizione che quest'ultimo non lo vieti e non sia incompatibile con esso. Il Trattato d'Unione potrebbe venire inquadrato in questa prospettiva secondo Francesco Capotorti (Università di Roma), il quale ha però, osservato che la compattezza della costruzione comunitaria potrebbe essere intaccata e che il Parlamento europeo potrebbe aver difficoltà a imboccare questa via. D'altra parte, ha fatto notare Fausto Pocar (Università di Milano), la stessa Convenzione di Vienna non presuppone necessariamente il consenso di tutti gli Stati aderenti al primo trattato a che una parte di loro ne concluda un secondo.

Altri interventi hanno posto l'accento sulle potenzialità positive

delle istituzioni comunitarie attuali, a loro giudizio non ancora utilizzate a pieno. Antonio Tizzano (Università di Napoli) ha ricostruito le vicende che hanno condotto all'approvazione dell'Atto Unico — nel corso delle quali un paese (l'Italia) ha per la prima volta subordinato il proprio assenso a quello del Parlamento europeo — sottolineandone gli aspetti che comportano un coinvolgimento più attivo del Parlamento europeo e ritenendo non maturi i tempi per ulteriori progressi sul terreno istituzionale. Il ruolo creativo della giurisprudenza comunitaria è stato posto in rilievo da Alberto Santa Maria (Università di Milano), con riferimento ai risultati profondamente innovatori che sono scaturiti dal principio della efficacia diretta del diritto comunitario all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati.

Anche Alberto Predieri (Università di Firenze) ha richiamato l'attenzione sugli ostacoli rilevanti che la prospettiva dell'Unione presenta in questa fase, benché l'insufficienza delle istituzioni comunitarie attuali, specie sotto il profilo della legittimazione democratica, sia evidente. Un mandato costituente attribuito al Parlamento europeo potrebbe essere risolutivo, e a questo fine un referendum condotto nei singoli Stati (o addirittura a livello comunitario) potrebbe costituire un forte sprone. Un eventuale referendum consultivo per l'Europa potrebbe essere disposto, in Italia, anche con legge ordinaria.

Non è detto che non sia possibile e opportuno esperire nuovamente in futuro la procedura prevista dall'art. 236 per la revisione dei Trattati di Roma, ha osservato Franco Mosconi (Università di Pavia), quanto meno allo scopo di verificare in concreto le prospettive di un coinvolgimento di tutti gli Stati dell'attuale Comunità nell'ulteriore cammino verso l'Unione. Se poi dovesse risultare che alcuni Stati non sono in alcun modo disposti a procedere e neppure a consentire che altri proceda, bisognerebbe porsi l'interrogativo — sul quale ha richiamato l'attenzione Riccardo Luzzatto (Università di Milano) — se non sia inevitabile dover pagare (od essere comunque disposti a pagare) il prezzo della rottura.

Si scorge qui un nodo centrale della problematica sulla quale il Convegno ha inteso aprire il dibattito. E' appunto la questione del consenso di tutti — consenso evidentemente auspicato, ma altresì indispensabile per procedere? — a rendere più pregnante l'interrogativo sulla compatibilità tra Comunità e Unione. Una risposta positiva al quesito sulla compatibilità avrebbe il risultato di porre gli Stati tendenti all'Unione in una condizione assai forte, anche sul piano negoziale, nei confronti degli altri Stati della Comunità. Sicché non è affatto da esclude-

re che tutti finirebbero per aderire. Qualora poi ciò non accadesse, non soltanto l'ingresso nell'Unione sarebbe sempre possibile, ma l'impegno a non violare il diritto comunitario dovrebbe venir scrupolosamente osservato dall'Unione, rendendone garante la Corte di Giustizia comunitaria.

*Antonio Padoa Schioppa*

## APPENDICE\*\*

Formuliamo l'ipotesi che un gruppo consistente di Stati membri della Comunità europea (per esempio i sei Stati fondatori più la Spagna e l'Irlanda) manifesti la volontà politica di procedere verso l'Unione europea mediante l'adozione di riforme istituzionali di segno corrispondente a quelle previste nel progetto del Parlamento europeo del 14 febbraio 1984: attribuzione al Parlamento europeo stesso del potere legislativo comunitario, da esercitarsi di concerto con il Consiglio dei Ministri deliberante a maggioranza; rafforzamento dei poteri di governo della Commissione.

Il quesito sul quale vorremmo avviare una riflessione è il seguente: è possibile immaginare un assetto istituzionale dell'Unione che non pregiudichi il funzionamento delle istituzioni comunitarie, così da tutelare quegli Stati membri della Comunità che non ritengano di aderire all'Unione stessa? Se la risposta fosse affermativa, sarebbe concepibile che il nuovo Trattato sull'Unione europea potesse venir predisposto con l'assenso di tutti gli Stati membri, anche di coloro che – almeno all'inizio: ma la porta dovrebbe naturalmente restare sempre aperta – non ritenessero di aderire all'Unione. Quantomeno, un alibi per opporsi all'Unione in nome della Comunità sarebbe così rimosso.

Proviamo ad enunciare in forma schematica alcuni principi di risposta positiva (nel senso cioè della compatibilità) al quesito che abbiamo formulato: sulla praticabilità e coerenza dei quali – oltre che su altri aspetti della tematica che qui interessa – saranno i relatori e gli intervenienti al Convegno ad esprimere il loro avviso autorevole.

---

\*\* Si tratta del documento presentato al convegno da Antonio Padoa Schioppa; il documento è il risultato di discussioni avute con Franco Mosconi e con Francesco Rossolillo.

Consideriamo il problema della compatibilità tra Unione e Comunità sotto quattro profili: i principi, le risorse, gli organi, le competenze.

### 1. *I principi.*

a) All'Unione non dovrebbe essere consentita alcuna decisione che sia in contrasto con il diritto comunitario e con l'*acquis communautaire*.

b) I limiti giuridici che dovrebbero essere posti all'Unione sono i medesimi che valgono attualmente per gli Stati membri nei confronti della Comunità: là dove uno Stato può decidere autonomamente senza violare i Trattati di Roma e il diritto comunitario, dovrebbe poterlo fare l'Unione.

c) L'Unione dovrebbe perciò poter decidere – con le procedure e con gli organi che le sono propri – *secundum legem* e *praeter legem*, non *contra legem* (ove *lex* indica il diritto comunitario).

d) Se l'Unione prendesse decisioni su un terreno non ancora coltivato dalla Comunità, ma facente parte delle sue competenze, gli organi della Comunità dovrebbero poter decidere come tali, secondo le procedure comunitarie, in qualsiasi momento.

e) potrebbe essere consentito agli Stati membri dell'Unione di adottare – in vista di delibere comunitarie – procedure preliminari coerenti con i principi dell'Unione, che riguardo alla Comunità varrebbero come semplici *interna corporis* (per esempio: voto preliminare del Parlamento europeo).

f) Garante del rispetto di quanto sopra sarebbe la Corte di Giustizia.

### 2. *Le risorse.*

I mezzi finanziari e il bilancio dell'Unione dovrebbero essere distinti da quelli della Comunità. Le iniziative dell'Unione verrebbero finanziate con risorse aggiuntive rispetto a quelle comunitarie, per esempio destinando al bilancio dell'Unione una quota ulteriore dell'IVA nazionale.

### 3. *Gli organi.*

L'Unione europea potrebbe adottare gli stessi organi della Comunità (Parlamento europeo, Consiglio dei ministri, Commissione, Corte di giustizia), i quali in sede di Unione sarebbero composti dalle stesse persone che ne fanno parte in sede di Comunità, ma senza la partecipazione (se non in veste di uditori) dei membri provenienti dagli Stati che non facciano parte dell'Unione. I poteri e i rapporti tra gli organi dell'Unione sarebbero definiti nel Trattato dell'Unione.

I parlamentari europei, i ministri, i commissari e i giudici provenienti dagli Stati dell'Unione agirebbero pertanto in duplice veste, a seconda che si tratti di decisioni della Comunità e di decisioni dell'Unione. Se dal punto di vista della identità giuridica e dei poteri gli organi delle due cerchie naturalmente sarebbero distinti, l'unicità della procedura di nomina e la coincidenza delle persone semplificherebbero grandemente le cose. Giorni di riunione e presidenti sarebbero distinti. Le strutture amministrative della Comunità, debitamente potenziata e sovvenzionate per coprire il costo del lavoro aggiuntivo, potrebbero servire anche all'Unione.

#### 4. *Le competenze.*

I problemi nascenti dalla compatibilità delle due strutture della Comunità e dell'Unione meritano un attento esame da compiersi partitamente nei singoli settori. In questa sede ci limitiamo a sottolineare il fatto che vi saranno certamente settori in cui la compatibilità sarà minore o minima ed altri in cui sarà maggiore o massima.

Agricoltura: trattandosi del settore più compiutamente disciplinato della CEE, esso potrebbe restare fuori dal raggio d'intervento dell'Unione.

Mercato unico: gli Stati dell'Unione potrebbero – nel rispetto dei principi di cui sopra – dare al processo un impulso ulteriore, per esempio procedendo con più rapidità all'adozione delle misure suggerite dal *Libro bianco*. Su ciò occorrerebbe compiere uno studio specifico di compatibilità.

Politica sociale e politica regionale: gli Stati dell'Unione potrebbero destinare a questi settori una quota consistente del bilancio dell'Unione.

Moneta: l'esempio dello SME ha mostrato la praticabilità di accordi di grande portata, assunti da un gruppo di Stati della Comunità. Gli ulteriori progressi istituzionali – sino alla creazione di una Banca centrale dell'Unione – potrebbero venir compiuti senza suscitare problemi di compatibilità giuridica con i principi del diritto comunitario.

Concludo sottolineando che quelle ora formulate sono solo alcune possibili vie di risoluzione del problema enunciato in apertura. Vie che potranno essere percorse soltanto in virtù di una volontà politica di cui non è nostro compito, in questa sede, valutare l'entità e la portata.

Saranno gli autorevoli specialisti che hanno accettato di partecipare al Convegno – e di ciò li ringrazio sin d'ora a nome della Facoltà –

a dare una prima valutazione tecnica di questo complesso ventaglio di problemi.

Per una volta, compiremo qui un esercizio intellettuale sul terreno dello *ius condendum*, partendo tuttavia dalla base ormai consistente dello *ius conditum* comunitario. Per tutti, e in particolare per gli studenti che vedo numerosi, potrà essere un'esperienza interessante.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

LUCA LIONELLO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

ALBERTO MAJOCCHI, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, professore emerito di Scienza delle finanze, Università di Pavia.

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

CARLO MARIA PALERMO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

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

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





