

Indice

Prefazione	pag. 9
Introduzione	» 31
Capitolo primo - Impostazioni generali	
I - Impostazione del problema	» 67
II - Il ciclo economico	» 93
III - Un libro famoso (Piketty)	» 94
IV - Alcune teorie economiche (cenni)	» 102
V - Rapporti fra economia e diritto	» 154
Capitolo secondo - Il debito privato e il debito pubblico	
I - Un caso emblematico	» 171
II - Debito privato	» 179
III - Debito pubblico	» 182
IV - Una crisi può colpire tanti soggetti inconsapevoli, persino gli Stati	» 183
V - Cause delle crisi	» 196
VI - Rimedi	» 202
VII - Cause della grande depressione degli anni '30 e modi per uscire da quella attuale	» 208
VIII. - Cosa abbiamo fatto per la crescita e cosa possiamo fare	» 214
Capitolo terzo - Storia bancaria statunitense	
I - Situazione prima della guerra di secessione	» 219
II - Situazione dopo la guerra di secessione e istituzione della <i>Federal Reserve</i>	» 222
III - Un caso emblematico	» 228
IV - La crisi del 1929	» 229
V - Immediati precedenti alla crisi del 2008	» 232
VI - La crisi del 2007-2008, i mutui <i>sub prime</i>	» 234
VII - Conclusioni. Specificità e attività bancaria in italia	» 237
Capitolo quarto - Le banche. Il sistema bancario e l'Europa	
I - Succursali bancarie di banche italiane	» 245
II - Succursali di banche comunitarie	» 250
III - I sistemi di tutela dei depositi	» 272

Indice

IV	- Evoluzione bancaria ed Europa.....	» 294
V	- Vigilanza bancaria.....	» 321
VI	- Unione bancaria europea.....	» 325
VII	- Conclusioni.....	» 340
 Capitolo quinto - L'Euro e l'Europa		
I	- Introduzione.....	» 345
II	- La Germania e il suo rapporto con l'Europa.....	» 354
III	- Cenni storici sulla formazione del Sistema Monetario Europeo. Cosa insegnano la vicenda SME e la sua crisi.....	» 359
IV	- Costi e benefici dell'Unione monetaria. Difficoltà di uscita dall'Euro.....	» 376
V	- Integrazione dei mercati finanziari e integrazione bancaria.....	» 409
VI	- Unione monetaria e crisi finanziaria.....	» 414
VII	- Unione monetaria incompleta e rimedi.....	» 418
VIII	- Battere la mentalità convenzionale.....	» 423
 Capitolo sesto - Europa e processo di unificazione		
I	- Modo di formazione degli stati: tra casualità e arbitrio politico.....	» 431
II	- Ampliamento dell'UE.....	» 438
III	- De Gaulle.....	» 444
IV	- Cenni di storia recente dell'unificazione europea.....	» 449
V	- Mercato unico.....	» 470
VI	- Dubbi degli studiosi (in particolare Ida Magli e Giuseppe Guarino).....	» 480
VII	- Le principali teorie sull'integrazione europea.....	» 495
VIII	- Un'impostazione antica? Europa: una possibile unica matrice culturale?.....	» 505
IX	- Il diritto e l'Europa.....	» 525
X	- Conclusioni.....	» 538
 Capitolo settimo - Alcune questioni controverse e le soluzioni imposte dall'Europa		
I	- Libertà di prestazione dei servizi e libertà di stabilimento.....	» 551
II	- La direttiva Bolkestein.....	» 558
III	- Aiuti di stato.....	» 569
IV	- Antitrust.....	» 590
 Capitolo ottavo - Conclusioni.....		
		» 627
Bibliografia.....		» 659

Prefazione

1. Nel primo capitolo di *Economia dell'Unione monetaria* Paul De Grauwe discute dei costi e dei benefici di un'unione monetaria e argomenta, pur nell'ambito di una trattazione accademica, dimostrandosi scettico e mettendone in evidenza soprattutto i problemi. L'autore (a differenza del sottoscritto che non enfatizza questi aspetti) non dimentica di indicare alcuni vantaggi microeconomici dell'Euro, come l'assenza di rischio di cambio o di commissioni di cambio, ma dimostra di avere forti dubbi sull'efficacia positiva delle variazioni del cambio per contrastare le crisi.

Vediamo cosa dice.

Nel momento in cui un Paese rinuncia alla propria moneta nazionale, rinuncia anche a uno strumento di politica economica e perde la possibilità di gestire una politica monetaria.

In numerosi casi queste politiche potrebbero essere utili.

Facciamo l'esempio di due Paesi che appartengono a un'unione monetaria e subiscono quello che è detto uno shock asimmetrico della domanda, cioè la situazione in cui la domanda aumenta in uno dei due Paesi e diminuisce nell'altro perché i consumatori si orientano sui beni o sui servizi di uno dei due Paesi.

A - Se due Paesi subiscono una variazione nella domanda e uno dei due subisce una contrazione, i consumatori passano dai prodotti del Paese 1 (la Francia, nell'esempio di De Grauwe) a quelli del Paese 2 (la Germania), il Paese 1 diminuisce la produzione e il Paese 2 la aumenta con conseguente maggiore disoccupazione nel primo e aumento di occupazione nel secondo. Il secondo Paese, in fase di espansione, subirà pressioni per rialzare i prezzi.

Come ristabilire un equilibrio se esiste una moneta unica con una sola banca centrale?

Ci sono due metodi.

- Con la flessibilità salariale.

Cioè se i due Paesi avessero salari flessibili la presenza di maggiori disoccupati nel primo dovrebbe spingere a diminuire le richieste salariali; mentre nel secondo l'eccesso di domanda di lavoro dovrebbe spingere i salari verso una crescita. Così si arriverebbe a un nuovo equilibrio perché nel Paese 1 i costi e i prezzi dei beni diminuirebbero e diventerebbero più competitivi. La situazione opposta si verificerebbe nel Paese 2.

- Con la mobilità del lavoro.

I lavoratori disoccupati del primo Paese si trasferirebbero nel secondo, anche per via dell'aumento dei salari. L'aggiustamento sarebbe, in questo caso, automatico.

Aggiungerei che questo effetto si verifica, in genere, anche tra regioni di uno stesso Paese. E con molta pena anche lì.

Se, al contrario, i due Paesi non appartenessero a un'unione monetaria, cosa avverrebbe se potessero utilizzare gli strumenti di politica monetaria?

Bisogna distinguere se esiste un cambio flessibile, come in USA e in Giappone, o se esiste un tasso di cambio fisso ad altre valute, che aggancia, cioè, una moneta a un'altra, come avviene in Danimarca con l'Euro o in diversi Paesi sudamericani con il dollaro.

- Se adottano un cambio flessibile, possono modificare il tasso di interesse interno.

- Se hanno agganciato il loro tasso di cambio ad altre valute, ossia hanno un cambio fisso, possono svalutare o rivalutare la moneta.

Nel primo caso il Paese 1 potrebbe abbassare il tasso di interesse stimolando la domanda aggregata. Abbassando il tasso di interesse aumenta la spesa per beni di consumo e di investimento perché, ad esempio, il denaro in banca costa meno.

Il Paese 2 potrebbe alzare il tasso di interesse per ottenere effetti opposti: vale a dire una minore inflazione e minori rialzi dei prezzi, proprio in virtù del fatto che il denaro avrebbe un costo maggiore.

Si avrebbe un deprezzamento della moneta del Paese 1 e un apprezzamento di quella del Paese 2, con il risultato che i prodotti del primo Paese sarebbero venduti nel secondo perché più economici. Se si variasse sia il tasso di interesse sia il tasso di cambio (nel caso

di un Paese che anziché avere un cambio flessibile lo avesse fisso, cioè ancorato a un'altra moneta) si avrebbero gli stessi effetti, di stimolo della domanda aggregata nel primo Paese e di riduzione nel secondo.

Il primo Paese risolverebbe così i problemi di disoccupazione senza ricorrere eccessivamente alla flessibilità o alla mobilità.

Rinunciando al controllo sulla politica monetaria il problema della disoccupazione e della recessione, invece, può essere risolto solo con una deflazione nel primo Paese. Per deflazione si intende una riduzione dei prezzi e dei salari che fanno ridurre i prezzi nel primo Paese.

Il secondo Paese dovrebbe accettare una maggiore inflazione.

Tutto questo è naturalmente una rappresentazione teorica che ha avuto diverse correzioni e critiche, ma rappresenta in prima approssimazione uno dei costi di un'unione monetaria, per come la descrive De Grauwe.

Un'unione monetaria, secondo questa rappresentazione e al netto delle critiche porta, per risolvere quelle che gli economisti definiscono shock asimmetrici della domanda, a maggiore flessibilità salariale e mobilità del lavoro. Questo comporta minori salari ed emigrazione nel Paese in recessione, fra quelli presi in esame la Francia, dove vi è già minor produzione perché i beni si vendono di più in Germania. La recessione del Paese 1, ossia la Francia, si aggrava, perché per risolverla l'unica strada è quella di rendere più convenienti i propri beni, diminuendo i prezzi e i salari, e accettando l'emigrazione. Tali scelte avrebbero l'esito di deprimere ancora di più la domanda interna e provocare effetti sul bilancio statale.

B - Infatti, i due Paesi, essendo in un'unione monetaria, devono sempre emettere strumenti del debito, i famosi Bot, per far fronte al pagamento del debito. Ma esso potrebbe, per via della recessione aumentare (aumentano le indennità di disoccupazione da pagare, diminuiscono le entrate), ma questi Bot non vengono più emessi nelle rispettive monete.

Allora cosa accade?

Può verificarsi un'insolvenza. I Paesi riuniti in un'unione monetaria emettono strumenti del debito non più in Franchi, Marchi o

Peseta, delle quali avevano il pieno controllo, ma con una moneta, l'Euro, che nessuno di essi controlla. De Grauwe fa l'esempio della Gran Bretagna contrapposta alla Spagna.

La Gran Bretagna ha la Sterlina e se gli investitori o i creditori percepiscono una possibile insolvenza inglese sul proprio debito vendono i titoli di Stato inglesi e acquisiscono con questa vendita Sterline di cui si liberano sul mercato dei cambi.

Una volta venduti i titoli, gli investitori disporrebbero di sterline, di cui vorrebbero liberarsi, vendendole sul mercato dei cambi.

Il prezzo della sterlina, allora, dovrebbe scendere, fino a diventare attraente per i compratori. Pertanto, per via di questo meccanismo e dell'esistenza del mercato dei cambi, le sterline rimarrebbero dentro il mercato monetario inglese, nel quale verrebbero investite in attività nazionali. Cioè la quantità di moneta inglese rimarrebbe invariata (a differenza di quanto avviene, a proposito dell'esempio spagnolo dove vige l'euro) e, probabilmente, verrebbe investita, almeno in parte in titoli di stato inglesi. Oltre una possibile azione di ultima istanza della Banca d'Inghilterra per fornire i contanti, in modo da acquistare dai loro detentori le obbligazioni.

Il governo inglese potrebbe, così, trovare anche dei fondi per rinnovare in parte i propri titoli e contare su una rinnovata liquidità per finanziare il debito.

Inoltre vi è un'altra strada che è quella di stampare moneta. Il governo inglese può far stampare moneta alla Banca d'Inghilterra per acquistare gli strumenti di debito non collocati.

In questo modo, al netto di una maggiore inflazione, non avrà crisi di insolvenza.

La Spagna ha l'Euro, non più una moneta propria. Non c'è mercato dei cambi tra i Paesi appartenenti all'area Euro.

Se gli investitori temono un'insolvenza sul debito, come nel caso inglese, vendono i titoli di Stato spagnoli spingendo il tasso di interesse al rialzo.

Vendendo titoli spagnoli gli investitori incassano Euro, non Peseta, però difficilmente li investiranno in Spagna ma, verosimilmente, altrove, per esempio in titoli di Stato tedeschi, dato che la moneta è la stessa e non si perde con il cambio.

Non c'è più un cambio che, facendo diminuire il valore della Pe-

seta, a un certo livello la renda nuovamente attrattiva.

La conseguenza è che la liquidità totale in Spagna si contrae. Gli investitori non incassano Pesetas o, come nel caso inglese, Sterline e non devono passare dal mercato dei cambi che non esiste più. Invece, con il mercato dei cambi in funzione, la Peseta perderebbe valore, come avveniva alla Sterlina nell'esempio precedente, fino a diventare nuovamente attrattiva per i compratori e le Peseta, nuovamente acquistate al nuovo cambio, verrebbero utilizzate in attività nazionali e titoli di Stato spagnoli. Non vi sarebbe trasferimento di liquidità, dalla Spagna alla Germania. Viceversa con l'Euro gli investitori, vendendo i titoli di Stato spagnoli incassano Euro e non Peseta e, in assenza di mercato dei cambi, li trasferiscono altrove.

La Spagna ha dunque dei titoli di debito in una moneta che non controlla.

Il governo spagnolo può essere investito da una crisi di liquidità e non avere i fondi necessari per rinnovare il suo debito a tassi normali.

Non c'è più la Banca di Spagna che può fornire la liquidità, si deve sperare nella BCE.

Poiché non è più possibile costringere la Banca di Spagna, che ormai non è più esistente, a fornire la liquidità occorrente, la crisi di liquidità, ossia la difficoltà o impossibilità di ottenere i fondi occorrenti per rinnovare il proprio debito a tassi di interesse ragionevoli, può diventare crisi di insolvenza, data l'impossibilità di trovare contante per rimborsare i creditori.

I mercati lo sanno e possono mettere alle strette il governo spagnolo e, in un'unione monetaria, i mercati acquistano una notevole forza che può anche mettere in ginocchio un Paese. Si parla, in questo caso, di profezia che si autoavvera

De Grauwe paragona questa situazione a quella delle economie emergenti che devono fare prestiti in valute estere. Una crisi di liquidità diventa di solvibilità.

C - Ma cosa succede ai bilanci pubblici?

Il Paese 1, la Francia, per la crisi della domanda di beni che abbiamo descritto, ha una diminuzione di produzione e occupazione, con conseguenti effetti sul bilancio pubblico.

Aumentano le indennità di disoccupazione, diminuiscono le entrate tributarie ecc.

Il deficit di bilancio aumenta e tale aumento deriva automaticamente dal calo del P.i.l. Maggiore è il calo della domanda e maggiore, conseguentemente, diventa il deficit di bilancio, tanto da finire per mettere in dubbio la solvibilità francese.

Riappare lo spettro della situazione spagnola descritta nell'esempio precedente. Gli investitori venderanno i titoli francesi con tutte le conseguenze già esaminate.

E in Germania?

Se si vendono titoli francesi e si incassano Euro, essi potrebbero essere investiti, ad esempio, in titoli tedeschi.

Di conseguenza si verificherebbe un rialzo di tali titoli e una diminuzione del loro rendimento, con un successivo flusso di liquidità dal Paese 1 (la Francia) al Paese 2 (la Germania). Il tasso di interesse tedesco, quindi, diminuirebbe, facendo così aumentare gli investimenti e la domanda aggregata. La conseguenza di questo ragionamento è che, quando all'interno di un'unione monetaria si verificano shock asimmetrici da domanda, si amplificano gli effetti negativi nel Paese 1 e quelli positivi nel Paese 2.

Gli investitori percepiscono un rischio di inadempienza dei titoli del Paese 1 più che di quelli del Paese 2 e chiedono un tasso di interesse più elevato per i primi.

Questo, dunque, nel caso di shock permanenti della domanda.

Se gli shock fossero, invece, temporanei e la domanda in Francia, Paese 1, ripartisse e in Germania, Paese 2, calasse, tutto andrebbe a posto e in Francia il deficit di bilancio sparirebbe. Infatti, se la fiducia degli investitori nelle capacità del governo francese di onorare il proprio debito (che però, inevitabilmente, aumenterebbe durante una recessione) rimanesse intatta, essi continuerebbero ad acquistare titoli francesi senza chiedere un tasso di interesse più elevato. Quindi, nel caso di uno scenario dominato dalla fiducia verso la Francia, il tasso di interesse sui titoli di Stato francesi potrebbe rimanere invariato anche perché il governo tedesco, che si troverebbe ad avere un avanzo di bilancio, potrebbe ritirare i propri titoli dal mercato. L'offerta dei titoli si ridurrebbe così in Germania e aumenterebbe in Francia.

Se i mercati avessero lo stesso grado di fiducia nel governo fran-

cese e nel governo tedesco, (o se ci fosse cooperazione tra governi, o assenza di speculazioni) la riduzione dei titoli di Stato tedeschi sarebbe compensata da un aumento di quantità di quelli francesi, e i due titoli verrebbero considerati dei sostituti perfetti.

In ogni caso, il fatto di entrare in un'unione monetaria elimina il mercato dei cambi, obbligando gli Stati a indebitarsi in una moneta che non controllano. Data questa premessa, l'unico modo per risolvere una crisi e per far ripartire la domanda, è quello di passare dalla flessibilità dei salari e dalla mobilità del lavoro, e di affidarsi alla fiducia degli investitori nella capacità francese di "servire il proprio debito".

Se i due Paesi non fossero in un'unione monetaria, la vendita dei titoli francesi passerebbe dal mercato dei cambi dove si venderebbero Franchi e si acquisterebbero Marchi. In questa situazione, dunque, i primi si deprezzerebbero e i secondi acquisterebbero valore. Il deprezzamento del Franco produrrebbe, poi, una spinta della domanda francese, perché i beni francesi, costando meno in Marchi tedeschi, sarebbero esportati di più. L'aumento di valore del Marco, a sua volta, ridurrebbe la domanda tedesca.

Quindi, in questo scenario, le variazioni dei cambi avrebbero un effetto stabilizzante.

D - Tutto questo scenario, in un Unione monetaria, è complicato. e poco potrebbe fare l'azione della Banca Centrale (BCE).

Vediamo ora il caso non di uno shock asimmetrico ma simmetrico: cioè quello che si verifica quando entrambi i Paesi sono in recessione.

- Se lo shock fosse simmetrico, cioè Francia e Germania avessero entrambi una riduzione della domanda, la BCE potrebbe abbassare il tasso di interesse per stimolarla in entrambi i Paesi. Ma se lo shock simmetrico non avviene allo stesso modo in due o venti regioni di uno stesso Stato (ad esempio in Italia la Lombardia è in espansione e la Campania no), figuriamoci tra due Stati diversi o tra i vari stati dell'UE.

- Se lo shock è asimmetrico, o comunque diverso tra le varie zone o Stati, la BCE è paralizzata dal momento che dispone di un solo strumento (abbassare il tasso di interesse) per due obiettivi. Se alza

il tasso di interesse danneggia la Francia in recessione e favorisce la Germania in crescita perché contrasta l'inflazione tedesca. Se abbassa il tasso di interesse, viceversa, favorisce la Francia a sfavore della Germania. Infatti Draghi ha deciso di accontentare alcuni e scontentare altri.

- Se i due Paesi avessero una propria moneta, uno dei due potrebbe svalutare anche in presenza di uno shock simmetrico (quando, cioè, entrambi sono in recessione). Anche se, a parer mio, le guerre in Europa sono, al giorno d'oggi, assai improbabili, questo non impedisce che le tensioni fra Stati si manifestino nonostante l'adesione alla Comunità Europea. È tuttavia improbabile che vengano messe in atto delle svalutazioni per motivi di minaccia politica, perché ormai le economie sono strettamente intrecciate e questo non gioverebbe a nessuno. Più probabilmente, verrebbe istituito un tavolo negoziale per favorire una cooperazione spontanea basata sulla comunanza di interessi piuttosto che una meramente istituzionale e imposta da terzi come quella di un'unione monetaria.

E - Tiriamo dunque le fila del discorso.

La soluzione che De Grauwe, e con lui molti altri economisti, propone per contrastare i costi di un'unione monetaria è quella di raggiungere un'Unione di bilancio per consolidare debiti e deficit e di istituire un meccanismo assicurativo che consisterebbe nel trasferimento di reddito da una zona prospera a una con congiuntura negativa. Un meccanismo analogo a quello che avviene già all'interno del singolo Stato unitario, come è avvenuto ad esempio, tra i Länder tedeschi.

Se ci fosse un bilancio centrale e un governo europeo che provvede alla tassazione e ai trasferimenti di reddito destinati ai cittadini residenti in Francia e in Germania, (pensioni, indennità di disoccupazione, ecc.) un calo di produzione, che porta un minor gettito tributario in Francia, affiancato a un aumento della produzione, che porta un maggior gettito tributario in Germania, metterebbero il governo europeo nella condizione di dover aumentare la spesa per sussidi di disoccupazione in Francia e di doverla ridurre in Germania. Si avrebbe così una redistribuzione di reddito dalla Germania alla Francia. Ma l'attuale situazione rende possibile questa soluzione? Attualmente il

bilancio UE è circa l'1,1% del suo P.i.l., a fronte di bilanci nazionali che assorbono dal 40 al 50% del proprio P.i.l. in che modo sarebbe possibile gestire tutti i problemi politici che ne conseguirebbero? Se ne parlerà nel corso dell'opera.

2. Più critico rispetto al tono dell'accademico De Grauwe è Jean-Paul Fitoussi (Jean-Paul Fitoussi, *Il teorema del lampione, o come mettere fine alla sofferenza sociale*, Einaudi 2014). Vediamo come questo economista affronta il tema economico e anche quello della sua gestione democratica.

A - Nell'ambito del debito privato, un trasferimento dai redditi deboli e medi verso quelli più elevati, comporterebbe che chi possiede i primi spenda gran parte del proprio reddito mentre chi possiede i secondi lo risparmi. In questo modo, però, la domanda globale scenderà perché i titolari di redditi deboli e medi consumeranno meno.

I capitali di chi possiede redditi elevati (che in questo caso sarebbero ulteriormente incrementati), al contrario, verrebbero inevitabilmente utilizzati in soluzioni di risparmio, visto che oltre una certa soglia non sarebbero comunque investiti nei consumi. Essendo, però, numericamente inferiori ai redditi deboli e medi, i loro sarebbero in ogni caso consumi d'élite e non di massa. Nel migliore dei casi questo aumento di reddito potrebbe essere destinato al risparmio e all'investimento tramite il canale bancario, vale a dire che parte del reddito di questi investitori verrebbe affidato a banche o a operatori finanziari perché lo investano in fondi o in altro modo, andando così a finanziare il settore produttivo.

Ma in linea generale vi sarà una diminuzione della domanda globale.

È il fenomeno che si è verificato negli Stati Uniti dove i redditi più alti, corrispondenti all'1% del totale nazionale, hanno visto aumentare le proprie entrate dal 10 al 23% con la conseguenza che i redditi del restante 99% del totale nazionale hanno incassato dal 90 al 77% di quanto incassavano prima, perdendo così il 13% delle proprie entrate.

Se i ricchi risparmiano questo maggior reddito o non lo spendono,

si verifica una domanda globale insufficiente e quindi una recessione. In questa situazione la politica monetaria, per evitare la recessione, dovrebbe essere espansiva: dovrebbero cioè ridursi i tassi di interesse. Una tale politica, che paradossalmente asseconda lo stato di disuguaglianza, porta anche a un aumento dell'indebitamento privato, perché un facile accesso al credito unito a un abbassamento dei tassi di interesse può spingere le famiglie a indebitarsi. Proprio le stesse famiglie a reddito debole o medio che hanno già visto ridurre ulteriormente i loro redditi e che compensano questa riduzione servendosi, appunto, della maggiore accessibilità al credito. È un circolo vizioso perverso che nasce dalla diminuzione dei redditi deboli e medi e si autoalimenta portando questi redditi a un eccesso di indebitamento, favorito da una discesa dei tassi di interesse a sua volta causata da una politica monetaria che, attraverso questa discesa, vuole sostenere una domanda globale calante, dovuta proprio al trasferimento di ricchezza dai redditi medi a quelli più elevati!

Per lungo tempo, negli USA, la maggior parte delle famiglie non ha avuto benefici dai miglioramenti dell'economia, perché i propri redditi rimanevano uguali o calanti, ma il loro tasso di indebitamento è passato dal 60% del 1980 al 120% del 2007 (Jean-Paul Fitoussi, *Il teorema del lampione*, cit., p. 89). La politica monetaria, così, rimediava alle carenze della domanda spingendo le famiglie a spendere di più, nonostante la crescita delle disuguaglianze.

La crisi dei *sub prime*, si è verificata proprio perché gran parte dell'indebitamento statunitense era rappresentato dai mutui ipotecari. In questo ambito senza dubbio le colpe di una politica monetaria espansiva, che favoriva il credito, sono evidenti. Ma ancora più evidente è il fatto che la causa principale del problema è da ricercarsi nella riduzione di certi redditi. Allo stesso tempo, d'altra parte, la limitatissima fetta di popolazione (circa l'1%) che traeva vantaggio da questo fenomeno cercava occasioni di impiego per il proprio risparmio, per il proprio reddito aumentato, continuando così ad alimentare, anche un sistema finanziario che sembrava poter offrire opportunità illimitate.

Si può tornare al mondo di prima? Per farlo ci si dovrebbe porre il problema di intraprendere delle politiche pubbliche redistributive.

Nel 2007 si è verificata quella che è stata denominata "recessio-

ne da bilancio”: i mercati finanziari hanno sopravvalutato il prezzo delle attività patrimoniali e hanno spinto le famiglie e le imprese a indebitarsi, favorendo questo processo per mezzo di una progressiva diminuzione dei tassi d’interesse.

Il settore privato, a un certo punto, ha scoperto di essere troppo indebitato, perché il valore del suo debito era invariato ma quello delle sue attività (azioni, immobili ecc.) non poteva più crescere, anzi non potendo più crescere, crollava (Jean-Paul Fitoussi, *Il teorema del lampione*, cit., pp. 120-122, 166). Non rimaneva che ridurre l’indebitamento, i consumi, gli investimenti e l’occupazione per le imprese. Aggravandosi la disoccupazione, le famiglie sono costrette alla prudenza e a non spendere per mancanza di denaro o per precauzione.

L’unico modo per interrompere questa spirale è l’investimento pubblico.

Il “disindebitamento” del settore privato, che è disseminato di fallimenti, delocalizzazioni, e perdita di entrate fiscali e che, ad esempio, in Giappone è durato oltre 15 anni, può portare tuttavia all’aumento del debito pubblico. Inoltre, è raro che uno Stato abbia la possibilità materiale di indebitarsi per far fronte a una situazione del genere. Questo è potuto accadere negli Stati Uniti, che erano provvisti dei mezzi necessari per affrontare questa situazione. Ma non è detto che altrove possa accadere con la stessa facilità.

In Europa, o meglio, nella zona Euro (a differenza della Gran Bretagna che ha fatto scelte diverse) non è possibile procedere come negli Stati Uniti perché vi sono debiti sovrani e gli Stati, privati ormai del diritto sovrano di stampare la propria moneta, non possono indebitarsi a scapito di altri Stati della zona Euro che usano la stessa moneta. I debiti quindi, non essendo protetti da una Banca Centrale vengono rimessi nelle mani dei mercati, i quali decidono se acquistare o no il debito. Questo processo alimenta la c.d. austerità che, attraverso il circolo vizioso che abbiamo già descritto, alimenta la crisi.

Gli Stati membri della zona Euro si indebitano, dunque, in una moneta sulla quale non esercitano controllo e la piena libertà degli umori del mercato fa sì che si possa verificare una situazione simile a quella di una profezia che si auto avvera.

Non essendoci più alcun meccanismo correttivo (svalutazione), la crisi di liquidità può diventare di solvibilità.

Lo Stato può prendere a prestito a tassi di interesse sempre più elevati, perché non può costringere la propria Banca Centrale a sottoscriverli. Fitoussi la pensa, dunque, come De Grauwe.

È come se gli Stati della zona Euro si indebitassero in una valuta estera, e gli Stati che si indebitano in valuta estera sono esposti al rischio di fallimento e di insolvibilità, come è accaduto a molti Paesi asiatici o latinoamericani nel corso degli anni Ottanta.

Questo rischio non c'è per il Regno Unito, né per gli USA o per il Giappone. Il debito del Giappone era stato addirittura declassato dalle agenzie di rating sotto quello del Botswana, senza che vi fossero conseguenze per la sua solvibilità o per i suoi tassi di interesse. È vero che con l'Euro si è eliminato il rischio delle speculazioni nei cambi intraeuropei, ma il rovescio della medaglia è quello dell'insolvenza dei Paesi europei, perché la creazione della moneta unica rende possibile una speculazione sulla solvibilità degli Stati. La solvibilità di uno Stato mette in pericolo il suo sistema bancario, e questo può dare origine a una crisi bancaria che genera effetti negativi su cittadini e imprese. I titoli pubblici che il sistema bancario detiene, infatti, si deprezzano e i depositi diminuiscono per il decremento della massa monetaria. Anche le banche poco esposte sui titoli pubblici possono correre gli stessi rischi, perché si trovano anche loro indebolite se vi sono dubbi sulla solvibilità degli Stati e dei governi.

Questi effetti perversi che sia l'economista Fitoussi che l'accademico De Grauwe descrivono in modo analogo, sebbene il primo ne parli con più veemenza, sono gli inevitabili effetti dell'Euro e poco hanno a che fare con la probità economica di un Paese.

Naturalmente ogni Stato deve essere probato, oculato nel formare il suo debito pubblico, prudente nei suoi comportamenti e nelle sue scelte di investimento perché il giudizio dei mercati c'è sempre e comunque. Qui non si vogliono assecondare o incoraggiare atteggiamenti poco prudenti o lassisti.

Ma rischiare che una crisi di liquidità provochi una crisi di solvibilità e non avere la libertà di agire o intervenire in situazioni di emergenza, per quanto in modo probato e oculato, per far fronte alla diminuzione dei redditi di una parte notevole della popolazione di uno Stato, se non con una politica monetaria che non è stata decisa dallo Stato stesso, non può che causare altri problemi e aggravare le

diseguaglianze provocando altro debito e creando malumori interni e conflitti tra Stati. Proprio quello che una maggior unione vorrebbe evitare.

B - Addirittura Jean-Paul Fitoussi, va oltre il discorso economico, spingendosi fino a legare economia e democrazia e sostenendo che, su scala europea, la cosa pubblica non è governata basandosi su principi democratici, ma che il governo economico europeo si avvicina a quello di un despota illuminato (Jean-Paul Fitoussi, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, il Mulino 2003, pp. 8, 11, 41-42).

Infatti, l'attuale assetto monetario conseguente all'Euro, mette molti Paesi nella condizione di non poter gestire autonomamente la propria politica monetaria e limita in parte anche la loro politica fiscale a causa del noto Patto di stabilità e crescita. Questo tipo di politica monetaria decisa al di fuori degli Stati che però ha effetti sull'attività economica degli Stati stessi, secondo Fitoussi, è tipica di un despota.

Infatti, questa politica monetaria decisa al di fuori degli Stati, ha ripercussioni concrete sulla vita dei singoli Paesi.

L'Europa si pone un obiettivo monetario dichiarato: ad esempio il raggiungimento di un certo tasso di inflazione o di una certa massa monetaria, ma contemporaneamente si pone anche una serie di obiettivi non dichiarati; nascosti alla collettività che possono causare concrete sofferenze alle popolazioni.

Se ad esempio la BCE decide di modificare il tasso di interesse, le conseguenze ricadono sul tasso di cambio, cioè sul livello di competitività di un'economia, ma ricadono anche sulle decisioni da prendere riguardo alle condizioni di credito e al valore delle azioni, e sulla facilità o meno con cui le famiglie e le imprese possono finanziare i propri investimenti.

In breve, una decisione sul tasso di interesse presa dalla BCE, influenza concretamente l'occupazione e il reddito dei cittadini. La politica monetaria sottratta agli Stati persegue dunque l'obiettivo che si era prefissata esplicitamente sull'inflazione, ma contemporaneamente ottiene anche risultati che si ripercuotono sull'attività economica e che invece non ha reso espliciti e di cui la collettività non è a conoscenza, in modo antidemocratico. Anche per questo secondo un

sondaggio del 2004 effettuato dall'Eurobarometro i cittadini europei, pur affermando la necessità dell'integrazione, nel 53% dei casi sono convinti che a livello europeo la loro voce non abbia alcun peso e nel 31% dei casi non si fidano delle istituzioni europee.

3. Questa situazione esposta da Fitoussi e da De Grauwe riguarda l'Euro e non dovrebbe, quindi, riguardare i Paesi che non appartengono all'Eurozona come la Gran Bretagna.

Eppure essa di recente ha votato in favore della Brexit

In seguito a questo voto molti altri Paesi o, almeno, fette del loro elettorato pensano di seguire questo esempio. Questo significa che i motivi del malessere non possono essere solo riportati all'Euro. Vanno oltre.

Infatti la discussione sulla Brexit denota una contraddizione.

La Gran Bretagna non faceva parte del sistema Euro, anzi, ha beneficiato di deroghe in numerosi settori, ivi compreso quello delle politiche sociali.

Perciò molte delle polemiche legate ai fattori sopra esposti, non si possono applicare alla situazione presente in quel Paese.

I motivi dell'uscita e del malessere inglese, o quelli di eventuali altri Paesi che considerino questa possibilità, non possono poggiare solo su questioni economiche, perlomeno non solo su quelle connesse al sistema Euro. Ci devono, dunque, essere altre spiegazioni.

Quali? Innanzitutto l'Euro presenta alcuni vantaggi microeconomici. In linea di principio un'unica moneta incrementa gli scambi: un Euro è un Euro a Roma come a Parigi e questo elimina, per le imprese, il fattore dell'incertezza.

Ma in verità, anche negli ultimi anni, il valore di un Euro a Roma e a Londra non si poteva considerare equivalente. Se un'impresa italiana prometteva di pagare dopo un anno una somma in Euro, il valore di quella somma poteva crescere anche del 10%. Questa incertezza avrebbe dovuto, in teoria, rendere poco incoraggiante commerciare tra Roma e Londra. Eppure, in passato, i traffici commerciali non sembravano aver subito diminuzioni a causa di questa condizione, così come la presenza di due monete e di cambi flessibili non fissi, non ha scoraggiato i commerci tra USA e Canada. La Gran Bretagna

non ha, quindi, scelto la Brexit a causa di un dissenso verso la scelta dell'adozione della moneta unica.

In futuro i principi del commercio internazionale eviteranno la maggior parte delle guerre commerciali e impediranno l'applicazione di dazi, più o meno permanenti o tenderanno a scoraggiarli e molti dei rapporti commerciali già esistenti sono regolati secondo abitudini e soprattutto convenienze che tenderanno a sconsigliarne l'adozione anche per il futuro. Dal punto di vista commerciale, un dazio italiano imposto dall'UE metterebbe gli inglesi nella condizione di esportare di meno e, parallelamente, con un dazio imposto dalla Gran Bretagna anche l'Italia sarebbe messa in condizione di esportare di meno.

Ma il referendum sulla Brexit metteva in discussione qualcosa di più rispetto ai soli aspetti commerciali.

Si discuteva se una legge fatta dal Parlamento inglese potesse essere soppiantata da un provvedimento europeo: se la Corte Costituzionale di uno Stato fosse o meno superiore alla Corte di Giustizia europea. I provvedimenti europei in linea di massima dovrebbero essere solo linee di principio da seguire, mentre spesso sono stati redatti come normative dettagliate e opprimenti. Perché è avvenuto questo?

Nell'ambito delle scelte legislative, non sarebbe stato possibile fare diversamente perché mantenendo il diritto del proprio Paese d'origine, come avveniva per i viandanti nel Medioevo, che ognuno portava con sé il diritto del proprio Paese, le società (ma non solo) di ciascuno dei 28 Paesi appartenenti alla UE avrebbe scelto, specie in ambito societario, il diritto più lassista e conveniente, dando luogo a ineguaglianze o abusi. L'alternativa era quella di redigere una normativa dettagliata e uniforme. Questo poneva un ulteriore problema, perché i membri forti della UE (Germania, Francia) avrebbero tentato di determinare una disciplina propria, da estendere a quella degli altri membri.

Una deputata europea del PD, non tacciabile di antieuropeismo, in un giornale di Genova («la Repubblica» - "Il Lavoro di domenica", 26 giugno 2016) cita un caso.

In Europa si cercava di mettere a punto una normativa che stabilisse come etichettare gli alimenti in modo che i consumatori potessero conoscerne calorie e contenuti nutrizionali.

La pretesa di redigere una normativa minuziosa e uniforme per

tutti e 28 i Paesi, nonostante essi abbiano usi, tradizioni e gusti diversi, comporta che di fatto la normativa sia il risultato dell'imposizione del Paese che, come in La fattoria degli animali, "è più uguale degli altri". La dieta mediterranea che c'è in Italia, ad esempio, non esiste in Germania o nel Regno Unito, quindi i bollini verde giallo o rosso che avrebbero dovuto contrassegnare i vari prodotti a seconda del loro apporto calorico sarebbero stati assegnati con un criterio che, ad esempio, avrebbe permesso alla Coca Cola di avere il bollino giallo, alla Coca Cola light, addirittura quello verde, mentre il Parmigiano Reggiano o l'olio d'oliva avrebbero avuto il bollino rosso con effetti devastanti dal punto di vista economico.

Anziché stabilire una normativa unica che seguirebbe solo i criteri dei Paesi più forti, che nel campo bancario sono senz'altro Francia e Germania, sarebbe, quindi, meglio che ogni Stato mantenesse la propria normativa commerciale determinando le condizioni di sicurezza adeguate al territorio in cui si trovano e facendo sì che le aziende nazionali si adeguino. Sarà la direzione del commercio, poi, a determinare quale sia la normativa statale migliore e, anche se più lentamente, si potrà giungere a una convergenza. In caso contrario, le aziende sceglieranno di installarsi nello Stato, tra i 28, che offre loro maggiori convenienze, oppure faranno lobby per avere una normativa unica, che inevitabilmente sarà o quella dello Stato più forte, o quella più lassista, a scapito dei diritti del consumatore.

Questi problemi nascono tutti in seguito alla famosa sentenza *Cassis De Dijon* e si sviluppano con una serie di discussioni giuridiche attinenti alla democraticità del processo legislativo dell'UE.

Evidentemente il malessere nasce per motivi economici, soprattutto nei Paesi Euro, ma diventa politico, ed è causato da motivi politici, sia nei Paesi Euro che in quelli che, pur facendo parte dell'UE, non sono nell'area Euro.

Sono motivi relativi a come vengono "fatte le leggi europee" e al fatto che ci siano o no delle prevaricazioni da parte degli Stati più forti. Sono, cioè attinenti all'essenza stessa di un processo democratico. Per questo, in quest'opera, ho intenzione di affrontare anche problemi giuridici.

La Gran Bretagna, quindi, ha scelto la Brexit non per motivi economici attinenti all'Euro ma per motivi politico-giuridici e il fatto di

aver fatto questa scelta attraverso un istituto di democrazia diretta come il referendum, paradossalmente ha esaltato ancor di più il ruolo del Parlamento.

Per restare membro della UE occorre, dunque, accettare che il Parlamento nazionale abbia un ruolo ridotto rispetto al passato. Per gli inglesi questo è molto difficile, se non impossibile da accettare poiché, non avendo una Costituzione scritta, ma solo dei principi e un consenso generale sui principi della liberal-democrazia, essi dipendono dalla fiducia nel proprio Parlamento per tutti gli aspetti riguardanti il funzionamento dello Stato.

Non avendo un testo scritto che contenga i principi, i diritti e le regole sulla distribuzione dei poteri, così che ogni norma può essere modificata da una legge approvata dal Parlamento di Westminster (così si è ridotto il potere della Camera dei Lord che ha comportato la perdita definitiva di potere della nobiltà) e, stante che non esiste un giudice che abbia i classici poteri delle Corti costituzionali, come potevano o possono convivere con un ordinamento che vuole scavalcare e abbattere un loro, uno dei pochi, principi certi? Quello che le leggi che regolavano la vita dei cittadini li fa e li modifica il (loro) parlamento.

4. Esposte in breve le considerazioni di De Grauwe e di Fitoussi o, almeno, quelle relative ai problemi legati all'Euro, occorre ora interrogarsi su quale possa essere la soluzione possibile per far fronte alle carenze democratiche e per ottenere una maggiore integrazione.

Ma, a questo punto gli economisti dovrebbero cedere il passo ad altri specialisti, ad altre considerazioni. Del resto l'Euro non riguarda tutti i Paesi e potrebbe essere eccessivo oltre che pericoloso, e forse anche inutile farne l'architrave di un'Europa che è sorta (prima come MEC, poi come CEE) anche prescindendo dall'Euro.

La verità è che bisogna sviluppare un'integrazione di popoli, ma scegliendo i modi giusti.

Spesso si è fatto ricorso all'intervento della Corte di Giustizia, o di altri organi privi di legittimità popolare per affermare principi e concetti che si rivelano invisi a livello internazionale. Gli Stati vengono così spinti a delle forzature per vedere quando cederanno sulle scelte e sulle rinunce da fare. Ma sono utili le forzature?

5. Questo mio impegno lo dedico ai miei genitori che mi hanno insegnato l'amore per il mio Paese.

Loro, siciliani, a metà anni Cinquanta del XX secolo si trasferirono in Liguria dove sono nato. Erano contenti? No.

Si adattarono e si amalgamarono con il nuovo ambiente e con le diverse tradizioni? Sì. Forse la loro emigrazione fu più facile di altre. Entrambi dipendenti pubblici, con una preparazione medio alta, erano facilitati dalla sicurezza dell'impiego e dalla certezza dello stipendio che permise loro di essere accettati nel nuovo ambiente, ma anche di accettare tutti gli aspetti dei diversi usi che si trovarono a dover comprendere, compresi quelli giuridici e di comportamento.

I drammi e le difficoltà di questo processo di adattamento e di altri analoghi sono stati superati grazie a un atteggiamento che si può considerare utile e rilevante anche quando spostiamo il ragionamento al contesto europeo.

Possono la Gran Bretagna, la Francia, la Germania e l'Italia essere paragonati al Veneto, al Piemonte, alla Lombardia e al Lazio (l'ordine non è casuale rispetto agli Stati europei citati)?

All'interno dell'Italia, Stato unico e unitario, pur con tante difficoltà passate e presenti, le quattro Regioni sopraindicate si sono sempre aiutate e dimostrate solidali l'una con l'altra.

Ci sono, tuttavia, polemiche ricorrenti legate al fatto che le imposte liguri o lombarde o venete dovrebbero essere investite nelle rispettive Regioni, dimenticando però che si tratta di imposte sul reddito di individui che sono residenti nella Regione, ma che potrebbero produrre e usufruire di servizi ovunque nel Paese.

Spesso si sente sostenere che i soldi derivati dalle imposte, dovrebbero essere restituiti alle singole collettività territoriali. In realtà, in base ai principi degli articoli 3 e 53 della Costituzione, tutti i cittadini pagano le imposte in condizioni di eguaglianza e i soldi consegnati alla collettività tramite le imposte appartengono a tutti i cittadini, non alle realtà territoriali a cui essi appartengono. I cittadini, quindi, hanno eguale titolo a godere dei servizi che lo Stato eroga in modo diretto o indiretto, e hanno diritto di intervenire sulle scelte dello Stato attraverso le forme di rappresentanza politico-democratica.

Quello che a volte si ignora è che, secondo il "Teorema di Bucha-

nan”, il livello dei servizi non dipende solo dal proprio reddito, ma anche da quello del vicino. Cosa significa?

Il “Teorema di Buchanan” sostiene che vi sia una violazione dell’equità tra cittadini, che versano in condizioni eguali, quando le entrate degli Enti Territoriali hanno natura tributaria e le imposte pagate sono legate al reddito.

Un esempio. Poniamo il caso di due Comuni con eguale numero di abitanti che finanziano i servizi, e con un’imposta che colpisce il reddito con la stessa aliquota (ad esempio del 10%), ma con un diverso reddito procapite (ad esempio diecimila Euro nel primo Comune e ventimila Euro nel secondo). In questo caso i cittadini dei due Comuni pagheranno, a parità di reddito, un eguale tributo, con il risultato che un povero che ha un reddito di cinquemila Euro pagherà 500 Euro di imposta mentre un ricco con un reddito di 50mila Euro pagherà 5000 euro, indipendentemente da quale sia il Comune a cui appartiene.

Abbiamo detto, però, che uno dei due Comuni è più ricco dell’altro: uno ha un reddito medio di 10mila Euro e l’altro di 20mila Euro.

Cosa succede in questo caso?

In questo caso i due Comuni, a parità di aliquota e di popolazione incasseranno somme diverse. In uno dei due Comuni il prelievo pro capite sarà di 2.000 Euro, mentre nell’altro di 1.000 Euro. I servizi locali forniti nel primo Comune saranno migliori di quelli forniti nel secondo e, di conseguenza, i cittadini residenti nel Comune più povero, pur a parità di reddito e di imposta pagata rispetto ai cittadini del Comune ricco, riceveranno un trattamento peggiore in termini di servizi.

Il rimedio potrebbe essere allora l’emigrazione interna, come sosterebbe anche De Grawe?

In Italia, soprattutto per le classi più povere, è molto difficile che questo possa avvenire, senza contare che l’emigrazione interna è già di per sé un modo di delegare i diritti. La conclusione sarà dunque che in una regione in cui il reddito medio pro capite è alto, si raccoglieranno maggiori contributi e i servizi saranno migliori.

A parità di reddito fra un ligure e un lombardo, se il reddito medio pro capite dei lombardi è più alto, in Lombardia si raccoglieranno maggiori imposte e i servizi, al netto degli sprechi, saranno migliori.

Questa è la ragione per cui il livello dei servizi dipende dal reddito del mio vicino, oltre che dal mio.

Da qui, pur non dovendo deprimere l'incentivo dei liguri a migliorare, la necessità di redistribuire quanto ricavato dalle imposte, e di quella solidarietà fra Regioni, che fa sì che, in presenza di un ligure e di un lombardo con mille euro di reddito ciascuno, il primo non sia costretto a emigrare.

Grazie ai criteri adottati in Italia, e superando varie polemiche come quelle relative alle cosiddette gabbie salariali (che in Europa si potrebbero accostare alle considerazioni di Mundell sulla necessità di differenziazioni salariali tra le varie zone), nonostante le sofferenze e i travagli, i miei genitori hanno potuto integrarsi in parte mantenendo i loro usi e costumi e in parte accogliendo quelli altrui in un processo che, ironicamente, fa mangiare cannoli e arancini a Genova e trenette al pesto a Catania.

Questo è quello che accade in uno Stato unitario.

Cosa accade, invece, in Europa?

In Europa, servendosi della Corte di Giustizia e di altri organismi tecnocratici, si permette a ciascuno di portarsi dietro il proprio ordinamento statale (o più ordinamenti, nel caso di società o di servizi) in una corsa al ribasso fra le varie normative, perché elaborare un ordinamento unico mette in competizione i Paesi più forti come la Germania o la Gran Bretagna, che nel caso di insoddisfazione verso l'ordinamento unico chiederebbe *l'opting out*.

Per tornare all'esempio italiano, è come se la Liguria volesse imporre il suo ordinamento invece che adottare quello siciliano o lombardo perché più conveniente per lei.

Questo modo di agire non porta a nessuna integrazione. Chi arriva in Liguria da un'altra Regione, accetta usi e costumi locali sulla base di una condivisione di valori di fondo e, con il tempo, li integra con quelli della Regione da cui proviene. Questo può accadere grazie alla presenza di un ordinamento eguale e comune che impedisce che, come nel Medioevo, ciascuno, soprattutto nel campo societario o dei servizi, usi le proprie regole perché le ritiene più convenienti.

Così, forse, si faranno più affari, ma Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia non diventeranno mai, in l'Europa quello che il Veneto, il Piemonte, la Lombardia e il Lazio sono in Italia e nessun

abitante di quegli Stati o di quelle Regioni imparerà con il tempo ad apprezzare “cannoli e pesto”, come è accaduto a siciliani e liguri, sia di prima sia di seconda generazione.

Per questo ho voluto scrivere questo saggio: pensando prima di tutto ai miei genitori, ma in secondo luogo anche alla classe politica, che, quando assume atteggiamenti poco propensi a una maggiore integrazione, sia che abbia una visione antieuropeista come la Le Pen, sia che ne abbia una europeista come la Merkel, pensa principalmente ai propri interessi personali e a mantenere il proprio potere, perché sa bene che le diffidenze, prima che nei governi, sono nei popoli stessi.

Se si crede che ci possa essere un unico Stato, bisogna seguire altri criteri, gli stessi che, pur con fatica e a volte drammi (anche se non nel mio caso), hanno consentito di considerare le diverse zone territoriali del Paese come Regioni e di far sì che popolazioni o persone che non erano mai uscite dalla loro zona potessero maturare un comune sentire e che le società di tutta Italia potessero operare egualmente in qualunque zona del territorio.

Se non si riesce a seguire questa strada, è meglio regolare gli aspetti problematici dei rapporti fra Stati con dei semplici trattati invece che cercare una legislazione comune, visto che, fortunatamente, i conflitti armati di un tempo sono, nell'attuale situazione geopolitica, ormai anacronistici.

Introduzione

L'UE: un "oggetto politico non identificato"
(Jacques Delors)

La chimera è tradizionalmente una figura mitologica con parti del corpo di animali diversi.

Le descrizioni variano. Secondo alcune descrizioni poteva sputare fuoco, aveva testa di leone, una testa di capra sulla schiena e la coda di serpente; secondo altre aveva corpo di capra, coda di serpente, e testa di leone. Nella mitologia e nell'araldica la chimera è un animale con parti del corpo diverse: l'Europa le assomiglia.

Nel campo delle idee alla chimera si fa spesso riferimento per designare un'idea senza fondamento, un sogno vano, una fantasmagoria strana o un'utopia: si dice, infatti, "le sue speranze non sono che chimere", "l'unità d'Italia sembrava allora una chimera", o anche, spesso, che "ci si perde a inseguire chimere".

L'Europa è una chimera anche in questo senso?

E per i cittadini cosa può significare? Che rilievo può avere? Spesso si è paragonato il processo di integrazione americano a quello europeo, ma in molti non concordano sul fatto che i due processi possano essere accomunati. Infatti c'è chi nega che il modello di integrazione americano sia valido per l'Europa, per le differenze esistenti nel rispettivo processo di formazione e per le diverse caratteristiche storiche, geografiche e demografiche. Gli americani, sono diventati tali lasciandosi alle spalle le vecchie patrie: si sono amalgamati di più e hanno avuto la possibilità di farlo, per via di una rottura, di un abbandono volontario delle patrie d'origine. Questo abbandono, in vari momenti di crisi, ha consentito loro "di mettere in discussione le vecchie identità collettive e di acquisirne di nuove" (A. Cavalli - A. Martinelli, *La società europea*, il Mulino 2015, p. 19).

In Europa, questo processo non c'è stato e non c'è: l'integrazione avviene, se avviene, mantenendo le differenze, senza "dover passare

attraverso il melting pot". Questo particolare tipo di integrazione che caratterizza l'Europa, fatto di ricerca di unità, di unità fra le differenze e di un humus unitario che possa amalgamare tali differenze, rende, dunque, l'Europa una chimera? Oppure potrebbe giustificare un maggior rispetto delle differenze nazionali, che, come vedremo, dal punto di vista giuridico, a partire dall' *Atto Unico Europeo* in poi non sono state tenute in conto?

L'Europa ha realizzato il miraggio della chimera, o ha anche creato un mostro?

Una breve digressione giuridica può esprimere e chiarire meglio la situazione rispetto a molti discorsi di politologia sui quali tornerò.

1. *Il Parlamento europeo in breve: cosa fa e come lo fa.* Dopo il Trattato di Lisbona le Istituzioni dell'Unione sono diventate sette: il Parlamento Europeo, il Consiglio Europeo, il Consiglio, la Commissione Europea, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, la Banca Centrale Europea, la Corte dei Conti.

Per il discorso che intendiamo affrontare, volto a dimostrare che la scarsa democrazia presente in Europa determina una scarsa coesione fra gli Stati e provoca conseguenze anche sul modo in cui le norme europee si riflettono sui cittadini, pur restando fermo e preminente il diritto comunitario all'interno dei vari Stati, è importante soffermarsi ad analizzare il modo in cui si svolge il processo parlamentare europeo, che come vedremo, risulta spesso vischioso, poco chiaro, molto compromissorio, dissimile dal tipo di parlamento in cui si confrontano una maggioranza e una minoranza e costantemente impegnato nella ricerca di un compromesso da adottare *come un fine*, non come rimedio a una situazione di impasse come sarebbe logico aspettarsi. Questo compromesso è codificato nelle stesse norme dei Trattati.

Il Parlamento europeo, infatti, esercita, con il Consiglio, la funzione legislativa e partecipa al processo legislativo ma non ha potere di iniziativa legislativa e può solo chiedere alla Commissione di elaborare un atto. La Commissione, dunque, è la vera titolare dell'iniziativa legislativa così come le decisioni politiche e legislative vengono prese dal Consiglio europeo.

Vediamo comunque più in dettaglio come si svolge la funzione legislativa del Parlamento, e quelle complicate caratteristiche per le quali in passato sono stati espressi giudizi negativi che si possono ancora considerare attuali.

Trattenete il respiro perché la descrizione è tecnica e noiosa ma, alla fine, permette di capire che Montecitorio in confronto al modo in cui lavora il Parlamento europeo, potrebbe essere considerato un luogo da rimpiangere, e che la stampa e i mass media dovrebbero dedicare, ai dibattiti europei, e soprattutto alla stesura dei testi legislativi, maggiore attenzione di quanto non facciano.

Funzione legislativa

Inizialmente il Trattato CE prevedeva essenzialmente per il Parlamento soltanto la consultazione obbligatoria con il Consiglio in una serie di settori. Poi, sotto la pressione del Parlamento stesso, i suoi poteri si sono allargati, pur rimanendo sostanzialmente fuori dalla sua competenza il potere di iniziativa legislativa e senza abbandonare quelle procedure complesse e fumose che sono rese molto bene nel giudizio di illustri studiosi riportato più avanti a proposito del Trattato di Maastricht.

Comunque, esponiamo le due procedure di cooperazione e codecisione.

La prima si concretizza in una procedura in cui la Commissione presenta una proposta al Consiglio, il quale, dopo un parere del Parlamento, adotta una posizione comune che viene, infine, rimessa nelle mani del Parlamento. Il Parlamento ha tre mesi di tempo (seconda lettura) per pronunciarsi in favore o meno della posizione comune. Se si pronuncia a favore, il Consiglio adotta definitivamente l'atto in conformità della posizione comune. Ma se il Parlamento, a maggioranza, propone emendamenti o respinge la posizione comune, a questo punto si aprono due possibilità. Nel caso in cui la posizione comune venga respinta, il Consiglio può, solo all'unanimità, deliberare a favore della posizione comune. Nel caso, invece, in cui il Parlamento proponga degli emendamenti viene rimessa in gioco anche la Commissione e non solo il Consiglio.

Nella seconda procedura, quella della codecisione, il Parlamento ha più poteri e può adottare un atto legislativo in unione con il

Consiglio. Diversamente dalla prima procedura, in questa seconda il Parlamento può definire il testo legislativo e opporsi al Consiglio e l'atto non può essere adottato se non c'è accordo.

Tutte queste procedure, di carattere consociativo, sono, di solito, estranee ai normali parlamenti.

Il potere di iniziativa spetta sempre alla Commissione che, di fatto è quella che presenta una proposta al Parlamento e al Consiglio. Quest'ultimo, in prima lettura, adotta l'atto a maggioranza qualificata in due casi:

- quando il Parlamento non propone emendamenti alla proposta della Commissione, e quindi i due organi sono da subito d'accordo con la proposta della Commissione che verrà approvata anche nella seconda lettura;
- quando tutti gli emendamenti apportati dal Parlamento alla proposta della Commissione dopo la prima lettura sono stati restituiti al Consiglio e sono stati approvati da quest'ultimo. Se la Commissione si dichiara d'accordo sugli emendamenti è sufficiente la maggioranza qualificata, altrimenti occorre l'unanimità.

Al di fuori di queste due ipotesi, il Consiglio può adottare una decisione comune e comunicarla al Parlamento, il quale potrà approvarla o astenersi dal pronunciarsi: in questo caso la decisione comune può essere adottata con i metodi già esposti, o respinta, o rivista proponendo emendamenti.

Nel caso siano stati proposti degli emendamenti, se il Consiglio non è d'accordo si sviluppa un Comitato di Conciliazione che cerca di avvicinare Consiglio e Parlamento. Per assenza di maggioranza e opposizione, si instaura, dunque, una sorta di consociativismo, che porta avanti gli interessi degli Stati rappresentanti nel Consiglio. Molti lo definirebbero un "inciucio istituzionalmente previsto".

A conferma di quello che dirò, il Trattato di Lisbona ha introdotto la procedura legislativa che consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva, o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione (art. 289 TFUE, cioè del Trattato di Lisbona).

Tale procedura è definita all'art. 294 che ha sostituito i vecchi articoli sulla codecisione ma non ha modificato il carattere consociativo già evidenziato.

La procedura legislativa ordinaria sostituisce, dunque, la precedente procedura di codecisione. Questa procedura è la più legittima dal punto di vista democratico, in quanto implica l'intervento del Parlamento europeo in qualità di colegislatore a fianco del Consiglio.

Nel corso del tempo questa procedura legislativa è diventata anche la più utilizzata. Il Trattato di Lisbona sancisce dunque questa tendenza modificando la denominazione della procedura e definendola come procedura di diritto comune. Per mantenere la continuità con i precedenti trattati, il Trattato di Lisbona estende inoltre la procedura legislativa ordinaria a nuovi settori politici.

Le modalità della procedura legislativa ordinaria sono identiche a quelle della precedente procedura di codecisione e sono riportate in dettaglio nell'articolo 294 del Trattato sul funzionamento dell'UE. Il Consiglio e il Parlamento si trovano in condizioni di parità. Le due istituzioni adottano gli atti legislativi in prima lettura o in seconda lettura. Se al termine della seconda lettura le due istituzioni non hanno ancora trovato un accordo viene convocato un comitato di conciliazione. Inoltre, la regola di voto nel quadro della procedura legislativa ordinaria è la maggioranza qualificata. Per facilitare il processo decisionale e rafforzare l'efficacia della procedura, il Trattato di Lisbona ha altresì introdotto una nuova definizione di maggioranza qualificata.

Pertanto la procedura legislativa ordinaria che, dopo il Trattato di Lisbona, vale per oltre 70 materie, corrisponde a grandi linee alla procedura della codecisione ed è sempre consociativa, complessa, compromissoria e, in ultima analisi, poco democratica.

a) La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio;

b) *Prima lettura:*

- il Parlamento adotta la sua decisione e la trasmette al Consiglio;
- il Consiglio:

– approva la posizione del Parlamento e l'atto è adottato nella formulazione del Parlamento

– non la approva. In questo caso il Consiglio adotta la *sua* posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento informandolo esaurientemente sui motivi della sua posizione. Analogo obbligo spetta alla Commissione nei confronti del Parlamento.

c) *Seconda lettura:*

- se entro il termine di tre mesi dalla trasmissione il Parlamento:
 - approva la prima lettura del Consiglio o non si pronuncia, l'atto è adottato nella formulazione proposta dal Consiglio;

- respinge a maggioranza la prima lettura del Consiglio, l'atto si considera non adottato e propone, a maggioranza, degli emendamenti alla posizione del Consiglio: il testo così emendato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione. Quest'ultima formula un parere sugli emendamenti.

- Se entro il termine di tre mesi il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata:

- approva tutti gli emendamenti del Parlamento, l'atto è adottato;
- non approva tutti gli emendamenti, il Presidente del Consiglio, d'intesa con il Presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane *il Comitato di conciliazione*

Il Consiglio delibera all'unanimità su tutti gli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo.

d) *Conciliazione:*

Con la conciliazione si mira a ottenere un accordo su un progetto entro il termine di sei settimane. Del Comitato di conciliazione fanno parte i rappresentanti degli organi maggiori ma non i rappresentanti del Parlamento europeo i quali si limitano a favorire un ravvicinamento (si potrebbe obiettare che, nonostante essi siano i soggetti votati dai cittadini europei, vengono sminuiti rispetto agli altri che potrebbero anche non essere stati scelti dal voto dei cittadini).

e) *Terza lettura:*

Se entro le sei settimane il Comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane per adottarlo. Il Parlamento europeo delibera a maggioranza semplice; il Consiglio a maggioranza qualificata.

Su tutto incombe e si coordina, diciamo così, per benevolenza, un quadro normativo che in teoria nei Trattati era chiaro ma che, con l'opera della Corte di Giustizia tende a diventare, se non confuso, fonte di incomprensioni e liti.

Un tempo i Trattati prevedevano chiaramente una forma di intervento diretta rappresentata dai regolamenti e una forma di intervento

indiretta rappresentata, ad esempio, dalle direttive che vincolavano gli Stati a prendere atto del risultato della decisione, ma li lasciavano liberi di scegliere con quali mezzi metterla in pratica. Le direttive erano quindi rivolte allo Stato, che le recepiva e dava attuazione ai principi comunitari rispettando le tradizioni, le necessità e condizioni storiche, geografiche, demografiche e sociali di ciascun Paese.

Oggi, con la presenza di direttive molto precise e dettagliate, a mio avviso discutibili, stabilite dalla Corte di Giustizia, i due strumenti tendono a essere equiparati.

Non è solo un problema tecnico giuridico, ma di autonomia, di libertà degli Stati, nei confronti di una legislazione o di una normativa che si forma nel modo oscuro e compromissorio che ho descritto. Il fenomeno diventa ancora più grave quando ci si rende conto che l'oggetto delle direttive riguarda temi dal forte impatto, quasi quotidiano direi, nella vita di ogni singolo Stato. Tornerò sul punto quando affronterò il tema del diritto comunitario, per il quale la Corte di Giustizia viene esaltata per il ruolo propulsore e innovativo che avrebbe avuto, soprattutto, ma non solo, nei primi anni della Comunità Europea, quando, si dice, gli Stati latitavano. La Corte di Giustizia è stata dunque elogiata per la sua capacità di elaborazione dei principi, per la capacità che ha avuto di dare a questi ultimi una preminenza e per la capacità di determinare delle norme comunitarie efficienti e di farle applicare negli Stati. Tutte queste caratteristiche sono giudicate, dai più, molto positive.

Giudizio espresso sulla democrazia dell'Unione o almeno su alcuni suoi tratti

Se siete riusciti ad arrivare fin qui, tra procedure di cooperazione e codecisione secondo i vecchi trattati, e procedura legislativa secondo il nuovo Trattato di Lisbona, senza prendere fiato o perdere il filo, vi renderete conto, della complessità, della farraginosità, dell'oscurità e della poca trasparenza di questo processo e del fatto che forse l'accusa mossa all'UE di essere una chimera, cioè un mostro, un essere composto da tante parti diverse, non è infondata.

La sensazione potrebbe diventare più angosciosa se si pensa che così si forma il diritto comunitario, che poi, insieme ai regolamenti, alle direttive o ad altre norme, regolerà la nostra vita quasi di

più di quello formato nel nostro vituperato Parlamento nazionale.

A proposito dell'assetto che è uscito dal Trattato di Maastricht due noti autori, Mammarella e Cacace, scrivono:

Struttura e funzionamento dell'Unione europea sono, per la loro complessità e per le loro anomalie rispetto all'organizzazione istituzionale dello Stato moderno, di difficile comprensione all'osservatore esterno anche informato, sì da giustificare la definizione di un alto funzionario dell'Unione di 'labirinto impenetrabile ai non iniziati'. Ciò contribuisce a spiegare la crescente estraneità del cittadino europeo alla vita comunitaria e in ultima analisi il 'deficit di democrazia', concreto ostacolo alla crescita dell'Unione e al suo sviluppo.

Il processo decisionale all'interno dell'Unione si caratterizza in primo luogo per l'assenza del principio della separazione dei poteri, tipico di tutte le costituzioni moderne. I poteri forti dell'Unione sono esercitati congiuntamente dai suoi organi attraverso un sistema di codecisioni di ardua identificazione: così il potere legislativo è condiviso dal Consiglio e da un Parlamento che tuttavia ha più poteri di controllo e funzioni di consulenza che capacità di iniziativa; ugualmente il potere esecutivo è condiviso da Commissione e Consiglio. Manca al vertice dell'organizzazione un potere di coordinamento e di direzione permanente, quale quello esercitato da un presidente o da un primo ministro nei governi nazionali e manca quella costante dialettica tra maggioranza e opposizione che costituisce il motore principale dei processi decisionali democratici. Inoltre, il funzionamento delle istituzioni comunitarie e i poteri attribuiti ai vari organi riflettono le modalità della loro costruzione e formazione secondo processi episodici e talvolta casuali e interventi successivi spesso interrotti, ripresi e completati a distanza di anni e quindi privi della sistematicità e della completezza di un disegno unitariamente concepito.

(G. Mammarella - P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza 2013, p. 241).

Non si tratta di rilievi solo giuridici ma *soprattutto politici*.

Al di là delle questioni economiche, a volte, porre l'attenzione anche sugli aspetti giuridici può essere illuminante, forse anche più illuminante. Vedremo, poi, come G. Guarino ha criticato certi aspetti giuridici che riguardano l'Euro.

Ma qui il deficit di democrazia è denunciato per difetto di principi, alla radice, come un elemento che mina tutta la costruzione. Si aggiunge:

In conclusione, il meccanismo classico del Parlamento tradizionale che prevede l'esercizio della funzione legislativa nel quadro del confronto maggioranza-opposizione è assente nel Parlamento europeo. La volontà dell'Assemblea emerge attraverso il negoziato tra i vari gruppi politici organizzati... fino al raggiungimento di un compromesso mentre nel confronto con la Commissione e il Consiglio si applica sempre più sistematicamente il metodo della consultazione e della codecisione. Ne risulta una 'democrazia del negoziato', in opposizione a una 'democrazia maggioritaria', che più all'alternanza mira alla partecipazione, e più che a escludere le minoranze tende ad assimilarle e ad associarle. Grazie a un negoziato permanente e alla mancanza di quella disciplina di partito presente nei Parlamenti nazionali si creano maggioranze e combinazioni alquanto mobili e spesso imprevedibili e ciò contribuisce a evitare il fenomeno di una partitocrazia europea (G. Mammarella - P. Cacace, *Storia e politica*, cit., p. 248).

Si potrebbe dire che, se fossimo in Italia, l'accusa di trasformismo e consociativismo, di "inciucio permanente", non gliela toglierebbe nessuno.

Dell'esistenza di un deficit di democraticità, in relazione ai problemi che affliggono l'ordinamento e le istituzioni comunitarie si discute da sempre. Quest'espressione, che ormai è entrata nel vocabolario europeo comune, è utilizzata in rapporto a una pluralità di fattori che sono all'origine della *disaffezione dei cittadini nei confronti dell'UE*. Si riferisce in particolare al "divario esistente tra un'integrazione economica avanzata e un'integrazione politica zoppicante" (J. Habermas, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. Bonacchi, a c. di, *Una Costituzione senza Stato*, il Mulino 2001, pp. 145-166, citaz. 154). Secondo un sondaggio del 2004 effettuato dall'Eurobarometro i cittadini europei, pur affermando la necessità dell'integrazione, nel 53% dei casi sono convinti che la loro voce non abbia alcun peso a livello europeo e nel 31% dei casi non si fidano delle istituzioni europee.

Infatti le elezioni europee sono, di fatto, elezioni politiche nazionali, che servono per regolare i conti nazionali, sia che vinca la destra sia che vinca la sinistra (una volta, nel 1994, vinse clamorosamente Forza Italia, un'altra, nel 2014, vinse clamorosamente il PD).

2. Alla luce di queste considerazioni, i tentativi di rivalutare gli organismi cointegrati in una visione federalista diventano patetici.

Uno fra i tanti episodi che si possono citare come esempio è quello relativo all'ingresso nell'Unione dell'Austria, della Svezia, della Finlandia e della Norvegia, che alla fine scelse di non aderire.

Al fini di stabilire l'entità della maggioranza qualificata per approvare i provvedimenti, bisognava tenere conto di questi nuovi ingressi. Dopo lunghe discussioni il 27 marzo 1994 veniva raggiunto il compromesso di Ioànnina, dal nome della città greca in cui si svolse il Consiglio dei ministri. Con quel compromesso veniva confermata la minoranza di blocco a 27, ma veniva deciso che quando nel corso di una votazione a maggioranza qualificata fosse stato raggiunto un numero di voti contrari tra 23 e 27, cioè tra la vecchia e la nuova minoranza di blocco, la votazione sarebbe stata sospesa e il

Consiglio avrebbe continuato a negoziare, per un periodo di tempo ragionevole, fino a raggiungere una soluzione soddisfacente per tutti. Trascorso tale periodo, per evitare la paralisi, si sarebbe fatto ricorso al regolamento interno del Consiglio che prevede che in qualsiasi momento della discussione uno Stato può chiedere la votazione e, in questo caso, la minoranza di blocco sarebbe stata di 27 voti (che si ridussero a 25 dopo il ritiro della Norvegia).

(G. Mammarella - P. Cacace, *Storia e politica*, cit. p. 250).

Il compromesso di Ioànnina non è comunque un fatto del passato: nel 2007, quando si discuteva sul Trattato di Lisbona, che regge adesso l'UE, vi erano riserve polacche sulle procedure di voto del Consiglio, i polacchi ritenevano che alcuni aspetti fossero troppo vantaggiosi per i grandi Paesi, soprattutto la Germania (verso la quale la Polonia è legata, diciamo da un rapporto di amore-odio). La Polonia ottenne la possibilità per uno Stato membro di chiedere un voto secondo le regole del Trattato di Nizza ma venne mantenuto in vigore il Compromesso di Ioànnina che consentiva ai Paesi minoritari di rinviare le decisioni del Consiglio. Per arrivare a questo risultato, indicativo dello spirito di coesione europea, fu necessario un negoziato che si concluse alle 5 del mattino del 23 giugno 2007, dopo ben 36 ore di discussioni! (B. Olivi - R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino 2015, p. 223 e p. 315).

Al di là della questione specifica che, si può comprendere a fondo solo conoscendo il meccanismo del voto ponderato, l'esempio è indicativo di quali siano i meccanismi della democrazia, di quanto poco contino gli organi europei e di quanto, al contrario sia pesante l'influenza dei singoli Stati,

In queste condizioni di opacità democratica e con questi sistemi di formazione delle "leggi", il diritto comunitario diventa superiore, autonomo, imperativo, assoluto e si sostituisce al diritto nazionale, anche posteriore e, magari, nato da una valutazione del Parlamento nazionale, dove c'è un tipo di dialettica diversa.

Ma questo diritto si può sostituire alle leggi e può prevalere anche sulle norme costituzionali che rappresentano i principi fondamentali di una Nazione? Una singola norma comunitaria o l'intero diritto comunitario possono prevalere sulle norme costituzionali di uno Stato? A certe condizioni sì.

È giusta questa condotta, nelle attuali condizioni di deficit democratico dell'Unione europea, in cui ogni singola decisione viene, per così dire, "mercanteggiata"?

Le norme dei Trattati possono prevalere persino sui precetti costituzionali, con il limite dei diritti fondamentali e dei nostri principi fondamentali, limite che, però, è indeterminato, nel senso che è difficile dire in cosa consista (T. Ballarino, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam 2010, p. 146, pp.160-161 e ss.; A. Cavalli - A. Martinelli, *La società europea*, il Mulino 2015, pp. 195-244, capp. ottavo e nono; L. Bardi - P. Ignazi, *Il Parlamento europeo*, il Mulino 2004; P.S. Graglia, *L'Unione europea*, il Mulino 2011).

Le norme comunitarie operano comunque nel nostro ordinamento, perché i regolamenti hanno prevalenza sulle nostre leggi e le direttive anche se non recepite fanno disapplicare le nostre leggi precedenti o successive. Le leggi europee, quindi, superano e disapplicano quelle imposte dal nostro Parlamento, con un principio che un inglese troverebbe inaccettabile, sia che le nostre norme siano successive, cioè imposte dal nostro Parlamento nazionale democraticamente eletto volutamente in contrasto o come eccezione a quelle europee, sia che siano anteriori a quelle europee.

Persino le sentenze passate in giudicato e le controversie chiuse in modo irrevocabile, possono solo apparentemente ritenersi chiuse in

modo definitivo perché l'ordinamento comunitario e una decisione definitiva della Commissione della Comunità prevale sull'autorità di cosa giudicata con la conseguenza che uno Stato può doversi trovare a risarcire i danni non solo derivanti da una mancata attuazione di una direttiva o da qualsiasi violazione del diritto comunitario, cosa normale, ma anche quelli derivanti da una violazione commessa da una corte di ultimo grado, quando non sono più possibili ricorsi, creando incertezza e provvisorietà (T. Ballarino, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 164).

Tra l'altro si è arrivati a questi risultati, almeno in Italia, non perché i padri costituenti, magari con lungimiranza, abbiano previsto esplicitamente e voluto espressamente tutto questo.

Il famoso articolo 11 della nostra Costituzione che ha permesso e permette queste operazioni, è stato creato in vista dell'ingresso dell'Italia nell'Onu per risolvere alcuni dubbi circa certe procedure che l'Onu poteva seguire ma che, per quanto mirassero a limitare i poteri degli Stati, ad esempio imponendo delle decisioni in campo militare o strategico, non arrivavano certo a questi punti.

Anche negli aspetti più minuti sono riscontrabili degli elementi ridicoli.

L'episodio biblico della Torre di Babele può essere fantasia secondo gli atei o verità per i credenti, ma, di sicuro, in campo europeo, è una realtà.

In Europa, la lingua di ciascuno Stato membro è sia ufficiale sia di lavoro. Pertanto, come nota un noto manuale (T. Ballarino, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam 2010, p. 116), nonostante l'Austria abbia la stessa lingua della Germania, il Belgio abbia come lingue ufficiali il francese e il neerlandese condiviso con l'Olanda, il Lussemburgo abbia francese e tedesco, e Cipro e Turchia condividano il greco, essendoci 27 Stati e 23 lingue ufficiali, si arriva a ben 529 combinazioni, un numero impossibile da gestire.

Se, nel Parlamento, un deputato parla in greco, sarà facile e rapida la traduzione simultanea in inglese o in francese: lo sarà di meno quella in slovacco o in danese. Per questo occorrerà passare attraverso una lingua relais (o pivot): dal greco in inglese e dall'inglese in slovacco. Così si rende possibile l'interpretariato, anche se si perde la simultaneità e l'immediatezza della traduzione.

3. Le ragioni storiche della nascita, negli anni '50, della Ceca prima e del MEC poi, erano dettate principalmente da una comune debolezza degli Stati, o dal tentativo di sottrarne alcuni, ad esempio la Germania, all'influenza dell'Unione Sovietica che all'epoca era ancora amministrata da Stalin. Allo stesso modo, anche il recente maxi allargamento a molti Stati dell'Est è stato determinato da motivi di equilibrio politico, per consolidare il venir meno di certe egemonie e influenze, più che dal desiderio di creare un'unione così stretta, come dimostrano recenti dati e sondaggi e persino i risultati relativi alla partecipazione al voto del Parlamento europeo, al momento del loro ingresso. Non si è vista, da parte dei Paesi votanti, una volontà di cedere in modo così massiccio verso il diritto comunitario.

Questo non fa che rinforzare le opinioni di quegli europei che, a prescindere dall'Euro, sono scettici nei confronti della Comunità europea. A questo punto, avranno ragione loro?

I gruppi euroscettici hanno almeno due opzioni fra le quali scegliere.

La prima: nel caso diventino maggioranza nei Paesi chiave, è quella di concordare un piano ordinato multilaterale di riduzione dell'Unione Europea a poco più di un'area di libero scambio eliminando la sovrastruttura politica e burocratica creata negli ultimi venti anni. Se la volontà politica ha portato alla costruzione dell'EU, la stessa volontà di segno opposto può smontarla. Utilizzando o meno le ottime argomentazioni di Guarino, che vedremo.

La seconda: nel caso gli euroscettici siano maggioranza in pochi Paesi, è quella di uscire dall'EU ex articolo 50 del trattato di Lisbona, aderendo poi all'EFTA-EEA, conservando cioè l'area di Libero Scambio, la libertà di movimento di capitali e persone ma riducendo di un colpo le regolamentazioni dalle 19000 derivanti dall'adesione all'Unione Europea (aumentano di più di 1000 all'anno) alle meno di 4000 dell'EFTA-EEA. Per l'Italia, che dà all'UE più di quanto riceve, sarebbe anche un vantaggio per i conti pubblici. L'argomentazione che non possa esistere un mercato comune in assenza di unione politica sarebbe smentita dal fatto storico che per quaranta anni abbiamo avuto un mercato comune che funzionava egregiamente in assenza di unione politica.

La situazione pre-Maastricht era ottimale per il nostro continente.

Questo il tema del presente libro. Hanno ragione i gruppi euro-scettici?

Si può distinguere la questione Euro dal resto? E anche a prescindere dall'Euro, i rilievi indicati circa l'assetto istituzionale-democratico dell'Unione non danno ragione agli euroscettici? Non sarebbe paradossalmente meglio, per salvare il progetto, prendere atto della realtà e, soprattutto in un periodo di crisi, riannodare i fili puntando sull'effettiva necessità di valorizzare gli Stati?

Ma veniamo, prima di iniziare la trattazione più specifica, a riprendere qualche osservazione già fatta e ad aggiungere qualche notizia storica, che può risultare utile per capire le motivazioni che stanno alla base della volontà di associarsi in un'unione, e che sono il fondamento della nascita dell'Unione Europea. La comprensione delle motivazioni, di fondo, oltre che delle persistenti differenze culturali, può essere un fattore illuminante, e può, inoltre, giustificare lo scetticismo di alcuni sulle reali possibilità di concretizzare il processo di integrazione che, per questo dovrebbe essere affrontato con realismo. Al di là degli aspetti economici, pur rilevanti, sono decisivi gli aspetti motivazionali.

Churchill vedeva nel Consiglio d'Europa "un primo passo pratico" in funzione antisovietica e già tra il 1945 e il 1946 proponeva a tale scopo, una serie di iniziative per favorire il rilancio europeo. Nel maggio del 1947, riaffermando la centralità della questione tedesca e sostenendo la posizione americana, Churchill affermava esplicitamente: "senza la soluzione del problema tedesco non ci può essere Europa unita e la soluzione del problema tedesco non può avvenire che nel quadro dell'Europa Unita" e confessava "lo scopo fondamentale dell'Europa Unita è quello di offrire una decisiva garanzia contro l'aggressione" (G. Mammarella - P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 34; Giuseppe Tesaurò, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam 2012, p. 4 e ss; per uno sguardo di assieme, E. Calandri - M.E. Gua-sconi - R. Ranieri, *Storia politica e economica dell'integrazione europea dal 1945 a oggi*, EdiSes 2015; B. Olivi - R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino 2005).

Questa è anche, in gran parte, la motivazione dell'allargamento recente a certi Paesi dell'Est. L'ostilità verso l'Unione Sovietica è stata per lungo tempo l'altra faccia della medaglia del progetto europeo. In

ogni caso, alla fine degli anni '40, il Piano Marshall, il Patto Atlantico e il sostegno verso l'integrazione europea erano tre aspetti di una stessa politica ed erano strettamente legati tra loro. La stessa Francia, non contestando le posizioni americane nei confronti del pericolo sovietico e temendo un ritorno della presenza tedesca sul continente ai danni dei vantaggi politici e territoriali da lei ottenuti dopo la Guerra, vedeva, nel consolidamento di un'unione, il modo di evitare il peso che un ipotetico riarmo tedesco avrebbe avuto nelle dinamiche fra Stati europei. Persino Jean Monnet, che non può essere accusato di scarso spirito europeista, si pronunciò in tal senso dati anche gli impegni francesi in Indocina e il desiderio di costituire, con la nuova solidarietà fra Stati europei, quel progetto di un pool carbo-siderurgico che avrebbe potuto contenere gli effetti della ricostruzione tedesca.

Il "Piano Schuman [poteva servire] per imprigionare un settore nevralgico dell'economia tedesca e aveva ricevuto l'approvazione americana" (G. Mammarella - P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 57).

A giustificare e muovere il nuovo progetto, dunque, furono le debolezze e le reciproche diffidenze degli europei, insieme ai timori verso l'Unione Sovietica, e non la volontà o l'auspicio di vedere avverarsi quelle rinunce alla sovranità che sin dal 1944 appartenevano alle idee politiche di Spinelli e di pochi altri, ma che erano estranee alla maggioranza dei pensatori politici. E furono episodi come quello, per la Francia, dell'umiliazione di Suez che fecero accelerare il progetto verso il Trattato di Roma. (G. Mammarella - P. Cacace, *Storia e politica dell'Unione europea*, cit., p. 94).

Il peso tedesco condiziona sempre il MEC, la Cee, l'UE, sin dai primi tempi. Anche De Gaulle manifestò la propria preoccupazione nei confronti della Germania, anche se non mancava di temere anche gli inglesi. In seguito, ad accollarsi tali tensioni diplomatiche furono Pompidou (che vedeva gli inglesi come un contrappeso politico dei tedeschi) e Willy Brandt, e la dialettica fra questi Stati è proseguita, con varie modalità, fino ai giorni nostri.

La Germania, ha sempre impostato i rapporti con gli altri Stati sul piano problematico del rigore dei conti: nel 1973 il nostro Paese finì sul banco degli accusati e i tedeschi volevano respingere le richieste

della Commissione per il varo del Fondo europeo di cooperazione perché non erano disposti a destinare risorse alla solidarietà monetaria se i beneficiari, tra cui l'Italia, non avessero messo in ordine i propri conti. E l'Italia aveva addirittura chiesto di derogare alle regole del "serpente".

Le adesioni di Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia ed Estonia, avvenute di recente, sono determinate più dai timori per il vicino ingombrante, che da spirito di unità europea, come hanno testimoniato le elezioni del Parlamento europeo del 2004.

In quella occasione l'opinione pubblica, di fronte alla svolta epocale della prima partecipazione al voto dei cittadini di dieci Paesi appena entrati nell'Unione, reagì rispondendo con un tasso di astensionismo notevolissimo. La crisi che sarebbe arrivata a partire dal 2008 non era ancora iniziata (si dice che il federalismo entra in crisi nei periodi di crisi economica) e non è a questo fattore, dunque, che si può dunque imputare lo scarso amore per l'istituzione europea. Solo il 44,6% dei cittadini si recò alle urne, con una media risultante dal 47,7% dei quindici Paesi di più antica appartenenza all'UE e dal 28,7% dei Paesi di più recente adesione. Appunto quelli ex sovietici.

I motivi per far parte dell'Europa sono quelli di Spinelli o lo sono le debolezze, le diffidenze reciproche e la tutela verso un comune nemico?

In questo senso sono significative le pagine scritte sull'iniziativa Schuman-Monnet, in cui si è osservato che:

i principali elementi della iniziativa francese sono molto chiari: intanto la preoccupazione per la crescente atmosfera di Guerra fredda in Europa. Quindi l'opportunità per la Francia di una forte iniziativa verso la RFT, nel solco dell'unificazione europea; non però secondo uno schema federalista, ma scegliendo un punto importante e concreto, il settore del carbone e dell'acciaio.

Gli Stati Uniti insistevano per una piena reintegrazione tedesca in Europa occidentale, sia pure con il consenso e per iniziativa della Francia, "per via della minaccia sovietica manifestatasi anche con la prova di forza di Berlino (1950). Ma la reintegrazione tedesca, voluta dagli americani era indigesta per i francesi se avesse comportato la nascita di un blocco a guida americana cui sarebbe, pure,

seguito un riarmo tedesco e una posizione di privilegio tedesca”.

Perciò “si prospettava per la Francia una doppia subalternità: in campo militare agli anglosassoni, in campo economico alla Germania. Per scongiurarla la Francia avrebbe dovuto prendere l’iniziativa promuovendo un riavvicinamento a Bonn nella forma di un vero e proprio blocco economico-politico a direzione francese”.

Si profilava, altresì, una ripresa economica tedesca e la Francia poteva essere messa all’angolo, costretta al protezionismo o a cartelli industriali dominati da imprese tedesche. Perciò Monnet elaborò il proprio schema, il metodo detto “verticale” che estendeva alla sfera internazionale la pianificazione dirigista francese.

Monnet mise a punto una proposta che sembrava poter saldare gli obiettivi interni della politica francese con la riaffermazione di un ruolo centrale della Francia sulla scena europea. Altre proposte più convincenti non erano disponibili e Schuman abbracciò fino in fondo quella soluzione [...] Una piena adesione tedesca era indispensabile per il successo del piano Schuman [...] L’amministrazione USA appoggiò il Piano Schuman fin dalla prima concezione [...] tutta la politica americana dal Piano Marshall in poi era costruita sulla necessità che l’Europa occidentale compresa la RFT, trovasse delle forme di unità politica e si avviasse a costruire un mercato unico. La forza della proposta di Monnet era di porsi in sintonia con questi obiettivi di fondo [...]. Per quanto riguarda l’Italia, essa fu invitata [...] quando il governo francese abbandonò lo schema iniziale di un dialogo a due franco-tedesco. Il governo italiano aderì anche se alcuni gruppi industriali avevano dubbi perché ritenevano minacciosa la crescita di un blocco franco-tedesco a danni italiani, ma gli interessi italiani a mantenere un buon rapporto con la Francia prevalsero e il Piano Schuman aveva il merito di creare una via di uscita dal secolare conflitto franco-tedesco.

Nelle intenzioni francesi, dunque, l’Unione avrebbe dovuto sostituire il regime di controllo degli alleati in Germania occidentale (per i passi citati, E. Calandri - M.E. Guasconi - R. Ranieri, *Storia politica e economica dell’integrazione europea dal 1945 a oggi*, Edises 2015, pp. 57, 59, 60).

Bello spirito europeo!

E se è così, il processo di unificazione non ne deve tenere conto con realismo?

4. È questo il tema da affrontare.

Mikkeli ricorda come l'Europa stia cercando per la terza volta la via per l'unità (H. Mikkeli, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, il Mulino 2002, pp. 61, 103, 127).

La prima avvenne nel Medioevo quando la cristianità, unita sotto un'unica professione di fede, almeno sino alla Riforma, faceva da mastice. Il tentativo fu interrotto dalla divisione della Chiesa e dalla nascita degli Stati.

Il secondo tentativo avvenne a opera dell'alta cultura nel XVIII secolo e fu interrotto dalla Rivoluzione Francese prima e poi anche dalla sconfitta di Napoleone, che avrebbe ottenuto, se fosse stato vittorioso, l'unità europea anche se con il predominio della Francia.

Il terzo tentativo è quello odierno nato dopo la seconda Guerra Mondiale, che recupera vecchi motivi e ideali, sia remoti sia novecenteschi, come quello di Coudenhove-Kalergi, sostenuto e incoraggiato in virtù dei rapporti personali di questi con Aristide Briand e Gustav Stresemann, ma che venne meno quando i due uomini politici che rappresentavano due dei maggiori Stati europei, scomparvero.

Ma pur recuperando vecchi ideali, in parte anche quelli dell'italiano Altiero Spinelli, il nuovo sistema risente molto delle contingenze e degli interessi politici delle Nazioni. Contingenze e interessi che erano ben presenti anche ai padri fondatori del terzo disegno di unificazione europea. Tanto che Paul-Henri Spaak nelle sue memorie, nonostante che fosse stato uno degli estensori del Trattato di Roma, indica in Iosif Stalin uno dei padri dell'integrazione europea. La minaccia sovietica, la voglia di imbrigliare la Germania ma di farla diventare, almeno una parte, parte integrante del fronte anti sovietico, la voglia di contare e di prevalere l'una sull'altra, almeno in una fase iniziale, e poi di stabilire una partnership di Francia e Germania, spiegano il processo di integrazione.

I rapporti tra gli Stati, conflittuali o collaborativi (e così i rapporti con gli USA e quelli con l'Inghilterra), più che i soli motivi ideali di una comunità culturale e di condivisione di valori sono alla base del processo di integrazione. Gli ideali, sebbene non mancassero, hanno avuto un peso minore.

Di sicuro, nonostante le divisioni e le guerre, l'Europa ha e ha sempre avuto, anche nei tempi antichi, dei valori culturali, di tra-

dizione, di religione (fede cristiana, governo monarchico, diritto romano, costumi ed educazione) in qualche modo simili o più simili rispetto ad altri continenti, come l'Asia o l'America, tanto da farne un'entità più compatta. Magari non sarà completamente vero quello che asseriva Edmund Burke ("Nessun cittadino d'Europa potrebbe sentirsi del tutto in esilio in alcuna parte di essa [...]. Quando un uomo viaggia o risiede per salute, piacere, lavoro o necessità lontano dal suo Paese, egli non si sente mai del tutto all'estero"), però una certa unità derivante da un comune retaggio storico esiste.

È stato, dunque, questo retaggio storico e culturale comune, o almeno maggiore rispetto a quello presente in altri continenti, insieme agli influssi e agli interessi politici ed economici contingenti dei vari Stati, alle debolezze verso vicini più potenti e minacciosi (Turchi o Arabi, un tempo, Russia o USA adesso), e al desiderio di egemonia nei confronti degli altri Stati europei, a volte cercata anche su scala mondiale (Inghilterra, Francia, Spagna, Germania) a far sì che l'odierno processo di integrazione, benché sia più solido di altri, magari appena iniziati e subito abortiti, tentati in altri continenti, abbia l'aspetto di una chimera, il noto mostro mitologico?

La risposta può essere data tenendo conto degli aspetti culturali e politici ma anche degli aspetti giuridici.

Quelli giuridici impattano sulla vita di ogni giorno dei cittadini europei. Tendono sempre a essere trascurati dalla stampa, dai mass media, da chi fa opinione, dai politici, ma in realtà sono causa della nascita di incomprensioni e diffidenze tra popoli a volte molto profonde e nell'odierna fase storica (democratica) alimentano movimenti "anti".

Pertanto non possono essere trascurati e cercherò, anzi, semplificandone l'esposizione, di tenerli in massimo conto, nella consapevolezza che molti problemi e rivolte anti europee non nascono da motivi di principio generale, essendoci una consapevolezza di quel comune retaggio storico o almeno della necessità economica di maggiore unità di fronte a colossi mondiali sia politici sia economici, ma nascono da una serie di soluzioni giuridiche che si ritengono aderenti a principi generali che dovrebbero favorire l'unità e, invece, possono generare, creando conflitto nella vita quotidiana, il dissenso.

Certe volte lasciare che siano le Corti a elaborare certi principi, che

sembrano conseguenza di un processo di unità, principi tecnocratici, senza interventi di tipo politico che tengano conto della storia, crea contraccolpi negativi al processo unitario, che magari, in maniera più lenta, ma più sicura, invece, proseguirebbe.

Per questo nel mio scritto l'analisi giuridica sarà molto presente, insieme a esposizioni storiche del processo di integrazione.

I primi anni del processo unitario, dopo la seconda Guerra Mondiale, sono a mio parere da rivalutare, perché a quell'epoca si cercò maggiormente di conciliare la consapevolezza delle divisioni reciproche e degli interessi divergenti con la necessità di unirsi. Perciò si scelse di procedere a piccoli passi piuttosto che con grandi piani generali (come quelli di Delors, ad esempio, o quelli presenti nel Trattato di Nizza), perché risultava più produttivo.

I piani generali, tra l'altro, spesso tradiscono solo il desiderio egemonico di uno o due Stati, un desiderio che, parlando in termini economici, si traduce in un'ambizione al monopolio politico o al massimo al duopolio (Francia e Germania). Questa ambizione manca, però, della consapevolezza del fatto che in politica i duopoli difficilmente hanno vita lunga.

Si è spesso ricordato come il raffreddamento delle simpatie federali alla fine degli anni Sessanta e negli anni Settanta del '900, abbia portato a una crisi dell'idea di Europa.

Raymond Aron riteneva che, in quegli anni, la cultura si stesse via via nazionalizzando sempre di più. A livello culturale e politico si delineavano (Alastair Buchan) diversi scenari, concepiti per uscire da una situazione che vedeva l'Europa condizionata dalle personalità di politici diffidenti (come De Gaulle ma non solo) che la vedevano come una pedina tra due potenze mondiali (H. Mikkeli, *Europa*, cit., pp. 114, 118).

Una visione, questa, molto pessimista nei confronti delle possibili prospettive future. Nel 1968, Anthony Sampson sosteneva:

La convinzione che l'Europa debba unirsi per diventare una terza forza, per dire la propria negli affari mondiali [che è una preoccupazione del nostro Prodi], può animare coloro che ricordano i vecchi giorni della Belle Epoque, quando le cancellerie di Parigi, Berlino e Londra esercitavano un'influenza decisiva sul mondo [che è un rimpianto o un'aspirazione di alcuni governanti europei comunque di cui tener conto se

si vuole ottenere un risultato, anche se non del nostro Prodi sul punto specifico]; ma dubito che i giovani siano ispirati in questo senso.

Una minaccia potrà portare ad accelerare un processo di unificazione (anche se oggi neanche la minaccia islamica terroristica sembra essere sufficiente per indurre i governi a mettere insieme i servizi di intelligence) ma, si aggiungeva, “per come stanno le cose, l’Europa occidentale, spogliata degli impegni e degli imperi oltremare è protetta dall’ombrello americano, è un continente senza causa; e in questa situazione è verosimile che le sue componenti individuali riaffermino se stesse”.

L’ombrello americano esiste ancora ed è utile, ma una causa o missione europea deve essere trovata (la vicenda penosa dell’Alto rappresentante europeo per gli affari esteri è indicativa) al di là della generica matrice culturale comune. E per questa situazione, forse, potrebbe essere utile una politica di piccoli passi un comportamento simile a quello che si può adottare quando si guasta un telefonino che si può resettare e far tornare come nuovo, cancellando dati, impostazioni e *app* per poi reinstallare un nuovo sistema operativo aggiornato all’ultima versione disponibile.

Ma questo si può fare solo all’interno di una politica di piccoli passi e senza piani generali alla Delors. Piuttosto per rimanere nella metafora, occorre discutere in fabbrica con tutti gli operatori e gli ingegneri, servirsi del contributo dei venditori sul campo per determinare quale sia il miglior sistema operativo, magari cambiandolo poco per volta o procedendo in singole *tranches*. Comunque il tema posto da Sampson se l’Europa sia o no un’Europa occidentale, che “spogliata degli impegni e degli imperi oltremare e protetta dall’ombrello americano, è un continente senza causa” apre un problema che affronterò, sfiorandolo, però, solamente ma che sarebbe centrale: cioè quello dell’identità dell’Europa, dei suoi confini e del suo rapporto con l’Est, con la Russia o ex Unione Sovietica e, infine, dei suoi rapporti con le varie regioni culturali nelle quali l’Europa potrebbe scomporsi come, ad esempio, la fascia mitteleuropea. Quello che attualmente sembra prevalere nel processo di integrazione (anche se personalmente questa condotta non mi trova d’accordo e certe preoccupazioni relative alla carenza di diritti democratici in Polonia, Ungheria

e in vari Stati dell'est Europa mi danno ragione) è un concetto di allargamento che tiene conto o solo di ragioni politiche contingenti, magari in funzione di opposizione a qualche potenza (come un tempo accadde con l'URSS) o di ragioni puramente economiche ad esempio di ricerca di un mercato vantaggioso in cui vendere prodotti o avere manodopera a buon mercato. Così facendo, però, si trascurano argomenti essenziali per una duratura integrazione capace di far superare eventuali momenti di crisi che nella storia possono sempre verificarsi. Non potendo e non volendo approfondire questo tema, che metterebbe in discussione pressoché tutto, faccio solo riferimento, come fossero titoli di un capitolo, ad alcuni problemi che sono stati accantonati o rimossi nel processo di allargamento.

Primo problema: la Mitteleuropa. Si tratta dell'insieme degli Stati di lingua tedesca, o a predominio tedesco dal punto di vista culturale. (Masaryk, Presidente della Cecoslovacchia preferiva pensare alla Mitteleuropa non come a una sorta di Stato sovranazionale dell'Europa centrale, che gli ricordava l'Impero Austroungarico, ma come a un insieme di piccoli Stati indipendenti organizzati con spirito democratico e liberale). Molti geografi tedeschi all'inizio del secolo scorso prefigurarono la nascita di un senso di coesione nazionale attorno al concetto di Europa centrale.

Secondo problema. Il confine a est dell'Europa coincide con gli Urali?

Come ci si deve comportare con la Russia? Fa parte dell'Europa?

L'Unione Sovietica si era "esclusa" dall'Europa, o almeno da una certa visione di essa, ma la Russia odierna ne fa parte. Ne faceva parte quella di Pietro il Grande? Molti hanno risposto negativamente. La rassegna del dibattito sul confine orientale dell'Europa nel corso dei secoli è sufficiente a dimostrare quanto siano nebulosi sia il concetto di confine, sia il concetto stesso di quello che si può definire Europa.

Per quanto riguarda il problema del confine c'è chi paragona gli Urali agli Appalachi che, storicamente, non hanno costituito un confine o una barriera.

C'è chi, da nazionalista o da sostenitore di un certo panslavismo, trovava che una divisione tra Russia europea e Russia asiatica fosse priva di significato e, come Nikolaj Danilevskij, considerava gli Urali

nulla più che uno spartiacque terrestre, come le Alpi o l'Himalaya.

Ci si è chiesti, allora, come mai l'India non fosse considerato un continente distinto, dal momento che era circondato dalle montagne e dal mare come l'Europa. Si è risposto che

è improbabile che il confine orientale rimarrà a lungo dov'è, cioè al limite occidentale dell'ex Europa socialista o dell'ex Unione Sovietica. È invece verosimile che ancora una volta scivoli verso Est: nel definire Europa e Asia, gli studiosi rispolvereranno senza dubbio le idee avanzate da Strahlenberg duecentocinquanta anni orsono, degli Urali come confine naturale e non solo geografico fra i due continenti (H. Mikkeli, *Europa*, cit, p. 159; R. Prodi, *Un'idea dell'Europa*, il Mulino 1999).

Il terzo problema che è il più rilevante di tutti e costituisce la base dei primi due, non consiste tanto nel decidere se l'Europa sia una parte di un grande continente asiatico, ma piuttosto nel chiedersi, come fecero Paul Valery e Gonzague de Reynold, "Qu'est-ce que l'Europe?".

Perché è a questa domanda che bisognerebbe rispondere prima di iniziare un processo di integrazione.

Molti, invece, preferiscono agire con l'impostazione di non prevedere che l'Europa debba avere una cultura comune, ma semplicemente preferiscono muoversi all'interno dell'attuale situazione che ha come soluzione quella di affrontare il tema della condivisione ritenendo sufficiente mettere in comune la politica estera, quella di difesa (ma senza sapere esattamente come impostarla), e la moneta e cercare, in questo modo, dei procedimenti decisionali rapidi e chiari per poi delegare le decisioni prevalentemente al Parlamento europeo, più che ad altri organi, come se i problemi si potessero risolvere senza prima affrontare il tema di cosa sia l'Europa e di cosa la possa unire.

In verità, siccome il processo è iniziato soprattutto per evitare nuove guerre fra Stati prostrati e dominati da altre potenze (USA e URSS) che cercavano di allearsi per commerciare meglio e imbrigliarsi reciprocamente e per difendersi o farsi difendere da vicini minacciosi a est, la domanda è stata e rimane messa da parte.

Inoltre, molti mettono in evidenza il fatto che la sfera culturale stia diventando sempre più nazionale, a differenza dell'aspetto economico che invece sta avviandosi a diventare sempre più globale, perché

quando fu pensata l'integrazione europea, essa fu vista in funzione dei singoli Stati, per far sì che le identità indebolite dopo la Guerra si rafforzassero. L'Europa rappresentava, a quell'epoca, un'arena in cui proiettare le singole identità nazionali perché si rafforzassero, più che il luogo in cui costruire una nuova identità unica. (H. Mikkeli, *Europa*, cit. p. 198).

I partiti politici, dal canto loro, sono rimasti nazionali sia nell'organizzazione sia nell'azione, e questo è il motivo per cui, probabilmente, occorrerebbe pensare a un "reset" generale, Siamo sicuri, allora, che l'unione sia voluta?

Bisogna ammettere, però, che oggi il discorso sull'Europa non è più portato avanti nei limiti entro i quali agivano i padri fondatori che, consapevolmente, tennero conto dei singoli interessi nazionali, ma viene spostato quasi esclusivamente dal piano culturale a quello dell'unione monetaria, identificando il problema dell'Euro a quello dell'Europa.

5. Si dà, quindi, all'Euro un valore non solo economico ma anche politico e si esclamano frasi a effetto tipo:

All'UEM partecipano tre Paesi mediterranei quali Spagna, Portogallo, Italia. Questo semplice richiamo vale a sottolineare una seconda lezione: l'Europa unita è nata, e continua a svilupparsi, per l'apporto congiunto delle sue due grandi culture iniziali, quella latina e quella germanica. Il progressivo allargamento farà sì che a esse si aggiunga, dopo quella anglosassone, anche quella slava in virtù dell'allargamento dell'Unione verso Est. Sappiamo bene, proprio per il cammino compiuto in questi cinquant'anni, che la diversità delle identità e delle culture europee rappresenta anche la ricchezza dell'Europa. In verità, la forza e la credibilità di una moneta esprimono non soltanto valori economici. L'Euro è la carta da visita dell'Europa politica. (R. Prodi, *Un'idea dell'Europa*, il Mulino 1999, pp. 85-86).

A parte una certa enfasi sull'allargamento come fosse un parto naturale (anche, se come quello, dà dolori), si dà all'Euro una valenza e una forza unificante che non ha.

Il sistema parte, infatti, con l'assenza di Paesi importanti che, vorrebbe dire se si fosse conseguenti al ragionamento proposto,

che quei Paesi si sottraggono al processo culturale unificante, con effetti molto pericolosi. Ma, soprattutto, un sistema con queste caratteristiche potrebbe, come è accaduto al serpente monetario e allo SME, fallire, o perlomeno richiedere modifiche anche rilevanti, per certi difetti congeniti, o per la volontà o la forza egemonica di alcuni Stati.

Assolutizzare l'Euro in questo modo, facendolo diventare "la carta da visita di..." come se prima di esso, dal 1957, non ci fosse stato nulla e quasi come se dopo non ci potesse essere nulla, diventa pericoloso: un potenziale boomerang. Il fallimento dello SME ha provocato contraccolpi, ma la crisi del sistema Euro, così, sarebbe mortale.

Al contrario, una comunità che sia omogenea e che si formi attraverso i commerci prima per poi diventare anche culturale, può esistere anche senza assolutizzare l'Euro e anche senza arrivare ad affermare che "l'UEM è di per sé un ingente fattore di omogeneizzazione delle strutture collettive di un Paese; l'Euro è capace di esercitare una forza di trascinamento che dagli aspetti squisitamente monetari e finanziari finisce col coinvolgere quelli produttivi" (Romano Prodi, *Un'idea dell'Europa*, il Mulino 1999, p. 120).

Saranno forse affermazioni vere ma lo spirito con cui si dicono è esagerato, troppo propagandistico e controproducente.

In realtà persino Prodi non disconosce che l'Euro potrà portare problemi per alcune zone (R. Prodi, *Un'idea dell'Europa*, il Mulino 1999, p. 135), ma rimane molto fiducioso e non riesce a cogliere la contraddizione quando nota che l'eurozona non va economicamente così bene come si sarebbe immaginato e auspica maggiore integrazione "Proprio com'era nell'intento di chi non ha voluto rinunciare ad avviare l'unione attraverso la moneta, dal momento che il contesto non consentiva ancora una unione politica". Si potrebbe replicare: che fine farebbe, allora, tutto il castello che si è costruito se l'Euro venisse a mancare come è accaduto per lo SME, visto che l'Euro non è nemmeno in vigore in tutti gli Stati? (R. Prodi, *Un'idea dell'Europa*, il Mulino 1999, p. 146).

Gli aspetti produttivi e commerciali, dal 1957 agli anni duemila, sono cresciuti in Europa anche senza l'Euro, forse di più, anche quando c'era il "nazionalista-gollista" De Gaulle.

Anzi come vedremo nel corso dei capitoli, si potrebbe passare

da una riforma concordata del sistema Euro e da una presa d'atto del suo difficile funzionamento, come avvenne per lo SME, proprio per far ripartire il processo di integrazione Perché si è sentita la necessità di un accordo generale e collettivo per un nuovo Euro, o per permettere di regolare l'uscita di uno Stato dall'attuale sistema, o anche per scegliere di ritornare alle monete nazionali? Proprio per i motivi che hanno determinato la nascita dell'Euro e che bisogna ripercorrere a ritroso.

I passaggi sono questi:

- Il primo.

Si è detto, da quando si è dato vita al mercato unico con l'Atto Unico europeo, che i governi erano consapevoli che il mercato unico senza governo europeo dell'economia avrebbe provocato una liberalizzazione selvaggia e un rafforzamento delle aree forti a scapito di quelle delle deboli, oltre che un'esaltazione acritica dell'efficienza che però non sarebbe andata di pari passo con l'attenzione verso l'equità o giustizia sociale (U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, Guerini scientifica 2011, p. 217). Vedremo come questa opinione possa essere fondata: si metteranno in risalto alcuni problemi attuali determinati proprio dalle molte regole, o interpretazioni di esse, imposte dalla Corte di Giustizia, in merito alla concorrenza, agli aiuti di Stato o alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi. Ci sono regole o principi che, forse, fanno fare più affari, ma producono anche quegli inconvenienti sopra paventati circa la liberalizzazione, la mancanza di equità o l'indebolimento delle aree deboli che, anche senza rendersene bene conto, invece di creare una maggiore integrazione, ne creano meno. Non occorre, a questo proposito, rievocare le vicende connesse allo slogan sull'idraulico polacco (*le plombier polonais*) che tanto effetto ha fatto in Francia all'epoca del referendum sul Trattato di Nizza.

- Il secondo.

Diversi economisti sostengono che libertà degli scambi, mobilità dei capitali, tassi di cambio fissi, e autonomia della politica monetaria, sono un quartetto inconciliabile. Uno dei quattro elementi deve essere abbandonato: perciò per ottenere l'unione monetaria è necessario o abbandonare il quarto elemento, o veder crollare i primi tre. Karl Gunnar Persson afferma a questo proposito che i tassi fissi sono

compatibili con una politica monetaria autonoma solo a condizione di limitare la mobilità dei capitali; tassi di cambio fissi e libera mobilità dei capitali implicano la rinuncia all'autonomia monetaria, mentre la libera mobilità dei capitali può essere associata all'autonomia monetaria solo rinunciando a un sistema di tassi di cambio fissi, è il trilemma delle economie aperte per cui si possono perseguire solo due obiettivi di politica economica alla volta (K.G. Persson, *Storia economica d'Europa*, Maggioli Editore 2011, pp. 214-216).

Il mercato unico, che presuppone la presenza dei primi tre elementi, crea la necessità che il quarto elemento, cioè l'autonomia monetaria, venga modificato a favore del sistema Euro. Il mercato unico crea la necessità dell'UEM: di questa unione economica monetaria, nata da un accordo franco-tedesco, per ancorare o imbrigliare la Germania unificata all'Europa, per non abbandonarsi ai nazionalismi o al risorgere di un nuovo conflitto o tensione tra Francia e Germania. Forse sarà così, ma, si potrebbe replicare che non è detto che questo sistema, quello in concreto creato sia il migliore o l'unico. La Germania sembra comunque avere un predominio sulla Francia e sugli altri Stati e perciò le tensioni si possono creare comunque. Il mercato unico, dal quale parte il sillogismo, può, quindi, essere realizzato in tanti modi.

- Il terzo.

Delors, uno degli artefici di questa costruzione, date le condizioni esistenti di mercato unico, fluttuazione del dollaro e forza del Marco rispetto alle altre monete europee, riteneva indispensabile l'esistenza del UEM grazie al quale si poteva far recuperare agli Stati, la sovranità monetaria che ormai non avevano più, e fargliela recuperare a livello europeo con la moneta unica. Il suo ragionamento, anche se, a mio parere scorretto, seguiva dunque questa logica.

Invece, il ragionamento che a me sembra corretto è quello secondo cui se il mio Paese ha perso la sovranità e viene sovrastato dalle decisioni della Germania, non sarà certo abolendo la Lira e aderendo all'Euro che riuscirò a recuperarla. L'unico cambiamento in questo quadro è che la politica monetaria viene decisa dalla BCE invece che dalla Bundesbank e la speranza di miglioramento consiste nel tentativo di avere una qualche voce in capitolo sulle decisioni della BCE, anche se le regole continuano a essere dettate dalla Bundesbank. Quello che invece può essere determinante, è capire perché,

nell'economia reale e non solo, si è creato quel differenziale con la Germania per cercare di colmarlo. Per far questo, però, anche in via provvisoria e nella consapevolezza che non si tratta di una soluzione definitiva, occorrerà servirsi di tutti gli strumenti disponibili, perciò anche di quelli monetari o dei cambi senza privarsi di alcuna possibilità. L'importante è avere ben presente che alcuni di questi strumenti non sono la soluzione definitiva, ma potrebbero essere anche un semplice rimedio temporaneo. Invece, sulla base delle idee di Delors, si realizza subito l'UEM che prevede la convertibilità irreversibile delle monete, assicura la liberalizzazione dei movimenti di capitale e l'integrazione dei mercati finanziari e, eliminando la fluttuazione, fissa le parità di cambio in modo irreversibile.

- Il quarto.

A questo punto si arriva a un punto morto. Il mercato unico e la liberalizzazione dei movimenti di capitale rendevano davvero indispensabile l'unione monetaria? E questa era l'unica unione monetaria possibile? Un commentatore a proposito del vertice di Madrid del 1989 (dove si discuteva in prospettiva del rapporto Delors e dell'unione monetaria), afferma che il completamento del mercato interno e la liberalizzazione dei movimenti di capitale rendevano indispensabile l'unione monetaria. Questa a sua volta, presupponeva il parallelo sviluppo di quella economica, con il rafforzamento dei poteri comunitari nei settori delle politiche fiscali, regionali e strutturali. L'aumento di poteri della Comunità avrebbe fatto apparire intollerabile il deficit di democrazia e richiesto l'aumento dei poteri del Parlamento Europeo.

L'unione monetaria di fatto si traduceva in un governo dell'economia, quindi, richiedeva istituzioni capaci di governare. Si sarebbe quindi posto di nuovo il problema della riforma istituzionale della CEE per realizzare l'unione politica (U. Morelli, *Storia dell'integrazione europea*, cit. p. 219).

Kohl riteneva che le risoluzioni di Madrid sarebbero state per la CEE l'anticamera dell'Unione politica. Non so se fosse sincero, o se volesse solo guadagnarsi il consenso generale nei confronti dell'unificazione e tranquillizzare la Francia: la realtà è che difficilmente, dato che non siamo nell'800 si può creare un'unione politica fra stati europei nello stesso modo in cui la Prussia la creò con gli altri Stati

tedeschi I popoli e gli Stati si ribellano; nascono discussioni, di cui ci occuperemo in seguito, a proposito di argomenti critici come la concorrenza o la libertà di stabilimento che non sono altro che spie di una crescita del disagio.

Ma è possibile chiudere i tre passaggi con il quarto, cioè l'unione politica che molti federalisti auspicano e ritengono necessaria per uscire dall'attuale crisi economica?

Sembra di no.

Lo sembra non per le attuali turbolenze, o per le liti ad esempio tra la Merkel e Berlusconi o tra la Merkel e Renzi o il leader greco.

Questa difficoltà nasce già negli anni immediatamente successivi alle decisioni ispirate dal rapporto Delors. Anzi, addirittura, nasce ancor prima dell'Euro.

Se dopo i primi tre passaggi sopraindicati (mercato unico e sue conseguenze, unione monetaria, unità economica sulle politiche fiscali ed economiche) si rende necessaria la ricerca di un'unità politica, significa che essa, fin da subito, non era realizzabile.

Oggi, poi, una serie di Stati, ad esempio i nuovi arrivati dall'est, non hanno alcuna intenzione di impegnarsi su questo piano, e, dopo anni di miseria e scarso sviluppo mirano piuttosto a ottenere il loro tornaconto personale incassando i dividendi economici che l'Europa gli può dare. Comunque l'unità politica si è da subito dimostrata irrealizzabile come una serie di fatti evidenzia:

A - Crisi dei Balcani negli anni Novanta.

La CEE non aveva una politica comune che fosse in grado di prevenire violenza e dissoluzione, né offrire soluzioni geopolitiche, e nemmeno di fare in modo che gli aiuti fra Stati fossero regolati nel rispetto di regole democratiche. La Germania, dal canto suo, riconobbe la Croazia e le altre nuove repubbliche. La Francia riallacciò antichi rapporti con la Serbia. Anche l'Italia cercò con fatica e modestia di avere un suo ruolo. Ma tutti questi tentativi risultarono fallimentari fino all'intervento dell'America. Un certo distacco dalle vicende europee da parte degli USA, dopo la caduta dell'Unione Sovietica, poteva essere messo in conto, ma gli Stati europei cercarono di approfittarsene sul piano individuale.

B - Crisi del Kuwait, del 1990: più internazionale, meno europea.

Gli Stati europei si divisero: la Francia cercava di negoziare con

l'Iraq, la Germania rimaneva neutrale o, al massimo contribuiva economicamente, la Gran Bretagna era il miglior alleato degli USA. Detto per inciso anche durante la guerra in Iraq fatta dal Presidente Bush, dopo il 2001, si verificò un'analogo spaccatura, con l'Inghilterra da una parte, la Francia e la Germania dall'altra e tutta una serie di Stati che erano appena usciti dalla dittatura sovietica (che volevano diventare o erano già membri dell'UE) schierati a fianco degli USA e dell'Inghilterra, dando dimostrazione che gli Stati verso i quali si realizzava l'allargamento erano più gratificati dall'alleanza con gli americani che da sentimenti e vincoli europei.

In quell'occasione si sono alimentate anche delle contrapposizioni di tipo pseudo culturali tra la vecchia Europa (Francia e Germania, che furono definite "Venere") e la nuova Europa, costituita da forze nuove e mentalmente fresche (i Paesi centro-orientali che con gli USA furono definiti "Marte"). Eppure, andando a ritroso nel tempo, anche durante la guerra del Kippur la costante della mancanza di solidarietà fra stati europei si ripropose: anche in quel caso mancò una posizione comune, e mancò anche la volontà di affrontare il tema di una politica comune in materia di energia (B. Olivi - R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, cit., pp. 81-84).

Fin da subito, quindi, l'unità politica in Europa si è dimostrata irrealizzabile, e i problemi derivanti da questa mancanza vanno al di là del tema dell'Euro e delle polemiche che oggi esso porta con sé.

6. Nessuno Stato vuole rinunciare alla sovranità che l'unità politica determinerebbe.

Dal punto di vista propriamente politico, a dimostrazione che nessuno Stato, né vecchio né nuovo, aspira a ottenere una maggiore unità federale, si può portare il fatto che nessuno Stato prese mai concretamente in considerazione il progetto spinelliano degli anni Ottanta, promosso dal Club del Coccodrillo, volto a promuovere la riforma delle costituzioni comunitarie passando dal Parlamento europeo (nelle conclusioni citerò le dichiarazioni di Spinelli che metteva in evidenza come, con l'Atto unico del 1986, si stesse annullando progressivamente ogni connotato federalista, pur lasciando, magari, invariati quei criteri liberistici funzionali agli interessi di qualcuno che, alla resa dei conti, creano più ostacoli che vantaggi).

Allo stesso modo, a proposito di eventi bellici antichi o recenti, vennero fatte cadere nel vuoto da Blair e da Chirac (da destra e da sinistra, per così dire) le considerazioni, anche politiche, rese dal ministro tedesco Joschka Fischer in occasione del cinquantesimo anniversario della dichiarazione Schuman che auspicavano una maggiore integrazione dal punto di vista federale.

Le osservazioni di Joschka Fischer, oltre al merito di prevedere sia un'integrazione che un'Europa a due velocità, non erano altro, in realtà, che la conferma della fine della subordinazione tedesca all'interno della UE (B. Olivi - R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, il Mulino 2015, pp. 277-280) ed erano in pratica rivolte alla Francia, come Chirac ben comprese. Anzi, per incoraggiare lo spirito europeo, nel corso della ratifica del Trattato di Nizza (26 febbraio 2001), vi fu un'interminabile discussione sul voto ponderato, che avrebbe fatto sì che nessuno Stato, Francia in particolare, perdesse potere in previsione del futuro allargamento.

Ma i popoli volevano davvero ottenere questo allargamento per poi poter fare pressione su governi riluttanti?

Non sembra. Diversi governi dei nuovi Stati UE sottoposero l'adesione a ratifica e per quanto approvata, il voto ha visto una scarsa partecipazione soprattutto nei Paesi più popolosi (in Ungheria la partecipazione andò sotto il 50%): nelle elezioni del Parlamento europeo del 2004, le prime dopo le adesioni, per le quali erano chiamati al voto anche i votanti dei nuovi Paesi, questi ultimi rappresentarono meno di un quarto del corpo elettorale, molto meno di quelli appartenenti ai vecchi Paesi che, comunque ebbero medie non brillanti (tanto è vero che il tasso di partecipazione complessivo in quelle elezioni è diminuito dal 49,5% del 1999 al 45,5%, mantenendosi comunque sempre sotto il 50%).

Il fervore dei nuovi venuti, quindi, era basso, ma lo era altrettanto quello degli Stati di più antica adesione (L. Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Carocci 2015, p. 145).

Nel 2009 la percentuale dei votanti è calata al 43% rispetto al 45,5% del 2004 e nelle ultime elezioni del 2014, influenzate dal periodo di crisi economica, e caratterizzate, perciò, da un vivissimo dibattito, si è scesi fino al 42,5% dei votanti, quasi come nel 2009.

Ma in due Paesi cardine, Francia e Gran Bretagna, il Front Na-

tional di Marine Le Pen e il Partito per l'Indipendenza del Regno Unito di Nigel Farage sono stati i più votati rispetto agli altri partiti di opposizione e di governo. In Polonia la somma dei voti andati a Diritto e Giustizia e al Congresso della Nuova Destra, ha raggiunto il 40%, in Danimarca il Partito del Popolo Danese ha ottenuto un ottimo risultato e altrettanto ha fatto, in Austria il Partito Liberale, per non citare il risultato ottenuto dal Movimento per un'Ungheria Migliore (lo "Jobbik") fra i magiari.

È opinione assolutamente accettata dai politologi che, se negli Stati Uniti le elezioni per il Congresso Federale sono ritenute dall'elettorato più importanti di quelle per eleggere i parlamentari nazionali, in Europa vale l'inverso (A. Cavalli - A. Martinelli, *La società europea*, cit., p. 230 e gli autori ivi citati). In questa Unione Europea 80 milioni di persone vivono sotto la soglia di povertà e, secondo i dati dell'Eurobarometro, il livello di fiducia dei cittadini verso il governo europeo non supera il 33%, alle elezioni per il Parlamento europeo del 2014 si è avuta la più bassa affluenza al voto da quando vige l'elezione a suffragio universale e diretto (il 42,54%). Dal punto di vista politico, un'altra dimostrazione della scarsa coesione tra gli Stati si è vista con la crisi ucraina del 2014, che ricorda da vicino la carenza di unione che abbiamo già visto esistere per le crisi di cui abbiamo parlato in precedenza. Nulla cambia, anche se passano gli anni.

I rapporti con la Russia, incluso il negoziato per il partenariato che giace congelato, sono irrisolti e nel corso della crisi con Kiev si sono viste tutte le divisioni degli Stati UE, che però sono divisioni attuali e non storiche: tutti gli Stati, infatti, miravano ad avere buone relazioni commerciali con la Russia per motivi meramente economici, legati prevalentemente all'approvvigionamento del gas. Così come durante le crisi arabo-palestinesi tutti gli Stati europei si sono mossi in ordine sparso, anche durante la crisi ucraina, oltre ad aver tentato vari interventi senza prima procurarsi informazioni riguardo all'effettiva situazione sul campo, i vari Stati hanno stabilito le entità delle sanzioni da dare o meno alla Russia solo in base a delle considerazioni basate sul proprio tornaconto economico-commerciale e sul grado di fedeltà che sentivano di dovere agli USA, che avevano il disegno di inserire l'Ucraina nella NATO.

In ogni caso, nessuna scelta era frutto di una concertazione po-

litica dei diversi Stati europei né di decisioni legate alla libertà e all'indipendenza dei popoli, valori ai quali, almeno a parole, l'UE si ispirerebbe. La situazione si è ripetuta allo stesso modo, anche se in scala molto minore, per la controversia nata con l'India a proposito dei nostri marò.

Se i nostri marò, come italiani, fossero stati considerati dalla Germania, dalla Francia o dall'UE in genere, cittadini europei, così come il governo americano considera semplicemente americani un californiano e un newyorkese sebbene appartengano a Stati diversi, le pressioni sull'India avrebbero potuto essere fatte non solo dal governo italiano, ma anche da quelli della Germania, della Francia, o dell' UE. Invece le pressioni fatte sono state più che altro formali e condizionate pesantemente dagli interessi economici delle aziende tedesche, o francesi e altre, presenti in India.

7. Perciò, tornando all'economia e all'Euro, dato lo scarso impegno politico a raggiungere una reale unità e un effettivo federalismo necessario anche alla soluzione dei problemi monetari-economici, ripercorrendo la catena dei vari punti che ho trattato usando a contratto le argomentazioni di chi sostiene l'Euro è evidente che è proprio questa catena a presentare dei difetti, bisogna mettere in discussione la catena che si può correggere solo cambiando la UEM per come si presenta oggi, cambiando il sistema Euro e le regole del Mercato Unico, perché altrimenti il cerchio a valle non si chiude.

Cambiando le modalità a monte, magari, il cerchio non si chiuderà lo stesso, perché le questioni troppo spesso trascurate non sono quelle economiche ma quelle culturali, ma almeno si potrà convivere.

Del resto, è proprio vero l'assunto da cui molti economisti sono partiti, cioè che il mercato unico debba imporre una moneta unica, perché solo con una moneta unica si può sviluppare il commercio e la crescita economica?

Questo assunto sembra smentito, dal punto di vista storico, dalla crescita economica avvenuta in Europa nel Dopoguerra per tutto il periodo in cui l'Euro non c'era e anche dai proficui rapporti di scambio esistenti fra USA e Canada.

È davvero necessario, allora lasciare i cambi fissi e addirittura

istituire un'unica moneta valida in diversi Stati, rinunciando alla politica monetaria?

La maggioranza dei Paesi europei, con eccezione del Regno Unito, è convinta che i tassi di cambio debbano essere fissi, e che sia necessaria un'unica moneta.

Ma il Canada sembra contento di mantenere un regime di tassi di cambio fluttuanti e di avere una propria moneta, e questo non sembra affatto ostacolare i rapporti intensi con gli USA che, del Canada, sono il principale partner commerciale. E il regime dei cambi fluttuanti, o le diverse monete non sembrano affatto ostacolare lo sviluppo economico o il commercio e neanche l'integrazione e l'osmosi economica e di valori che appaiono invece ben presenti, pur nella diversità.

Mentre Canada e USA, ciascuno con le proprie monete, commerciano e condividono i valori ritenuti comuni, da noi illustri commentatori, riferendosi a delle analisi di lungo periodo su come certi Stati non crescano più o tendano a crescere meno, e su quali siano i fattori che causano questa diminuzione della crescita mettono in evidenza come una tra le varie cause di questo fenomeno possa essere proprio l'appartenenza all'area Euro (L. Ricolfi, *L'enigma della crescita*, Mondadori 2014, pp. 153, 168), e questa analisi prescinde dalla odierna crisi economica, nata in America, perché la diminuzione della crescita si era già manifestata prima della crisi del 2007.

È vero che, con molti limiti, il fatto che si verifichi un rallentamento della crescita economica può anche essere accettabile e, a tale proposito, si possono citare le tesi di Latouche sulla decrescita felice, ma nei Paesi dell'area Euro, e in Italia in particolare anche a causa di certi fondamentali economici specifici del nostro Paese, il rallentamento e la difficoltà di crescita sono senza dubbio imputabili proprio alla presenza del sistema Euro.

Secondo molti (J.E. Stiglitz, *La grande frattura. La disegualianza e i modi per sconfiggerla*, Einaudi 2015, p. 326; sul fatto che l'errata struttura dell'Euro e delle politiche di austerità ad esso collegate siano causa di problemi economici in modo maggiore rispetto ai problemi causati dalla struttura interna di un Paese, a proposito della Spagna; P. Krugman, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, 3ª ed., Garzanti 2009; A. Bagnai, *L'Italia può farcela. Equità, flessibilità e democrazia. Strategie per vivere nella globalizzazione*,

Il Saggiatore 2014; A. Turner, *Between Debt and The Devil. Money, Credit and Fixing Global Finance*, Princeton University Press 2016; G. Toniolo, *Investimenti pubblici e riforme per la crescita*, in «Il Sole 24 Ore. Domenica» del 3 aprile 2016, p. 23, oltre ad altre opere citate nei prossimi capitoli) le cause della crisi sono da ascrivere a politiche sociali ed economiche sbagliate, all'aumento delle disegualianze, alla mancanza di politiche keynesiane, efficaci almeno nel breve periodo, e a miopie di tipo restrittivo.

Ma, come notano per primi Ricolfi e Stiglitz, nell'area Euro la minor crescita è un fattore costante, ed è evidente che avere una Banca Centrale pronta a fungere da prestatore di ultima istanza fa la differenza.

Appartenere all'area Euro, con la mancanza di flessibilità che la contraddistingue, e con la diffidenza tra Stati che impedisce che si possa adottare un comportamento simile a quello adottato dal governo federale USA nei confronti degli Stati americani, fa la differenza. Se un Paese appartiene all'eurozona, viene percepito come potenzialmente insolvente proprio per la mancanza di una propria Banca Centrale e della sua opera di prestatore di ultima istanza. Infatti il Regno Unito non vi appartiene, e non ha buoni fondamentali (che beninteso nel caso italiano bisognerebbe comunque migliorare, indipendentemente dall'Europa). L'azione delle istituzioni europee o del mercato perché un Paese riduca deficit e debito, a causa delle politiche di austerità spingono di più nella decrescita, alimentano il rischio di mancata restituzione dei debiti, pubblici e privati, essendoci nell'eurozona una misura rozza per affrontare queste situazioni che creano esasperazione sociale.