

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni



NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ANNO LXXXI - GENNAIO-APRILE 2016 - N. 1

RIVISTA QUADRIMESTRALE
EDITA A CURA DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA
in collaborazione con la Casa Editrice Rubbettino - Soveria Mannelli

Direttore Scientifico
Silvio Beretta

Direttore Responsabile
Carla Ge

Comitato Scientifico
Giampaolo Calchi Novati, Ian Carter, Alessandro Cavalli, Marco Clementi, Arturo Colombo, Giovanni Cordini, Raimondo Cubeddu, Maurizio Ferrera, Pietro Giuseppe Grasso, Renata Lenti, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Ruge, Guido Samarani, Marina Tesoro, Pierluigi Valsecchi, Salvatore Veca.

Redazione
Arianna Arisi Rota, Donatella Bolech, Emanuela Ceva, Silvia Illari, Riccardo Puglisi, Bruno Ziglioli.

Indicazioni per gli autori

Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: ilpolitico@unipv.it.

Gli articoli, esclusivamente in forma elettronica, devono essere corredati dei recapiti postali ed elettronici e dell'indicazione dell'affiliazione accademica o istituzionale (dipartimento, università, istituto di ricerca, ecc.) o collocazione professionale degli autori.

L'e-mail e l'affiliazione dell'autore saranno pubblicate sulla rivista.

Gli articoli sono valutati preventivamente in forma anonima da esperti esterni (peer review).

Norme per l'edizione del testo

I testi non devono superare i 35.000 caratteri, note e spazi compresi. Le norme redazionali verranno inviate all'autore con la comunicazione di accettazione dell'articolo. La versione definitiva dell'articolo dovrà essere accompagnata da un *abstract* in lingua inglese (se l'articolo è in italiano) o da un riassunto in lingua italiana (se l'articolo è in una lingua straniera) di circa 1.500 caratteri.

*

Indirizzare le richieste di estratti e di numeri separati a:
Subscription and Requests for Separate Issues and Reprints should be sent to:
Rubbettino Editore, Viale Rosario Rubbettino, 10 - 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi a Licosa:

- **C/c postale** n. 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 - 50125 Firenze
 - **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena - IBAN IT88 Z 01030 02869 000004160064
 - **Carte di credito** Visa - Mastercard - Cartasi
- Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate a Licosa.

ABBONAMENTI PER IL 2015 (3 numeri)
SUBSCRIPTION FOR 2015 (3 issues)

Unione europea	€ 52,00	Sconti 10% per gli studenti
Paesi extra Unione europea	€ 78,00	10% discount to students

ISSN 0032-325X

Registrazione presso il Tribunale di Pavia al n. 20, del 17 ottobre 1950
Iscrizione Registro nazionale stampa (Legge n. 416 del 5.8.81 art. 11)
n. 00023 vol. 1 foglio 177 del 2.7.1982
Direttore responsabile: *Carla Ge*

INDICE

GUIDO MONTANI - The German Question and the European Question after the Greek Crisis	5
LARA PICCARDO - On the Relations between Russia and Europe	29
EUGENIO SALVATI - Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. Quali problemi ancora aperti?	52
PARIDE FUSARO - Banche centrali, indipendenza e questione democratica: il caso della BCE	83
LAUREA HONORIS CAUSA IN ECONOMIA, POLITICA E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI A GIORGIO NAPOLITANO	111
ENRICA CHIAPPERO MARTINETTI - <i>Laudatio</i>	114
GIORGIO NAPOLITANO - <i>Lectio doctoralis</i>	
Europa in crisi: le responsabilità della politica	123
Note e discussioni	
FRANCO ROSITI - I magistrati: durata e rischi di una situazione di ceto	135
UBALDO VILLANI-LUBELLI - «Quest'Europa sarebbe il luogo in cui si realizza l'interesse tedesco?»: riflessioni sul ruolo della Germania in Europa	149

Eventi di Dipartimento 2015	163
--	------------

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

MARCO FORTIS, ALBERTO QUADRIO CURZIO, <i>Riforme, ripresa, rilancio. Europa e Italia</i> (Renata Targetti Lenti).	168
MAURIZIO FERRERA, <i>Rotta di collisione. Euro contro Welfare?</i> (R.T. L.).....	170
CRISTIANA BARBATELLI, RENZO CAVALIERI, <i>La Cina non è ancora per tutti. Dialoghi sul mercato cinese</i> (R.T. L.).....	172
CORRADO DEL BÒ, <i>La neutralità necessaria. Liberalismo e religione nell'età del pluralismo</i> (Alessandro Di Rosa)..	174

THE GERMAN QUESTION AND THE EUROPEAN QUESTION AFTER THE GREEK CRISIS

by **Guido Montani**

1. *European economic policy and European democracy*

The dramatic Eurosummit of 12-13th July 2015 marked a turning point in the history of European integration. After the global financial crisis, the debate on European economic policy – between austerity policies, supported by surplus countries, and expansionary policies, supported by deficit countries – turned into a bailout game¹ between creditors and debtors. In order to win the match, both litigants played the card of the integrity and survival of EMU. The end game showed that the Greek government was bluffing, while the German Finance Minister had a plan for Grexit and the will to carry it out.

The political outcome of the Eurosummit was that Monetary Union, introduced as a crucial step towards a more integrated, prosperous

Professor of International Political Economy, University of Pavia.

¹ A draft of this paper was presented at the sixth seminar on the Future of the European Union organized by the Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies at the University of Roma Tre, on August 28-29, 2015.

With regard to the bailout game, see Note 2 in R. FIORENTINI, G. MONTANI, *The New Global Political Economy. From Crisis to Supranational Integration*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012, p. 205, which discusses the principle of independence of monetary policy from fiscal policy established in the Maastricht Treaty. In a centralized federal state, “the power of a federal central government to refuse to bail out a local government is of course reduced if the central government can oblige a central bank to finance its budget” (as happened in Brazil), and therefore the game ends with the bail-out of the local government’s debt. But if the central government has to comply with the principle of independence of the central bank (as in the EMU), the conclusion of the note is: “if the default [of the local government] becomes a realistic possibility, ... a new game can be built in which ... the cooperative solution” (i.e. an agreement) becomes possible.

and united Europe, is now viewed as the main cause of conflict and division among its members. “If the euro fails, Europe fails” Angela Merkel said, and indeed the failure of the European project is now a genuine possibility. Monetary Union is no longer seen as irreversible, and neither is the EU. If Greece, and other overspenders, can be pushed out of the euroarea (EA), Monetary Union becomes similar to a system of fixed exchange rates: the only difference is that it is more difficult and expensive to get out. Grexit was a feasible political choice for the building of *Kerneuropa*, the EMU of strong economies, but with the Grexit proposal the original – and irreversible – political pact for the EMU was broken. According to Jürgen Habermas: “the German Government, including its social democratic faction, has gambled away in one night all the political capital that a better Germany had accumulated in half a century” (*The Guardian*, 16 July 2015).

Pro-European parties and movements have to make a choice. After seven years of austerity and recession, it is clear that the economic policy of the Union is decided by the European Council and, within the Council, by the strongest state, namely Germany (with 29% of the GDP of the EA) and its allies, the surplus countries. The Franco-German engine of European integration is now nothing but the fig leaf of German leadership and French weakness. So how did this state of affairs come about?

The pro-European forces bear a great deal of responsibility. The EMU is not only a European public good, but also a world public good, insofar as it is essential for the monetary and financial stability of the global economy. During the crisis, the US government, China and Russia urged the German government and other members of the EA to spare no effort to save the EMU. Moreover, in a period of rapidly changing international order, with new political powers emerging in every continent, and a dramatic humanitarian, political and military crisis in the Mediterranean region and Eastern Europe, the collapse of the European Union could herald a phase of international disorder similar to that of the last century.

Several political analysts believe that there is a new German question in Europe. Our opinion is that there is a German question, but that all the countries in the EA and the European Union should share responsibility for the present state of affairs. There is a German question because there is a European question and vice versa. Here we will attempt to show that, due to the revival of nationalism after the end of the Cold War, the German government became the leading player in a complex institutional game based on the dominance of the intergov-

ernmental decision making system, embedded in the Lisbon Treaty, over the so-called Community method, that is the co-legislative decision-making system of the European Parliament and the Council, and the executive role of the European Commission.

Germany cannot be held guilty for leading the Union, imposing rules and policies that it deems necessary for the prosperity of the EU, albeit from the perspective of a single nation. The Union needs a government. No polity can dispense with that, and the Economic and Monetary Union (EMU) is a polity. The real problem is that the European decision-making process can be more or less democratic, and today there is a substantial democratic deficit exploited not only by Germany, but also by anti-European and nationalistic forces. If a national people is obliged to comply with rules it has not approved, sooner or later the rage will explode. When looking for a way out of the present crisis of the European Union, and above all that of the EA, the focus has to be on two interconnected issues: first, what is the proper economic policy for managing the EA? Second, what democratic institutions are needed to implement this economic policy?

In the following sections, we shall see how, after unification, Germany became the hegemonic (or rather the semi-hegemonic) power of the Union; we will then discuss the main, widely shared economic doctrine (ordoliberalism) that is deeply rooted in Germany's political parties and public opinion; in the following two sections we will try to show how the eurozone needs a supranational political economy to implement economic and social cohesion among member states and build a new global economic order; lastly, we will outline the main institutional reforms needed for a more democratic Union.

2. *Germany: a semi-hegemonic power*

In order to understand the present German question, it is useful to exploit the analysis put forward by Hans Kundnani, an acute observer of contemporary German politics. Kundnani² presents a convincing assessment of modern German history, since national unification in the nineteenth century, and the country's role in the process of European integration after World War II.

² H. KUNDNANI, *The Paradox of German Power*, London, Hurst & Co, 2014.

The crucial concept at the basis of Kundnani's analysis is drawn from the classic work of Ludwig Dehio, *Germany and World Politics in the Twentieth Century*³, though Dehio's more general analysis in *Gleichgewicht oder Hegemonie*⁴ is practically ignored. In his previous book Dehio considered the hegemonic nature of German politics after unification as an aspect of a more general historical process beginning with the creation of the modern system of nation states in Europe. The crucial concept Kundnani takes from Dehio's analysis is that of semi-hegemony. "The unified Germany was too big for a balance of power in Europe and too small for hegemony. The German historian Ludwig Dehio would later aptly identify Germany's problematic position in continental Europe during the *Kaiserreich* as one of 'semi-hegemony': it was not powerful enough to be perceived as a threat by other powers. Thus its size and central location in Europe – the so-called *Mittellage* – made it inherently destabilising. This, in essence, was what became known as the 'German question'" (p. 8).

Now let's take a look at Kundnani's analysis of the period following the fall of the Berlin Wall and the end of the Cold War. He goes on to analyse various telling developments in recent German economic policy, after the Maastricht Treaty. "At the centre of the increasingly integrated EA, Germany went, in a decade, from a current account deficit to a huge surplus. Within Germany the turn-around was seen as a triumph". One crucial reform behind this success was Agenda 2010, introduced by Schröder's government. For some years, the reform proved ineffective: growth remained disappointing and unemployment was rising. Germany was obliged to increase its deficit budget, breaching the rules of the Stability and Growth Pact (SGP). Despite the excessive deficit procedure opened by the European Commission, Germany continued to violate the terms of the SGP. "This fiscal pragmatism – the opposite of the fiscal discipline that Germany would later impose on others in Europe – contributed to Germany's economic success over the following decade" (pp. 71, 74).

The country's economic success was based on many factors, which of course included the traditional strength of German manufacturing. Two of these factors should be recalled. The first is the practice of out-

³ L. DEHIO, *Germany and World Politics in the Twentieth Century*, New York, Norton, 1959.

⁴ L. DEHIO, *Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte*, Krefeld, Scherpe, 1948.

sourcing to the Eastern länder and Eastern European countries. Following Kundnani⁵, “In the second half of the 2000s, German companies began to relocate production to countries such as the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia – which had acceded to the EU in 2004 – to reduce costs and improve competitiveness ... much of central Europe became part of the German supply chain ... it also to a large extent aligned the economic interests of these countries with those of Germany and thus increased German power within the EU”. This outsourcing had another important effect: it kept wages down, compared with the rising wages in other eurozone countries. “With unemployment rising, German trade unions ... agreed to remarkable wage restraint. ... This wage restraint, together with the elimination of social security contributions on low-paid jobs that Schröder had introduced, led to a dramatic drop in unit labour costs in Germany at the time when they were increasing elsewhere in the Eurozone”. In short, Germany became more competitive in the EA due to internal devaluation.

Moreover this domestic economic policy had an important external effect: the increasing surplus in German balance of payment, due above all to increasing trade with China and the USA. The new German mercantilism also changed the perception of the German identity. This good internal “housekeeping” had an extraordinary psychological and political impact. “Many argued that others in Europe and the rest of the world should learn from it; thus the idea of ‘Modell Deutschland’, which went back to the 1970s, re-emerged”.

With regard to German foreign policy, we recall the episode of the election campaign of 2002, when the Bush administration proposed to invade Iraq. Gerard Schröder, in an attempt to distance himself from the United States and the “American Way”, spoke of a “Deutscher Weg”, or German way. Indeed this was essentially followed inside the UN, when France, Russia and Germany opposed the resolution that authorised military intervention in Iraq. We also wish to recall the debate on German “normality”, which can be interpreted as the emancipation from the status of semi-sovereign country Germany was obliged to accept after World War II. At the beginning of the 2000s, the bombing of Dresden in February 1945 was openly discussed in the mass media. “For the first time, Germans were able to think of themselves as victims of the Ameri-

⁵ H. KUNDNANI, *The Paradox*, cit., pp. 74-75 and 87; on the same topic, M. BLYTH, “The SPD has to do More than Enforce a Creditor’s Paradise in Europe”, in *Social Europe*, 3rd March 2015.

cans. ... At the beginning of the twenty-first century, debates about German national identity were expressed through a competition between two specific collective memories: Auschwitz and Dresden” (pp. 62-63).

Kundnani’s general conclusion is that Germany can now be viewed as a geo-economic semi-hegemonic power. “With the transformation of Europe since the end of the Cold War, Germany returned to the *Mittelage*⁶ in a geographic sense. ... Germany has not created stability ... but instability in Europe. Germany’s rhetoric focuses on stability: it talks about a ‘stability union’ and is proud of its *Stabilitätskultur*, or ‘stability culture’. But its definition of the concept is extremely narrow: when Germany talks about stability it means price stability and nothing else. In fact, in attempting to export its ‘stability culture’, Germany has in a broader sense created instability. ... Since the euro crisis began, Germany has exported rules but not norms. Many other eurozone countries see the rules as serving Germany’s national interests rather than their own. ... Germany seems to have returned to the position of semi-hegemony that Ludwig Dehio described – except in geo-economic form” (pp. 107-110).

Kundnani’s description of Germany’s status in contemporary Europe as a geo-economic semi-hegemonic power is a valid one⁷, but we wish to add two observations. The first is that the trend towards the revival of power politics is not just European but global, after the collapse of the Soviet Union and the slow decline of the US as the last “superpower”. In the present world system of states the great powers stand up for their national interests in an international environment that is based on a global economy, but beleaguered by regional wars caused directly or indirectly by the conflicting ambitions of the same great powers. The rules established after World War II for the creation of a

⁶ In a remarkable speech delivered in 2011, the former SPD Chancellor Helmut Schmidt supported the point of view, in line with Kundnani’s analysis, that: “Seen from central Europe, the history of the continent might well be regarded as a never-ending succession of struggles between the periphery and the centre and vice versa”. And with regard to the present financial and debt crisis, Schmidt says: “The European nation states have a long-term strategic interest in their mutual integration. ... Should the European Union fail to ensure its capacity to take common action in the decades ahead, ... the integration of Germany can hardly continue. The old game between the centre and the periphery might well be resumed. ... There is growing concern about German dominance. This time the issue at stake is not a central power that is exceedingly strong in military and political terms, but a centre that is exceedingly powerful in economic terms”. (H. SCHMIDT, *Germany in, with and for Europe*, in “Social Europe”, August 2015).

⁷ See S. PISTONE, *The Paradox of German Power*, in “Il Federalista”, n. 1-2, 2015.

peaceful and stable international order are outdated and inadequate; they must be radically overhauled. German hegemony is only possible today within the dysfunctional institutions of the EU. Without the EU and the EA, Germany would be nothing but an old, declining European power, like France and the other European nation states, in a Balkanised Europe. Therefore, the third phase of German semi-hegemony is different from the first two described by Dehio, which concerned the world balance of power. The old dilemma, a German Europe or a European Germany, can move in a positive direction without occasioning a new tragedy. The second observation is that the status of Germany as a geo-economic power is only transitory, if considered in the long run. The European Union is facing increasing security challenges, at its Eastern borders and in the Mediterranean sea, including migration flows. The demand for European military security is increasing because it is increasingly clear that the US government is not inclined to spend money and risk American lives to defend Europe. If France stubbornly refuses to create a European Defence Union, the way will be open to Germany to build its “normal” army. With its “normal” army, Germany will no longer be just a geo-economic power.

3. *The doctrine of ordoliberalism*

Ordoliberalism is an economic doctrine that was originally developed by Walter Eucken and the Freiburg school as a reaction to Hitler’s regime, during the 1930s and 1940s. After the war, it became the intellectual framework for Erhard’s monetary reform and in subsequent years it was reworked to include social rules: so the social market economy (in brief, here we will only address ordoliberalism, the theoretical core) became the main ideological doctrine of centre-right and centre left political parties in Germany⁸.

Ordoliberalism should not be confused with neo-liberalism of the Austrian school, though there are some overlapping views, especially in the relationship between the micro- and macro-economy. The core of ordoliberalism is the idea that the state should establish and promote market competition, in order to avoid the creation of trusts,

⁸ For a survey, V. VANBERG, *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, in “Ordo”, Vol. 4, 2011; and S. DULLIEN, U. GUÉROT, *The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany’s Approach to the Euro Crisis*, European Council on Foreign Relations, 2012.

monopolies and strong economic pressure groups challenging the national government. During the Nazi regime the old federal, decentralized political system was completely transformed, without changing the constitution, into a highly centralized economic system. Dirigisme replaced the market economy. Ordoliberals believe there should be a clear constitutional division of powers, especially between economic and political actors: a free market economy can only thrive within a strong state, contrary to what modern neoliberal economists think.

A crucial aspect of ordoliberalism is its rejection of macroeconomic policies to manage effective demand, as supported by Keynesian economists⁹. If the social market economy is well regulated, with effective competition rules, with a central bank independent from the government and capable of fulfilling the goal of price stability, with a system of social relations complying with the rule that wages increase *pari passu* with productivity, the social and political goal of full employment can easily be reached. This approach is therefore similar to that of the modern neo-classical school of supply-side economics. In normal times, but also after an economic downturn, the real problem for ordoliberals is to increase internal and external competitiveness. If the national economy is more competitive than the other economies in the international market, exports will increase and so will internal output and employment. It is therefore essential for the government to do its “housekeeping” effectively. In this way, ordoliberalism is also a doctrine for a well managed international economic order: if every national country provides a proper social market economy, the stability of the international order is assured. In the last resort, the national management of home aggregate demand, especially with deficit spending policies, leads to inflation, to inefficient allocation of resources and international instability: different rates of national inflation sooner or later cause devaluation or re-evaluation of national exchange rates. Ordoliberalism is the doctrine of national and international economic stability, even without a monetary union.

Now, let’s take a look at cases in which the doctrine of ordoliberalism has had a concrete impact on the construction and development of the EMU.

Firstly, in the Maastricht Treaty, five convergence criteria were established to be certain that only countries which had their “house in order” were admitted to the Monetary Union: a low inflation rate; a

⁹ THE ECONOMIST, *Of Rules and Order. Germany and Economics*, May 9th 2015.

low interest rate; no devaluation of the national currency at least for two years; a budget deficit of no more than 3% of the GDP and a public debt of no more than 60% of GDP. The last two financial criteria later became the basis of the Stability and Growth Pact (SGP).

Secondly, in the Maastricht Treaty (now the Lisbon Treaty) the principle of the independence of the ECB from national governments and European institutions is clearly stated. This entails the relative independence of monetary policy, whose main goal is price stability, from national and European budgetary policies: the no-bailout clause forbids the monetary financing of national budgets and the European budget. This principle was also viewed as a tacit agreement to prevent the EMU from becoming a “transfer union”.

In third place, after the Greek crisis in 2010 and the spread of the sovereign debt crisis to other EMU countries, it was necessary to create some emergency funds – the European Financial Stability Facility (EFSF) and the European Stability Mechanism (ESM) – to provide financial aid to governments that were insolvent or at risk of insolvency. But strict conditionality was applied to this aid, decided on the basis of intergovernmental rules. The German government asked for a more general framework to reinforce the SGP, whose rules had been breached too frequently. After the German grand coalition approved a constitutional amendment, called *Schuldenbremse*, in 2009, basically a debt cap for the federal budget of 0.35% of GDP, a similar rule was proposed for all EMU member states. The Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG) was signed in 2012 and entered into force in 2013, when it was ratified by 25 states. In fact, the so-called Fiscal Compact obliges countries to include the balanced budget rule in their constitutions or laws (the limit of structural deficit is 0.5% of GDP).

In fourth place, when it was necessary to impose conditionality on Greece, the German government asked the IMF to join the European Commission and the ECB (the Troika). This decision reveals the ordoliberal conception of the EMU: it is nothing but a gold standard, the system of fixed exchange rates that arose spontaneously in the nineteenth century. The only difference is that the euro is a fiat money, because in the twenty-first century gold is no longer used for trade and financial transactions. According to ordoliberals the EMU is a monetary agreement for the stability of prices and exchange rates, and nothing more: the no-bailout clause excludes financial and political commitments among the member states of the EMU. A federal system is different. When, in 2010, California defaulted, the US federal government did

not ask for aid from the IMF. Indeed, many poor countries, members of the IMF, rightly protested against Europe's improper use of the IMF.

To conclude, the crisis of the EA reveals the ideological limit of ordoliberalism, an economic doctrine that came about as an alternative to Nazi dirigisme. It certainly played an important, positive role during post-war reconstruction and the economic miracle, but its internationalist conception is a serious limit, as it is in sharp opposition with the founding principle of European integration: supranationalism. In the Schuman declaration, the European project of the European Coal and Steel Community (ECSC) was presented as a federation in progress. Ordoliberalism did not clash with the process of European integration until the creation of the euro. After Maastricht, the Bundesbank, which is considered the temple where the true principles of the doctrine are preserved, strongly opposed any attempt to change the rules agreed in the Treaty or make them more flexible. But after the EMU crisis, the demand for change could not be ignored. This is the view of the President of the Bundesbank, Jens Weidmann: "it was a long-held belief, above all in Germany, that in the long run monetary union would, out of necessity as it were, culminate in political union. Addressing the Bundestag in November 1991, Helmut Kohl remarked that 'the idea of sustaining economic and monetary union over time without political union is a fallacy'. I believe, however, that monetary union can also function without political union. The Maastricht framework which was adjusted in the light of the crisis, offers a sensible foundation for this in principle"¹⁰. This view seems to be fully shared by the Finance Minister Wolfgang Schäuble, who, in view of the Eurosummit of July 12th 2015, circulated a plan for Grexit, convinced that *Kerneuropa* can be reinforced by pushing out insolvent members: no fiscal union or political union is required by a group of states which promise to keep their houses in order. For the German people, it is time to choose between an international or supranational EMU.

4. *A supranational economic policy for the EMU*

The crisis was characterised by two opposing economic policies. The first was the austerity policy supported by the German govern-

¹⁰ J. WEIDMANN, 2015-*An outlook for the year ahead*, Deutsche Bundesbank, January 15th 2015.

ment and the surplus countries, the second was the policy for more flexibility of the SGP's fiscal constraints. Behind these policies it is easy to see the ordoliberal and the Keynesian economic theories. The priority for the supporters of austerity policies was to keep national public budgets in order, i.e. in balance or close to balance. The priority for Keynesian economists and the national governments in favour of flexibility was to spur growth and decrease unemployment with more national public spending, i.e. more deficit and debt. Both economic policies share a certain notion of good international order: if every country keeps its house in order, the international economy will thrive. Unfortunately this simplistic point of view is unfounded. What will happen if a country with its house in order causes negative spillover effects on other countries, for instance with beggar-thy-neighbour policies? And if a country is damaged by an external foreign policy, how will it respond: economic retaliation, diplomatic complaint or war?

Here we will attempt to show that it is possible, and profitable, for the European Union to strike a compromise between ordoliberal and Keynesian economics, and the governments supporting these views: a supranational economic policy – with the institutional means required to implement it – can be established. The ordoliberals have to accept that Europe's aggregate demand must be managed to ensure growth, full employment and social cohesion in the European economy. Keynesian economists must accept that in an economic and monetary union hard constraints of national budget are necessary, because excessive deficit and debts can cause damage – such as too much inflation – to the other member countries. The history of European integration shows that supranational institutions – when a degree of national power is surrendered to the EU – can provide European public goods. For instance, the single European market is a supranational public good which can only work well if the European Commission and the European Court of Justice can impose rules to prevent national governments providing state aid to ailing companies. Here we discuss two crucial cases of interjurisdictional spillover which emerged during the crisis: the bank-sovereign nexus, which led to the re-nationalisation of the banking and financial system, and the internal deflation trap, which caused the deflation of European aggregate demand and high unemployment rates.

Before discussing these spillovers it is necessary to say something about the trade-off between the spending power of the federal govern-

ment, that is the size of the federal budget, and the rigidity of the “stupid rules” of the SGP, established without taking into account that emergencies, like the global financial crisis, can happen and have to be addressed using exceptional monetary and fiscal means¹¹. In normal times, according to Kenneth Wheare, fiscal federalism is based on the principle that “general and regional governments must each have under its own independent control financial resources sufficient to perform its exclusive functions”¹². However it is very difficult to implement this principle because of the overlapping functions among local, regional and federal governments and the spillover effects among different jurisdictions. Therefore, to correct the inevitable vertical and horizontal imbalances arising in a multilevel system of government, the federal government must have spending power¹³. To clarify the kind of spending power we are talking about, taking account of the fact that the present budget of the EU, which is 1% of the EU’s GDP, we believe it should be increased to

¹¹ The present rules established by the SGP do not allow the EU to respond appropriately to extraordinary crises. In an emergency the dividing line between monetary policy and fiscal policy is blurred. So ordoliberal and Keynesian economists propose different policies. Considering the independence of the ECB and the relationship between monetary and fiscal policy in the EMU, O. ISSING (*The Birth of the Euro*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 236) observes: “The area where the currency and politics rub up against each other is that of public finances. Control over public finances goes to the heart of western democracy. If this were to be transferred from the national to the European level, one would *de facto* have largely attained political union”. Of course, since Issing supports the strict independence of monetary policy from fiscal policy, also when a dramatic crisis hits, no “transfer union” is possible and Grexit can be envisaged. Adair Turner makes a similar observation concerning a permanent quantitative easing policy during a severe crisis, but draws different conclusions: “If that does occur, some or all QE will turn out *post facto* to have entailed money finance of fiscal deficits”. And concerning the relationship between monetary and fiscal policy in the EMU Turner remarks: “The attainment of optimal policy is severely constrained by structural deficiencies within the Eurozone project. The required first steps in resolving these deficiencies, difficult enough in themselves, entail fiscal federalism, with some small but still significant revenue/expenditures at federal level and the creation of some variant of Eurobonds”. (A. TURNER, *Debt, Money and Mephistopheles: How Do we Get out of this Mess?*, Cass Business School, 6th February, 2013, pp. 37-39). In the EMU with a federal budget the crucial question is: For the integrity of the EMU are the European convergence and growth policies effective enough?

¹² K. WHEARE, *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 93.

¹³ In a popular textbook of fiscal federalism spending power is considered: “an indispensable policy instrument for enabling the federal government to pursue its national efficiency and equity objectives in circumstances in which state expenditure programs have important national consequences” (R. BOADWAY, A. SHAH, *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 78). To apply this to the EU, substitute “national” with “European” in this statement.

2-2.5% or little more (without defence and foreign policy expenditure) as proposed by the MacDougall Report of 1977. This modest budget increase is now viewed as taboo, after the thick smoke screen raised during the sovereign debt crisis by “no transfer union” propaganda. The “no transfer union” dogma is groundless, because every public budget comprises some financial transfer and the EU budget, as it is now, already comprises some transfer financial effects. The aim of the structural funds created with the *Delors Package I* (1988) and the *Delors Package II* (1992) was to transfer financial aid from rich regions to poor regions and from rich member states to poor member states. Therefore when addressing the EU budget we must remember how much fiscal transfers are necessary to “promote economic, social and territorial cohesion, and solidarity among its member states” as is stated in Article 3 of the Lisbon Treaty. Of course, we are aware that the degree of solidarity among citizens belonging to different nations is lower than the degree of solidarity among citizens of the same nation; nevertheless no political community can survive without sharing common values and common public goods.

Now let’s examine the two spillovers, bearing in mind that our general aim is the supranational economic policy required to keep the balance of payments of the EA in equilibrium, or with a limited surplus or deficit in the short run. This goal means that the balance of payments of the member states should not be viewed as a goal of European economic policy, just as it is not a goal for the federal government in the US to keep the balance of payments of its 50 member states in equilibrium, or for the German federal government to monitor the current account deficits or surpluses of the *Länder*. Of course, the European Commission can consider the deficits and surpluses of the member states as one of the indexes of the health of a certain economy, such as the per capita GDP, the rate of inflation, the Unit Labour Cost (ULC), the male and female employment rate, debt/GDP, etc.

The re-nationalization of the banking and financial system began with the Greek crisis, when the German government declared that the no-bailout clause of the Treaty had to be respected and that Greece could leave the EMU. The first decade of the EMU experiment showed a spontaneous convergence of interest rates in all countries and a flow of capital from countries with high saving rates to countries in need of investment. After the beginning of the Greek crisis, for the global financial market it was clear that the overly indebted governments in the EMU had to solve the problem with their own forces. Capital started

to flow back from the so-called PIGS to various safe havens, above all Germany. The Credit Default Swap (CDS) on sovereign bonds soared and, since national bonds were the main component of bank reserves, the sovereign bond crisis was followed by a serious crisis in the banking system in states at risk of insolvency.

We will not examine all the European reforms, such as the ESM, implemented to stop the crisis and help states at risk of insolvency, but only the banking reforms, above all the Single Supervisory Mechanism (SSM) and the Single Resolution Mechanism (SRM). According to Mario Draghi, the President of the ECB, the dangerous fragmentation of the European financial system was caused by incomplete integration¹⁴. While the interbank market was fully integrated, retail banking remained fragmented. Therefore the core aim of the reform was to get rid of the “infamous bank-sovereign nexus”. With the new banking union it is now possible: a) to reduce the so-called related lending, namely the power of local banks “to increase lending towards favoured domestic sectors such as real estate”, as happened in Spain and Ireland; b) to lessen the risk of bad composition of bank reserves, with too many foreign short-term and debt-based liabilities, which “could quickly dry up at the first sign of distress”; c) to reduce the cost to national fiscal authorities of shoring up banks’ balance sheets when crisis hits, thanks to the creation of the single resolution fund; d) to create a common European insurance on bank deposits. In short, the bank-sovereign nexus can be overcome, providing that bank failures are borne first and foremost by the private sector; bail-ins must precede bail-outs so the costs of failure are more evenly spread among all the EA countries.

Banking union is certainly a step in the right direction, but it is not enough for the complete financial integration of the EA. As Draghi acknowledges, better capital market integration is also required. Indeed the European Commission has already proposed a first draft for a Capital Markets Union¹⁵, but this proposal mainly concerns sources of funding for companies; it is based on a microeconomic approach. From a macroeconomic point of view we can observe that the EA needs a public bonds market based on federal bonds issued by the European

¹⁴ M. DRAGHI, *Financial Integration and Banking Union*, European Central Bank, 12 February, 2014.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Building a Capital Markets Union. Green paper*, Brussels, 18 February 2015.

Commission (or the future European government)¹⁶. European federal bonds, similar to US Treasury bonds, are the real tools needed to get rid of the “infamous bank-sovereign nexus”. They can circulate in all the EA countries without the risk of a sudden change in their value in the event of a national government’s financial distress; they are perfectly transferable assets, which exist in every well-managed monetary union¹⁷. There is an objection concerning the issue of federal bonds. Some economists could observe that due to the small size of the European budget, European federal bonds would be insufficient for the entire European banking system. Indeed the proposal to mutualise a share of national debts, along the lines suggested by Delpa and von Weizsäcker¹⁸ – i.e. blue bonds and red bonds – should be reconsidered (for instance, for 20-30% of GDP). Federal bonds are European public goods, a crucial step towards political union, because with European Treasury Bonds the EA can compete with the dollar area capital market on a level playing field.

Now let’s consider the second jurisdictional spillover, the internal devaluation trap. This trap is caused by the disproportion among the size of the EA countries’ economies and their different national economic policies. Martin Wolf rightly observes that the logic of internal and external balances can be applied to the EA: in a world economy the sum of surplus and deficits is zero. “Once we do that, it becomes obvious that the biggest challenge has been created not by excess demand on the periphery, but by chronically deficient demand at the core. The problem, in brief, is Germany and – to a far lesser degree, because they are so much smaller – other creditor countries inside the EA”¹⁹. As we have already seen in the previous section, after unification Germany recovered thanks to a series of reforms introduced by the Schröder government. These reforms greatly increased the competitiveness of the German economy in the world market. But they caused also external diseconomies in the other EA member states, whose industrial and labour market systems were not export-led economies. Peter

¹⁶ The Juncker Plan, which had problems financing the European Fund for Strategic Investments from the European budget, could also be financed by European Federal Bonds.

¹⁷ G. MONTANI, *The Cost of Fiscal Disunion in Europe and the New Model of Fiscal Federalism*, in “Bulletin of Political Economy”, vol. 7, n. 1, 2013, 39-68.

¹⁸ J. DELPA, C. VON WEIZSÄCKER, *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief, n. 3, 2010.

¹⁹ M. WOLF, *The Shifts and the Shocks. What We’ve Learned – and Have Still to Learn – from the Financial Crisis*, New York, Penguin Press, 2014, p. 177.

Bofinger²⁰ aptly observes that the German economic policy contributed to the imbalances of the EA in the years *preceding* the crisis. In January 2000, “trade unions and employment associations explicitly declared that productivity increases should not be used for increases in real wages but for agreements that increase employment. In essence, wage moderation is an explicit attempt to devalue the real exchange rate internally”. As a consequence, the German unit labour cost (ULC) declined compared with the ULC of the other countries of the EA, the inflation rate was below the average of the EA and the imports from other countries decreased, while exports increased both toward EA and the rest of the world. Bofinger’s conclusion is that wage moderation and internal German devaluation “had a negative impact on the German demand for goods and services from the rest of the EA ... and improved price competitiveness of Germany gradually, which led to a deterioration of the bilateral current account of the rest of the EA”²¹.

Indeed, during the crisis, German pressure on deficit countries to comply with the Fiscal Compact rules obliged the PIIGS countries to increase competitiveness by means of deflationary internal policies: cutting private and public expenses, increasing unemployment and moderating wage increases. The outcome was the fall of EA’s aggregate demand, a lose-lose policy. Martin Wolf observes: “The implications of the attempt to force the eurozone to mimic the path to adjustment taken by Germany in the 2000s are profound. For the eurozone it makes prolonged stagnation, particularly in the crisis-hit countries, probable. Moreover, ... the shift of the eurozone into surplus is a contractionary shock for the world economy. The eurozone is not a small, open economy, but the second-largest in the world. It is too big and the external competitiveness of its weaker countries too frail to make big shifts in the external accounts a workable post-crisis strategy for economic adjustment and growth”²².

If the *Modell Deutschland* is not a good one for the EA, what is the *Modell Europa*?

²⁰ P. BOFINGER, *German Wage Moderation and the Eurozone Crisis*, in “Social Europe”, December 1st 2015.

²¹ For similar observations see S. DULLIEN, *German reforms as a Blueprint for Europe?* in S. COLLIGNON, P. ESPOSITO, “Competitiveness in the European Economy”, London, Routledge, 2014; and A. S. POSEN, *Getting Germany Past Internal Devaluation*, Peterson Institute for International Economics, 2013.

²² M. WOLF, *The Shifts and the Shocks*, cit., p. 303.

5. *The European model and the new world economic order*

In order to pinpoint the main features of the European model we should bear in mind that the European Union is a federation in progress. However it cannot draw too many lessons from existing federations. The reason is that all existing federal states are also nation states, while the EU is a union of national peoples (or nation states). For instance, the USA is certainly a very useful model, but it must be noted that the USA built its banking union in the late nineteenth century, before the creation of the Federal Reserve System, and that the US welfare state was built during the New Deal mainly on a federal level, while the European welfare systems are national and there are no serious reasons to merge them into a single European welfare system. These differences also explain why the American Federation has not faced the two spillovers we have just discussed for the EA. So, our task is to build a supranational federal Union, which is based on shared political values, fundamental rights and common policies, but which cannot become a European nation: we must admit that the degree of fiscal solidarity among European citizens is lower than the degree of solidarity among citizens and local communities in the same nation.

Our proposals for the European model are merely a contribution to an on-going debate, because we are aware that only the European institutions, including the European parties, can define the general framework for wide-ranging reform. We focus on *The Report of the Five Presidents*²³, in order to underline the need for the European Commission to play a political role, managing a greater EU budget. This is the first critique to the Report. In other words, the European Commission needs to count on increased “spending power” to implement effective policies for convergence, growth and more jobs for EU citizens. Moreover, and this is the second critique, we agree that: “solving the euro crisis demands not only structural reforms to the EU system, but also new systems of global governance”²⁴. This is the main flaw in *The Report of the Five Presidents*. We cannot forget that the EU is not an isolated economy in an unregulated global market. All policies and reforms under discussion are interdependent. Consider the proposal for the Transatlantic Trade and Investment Partnership

²³ J-C. JUNCKER, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Brussels, 2015.

²⁴ H. PATOMÁKI, *The Great Eurozone Disaster. From Crisis to Global New Deal*, London, Zed Books, 2013, p. 163.

(TTIP): how can we discuss the abolition of trade and non-trade barriers between the USA and the EU without considering that the exchange rate between the dollar and the euro can fluctuate by 15% or more? If China devalues the yuan or its rate of growth slows down, the European economy is affected. A new global financial crisis remains a possibility. The European economy is only one piece, albeit undoubtedly an important one, in a much wider game. The EU vessel needs a captain to sail it in uncharted waters. We therefore need to overcome the taboo surrounding the political role of the European Commission: it needs spending power to govern the EU economy and not only to enforce rules. The Commission must use its spending power as a carrot and a stick, as all other federal governments do, especially during a storm.

Let's take internal European reforms. *The Report of the Five Presidents* correctly underlines the four pillars of the Euro Plus Pact, namely the creation of the EA system of Competitiveness Authorities, the reinforced implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure, a greater focus on employment and social performance, and a stronger coordination of economic policies within a revamped European Semester. All of these reforms should be implemented in line with the Community method. One thing we would add to this list of reforms, to avoid the negative spillovers caused by internal devaluations, is that the correction of macroeconomic imbalances should be symmetrical, that is, if a current account deficit of more than 4% of GDP is deemed excessive, a surplus of more than 4% of GDP should also be considered excessive (and not 6% as currently stands). Moreover, the EA budget has to be big enough to finance: a) a shock absorption mechanism for excessive unemployment during a crisis; b) a bigger European Fund for Strategic Investment, which is crucial for growth and employment; c) an increased fund for scientific research, education and innovation, like Horizon 2020; and lastly d) more structural funds to provide for the European Social Fund (ESF), the European Regional Development Fund (ERDF), the Cohesion Fund (CF), the Youth Employment Initiative and aid for the deprived. All of these funds are crucial for fostering employment, new jobs and new investments, especially if facing environmental and local administration problems. The national welfare systems need a European roof²⁵.

²⁵ For more details see R. FIORENTINI, G. MONTANI, *A Keynesian Recovery Policy for the European Union*, in "Bulletin of Political Economy", vol. 8, n. 2, 2014, pp. 145-174.

Our second observation regards the role of the EU in the world economy. Structural reforms are not only crucial for the member states of the Union, but also to build a new international economic order, which is a crucial global public good. The old order created after the Second World War is crumbling. The EU should have not only a common seat (and vote) in the IMF, but also an international strategy. The first step is to establish – in agreement with the other countries – the main principles on which the new international order must be built. We propose four principles: 1. global imbalances should be avoided, which means that all countries must agree on a ceiling to cap excessive current account deficits or surpluses; in the long run the balance of payments of every country must be in equilibrium; 2. the stability of the international monetary system requires that exchange rates – at least among the main international reserve currencies – do not fluctuate freely, but be managed in cooperation among all the countries involved; 3. national debts should not exceed a prudential ceiling, and lastly 4. while these principles are required to keep the house of every economy in order, they are not enough to face the most urgent global challenges; therefore a limited UN budget should be agreed on to fight global poverty and avoid the risk of an irreversible environmental crisis: sustainable development is a global public good. Subsequently a new Bretton Woods could be negotiated. Of course we are very far from this goal. However the external policy for a new global order should be one of the main tasks for a bold EU. If a group of world leading countries agreed to discuss the general framework for a new global order it would become possible to start building the institutions required to fix it²⁶.

6. *European democracy and national democracy*

The Greek crisis showed how unsustainable and anti-democratic the present decision-making system of the EU is. The European Council acts as the real government of the Union, but it is accountable neither to national parliaments nor to the European Parliament, and nobody has the power to dismiss this phoney European government. The outcome of the intergovernmental system was that the decision

²⁶ For more details, see R. FIORENTINI, G. MONTANI, *The New Global Political Economy*, cit., chapters 5 and 6.

on European policy turned into direct clashes among national governments. These clashes are perceived by citizens as the revival of national rivalries. Moreover, European disunion gives rise to domestic political dysfunctions because citizens view EU rules as intolerable fetters on their national democratic processes and, as an alternative, support populist and nationalist parties. An institutional reform of the EU decision-making system is urgently required. In order to outline this reform, we can recall three governance flaws caused by gaps in the Lisbon Treaty, which allowed the European Council to take inaccurate decisions.

The first governance flaw concerns the prevalence of the German point of view on the causes and the cure of the financial crisis, the so-called austerity. The programme imposed on Greece is a good example. Before 2010, the Greek government was responsible for mismanagement and fraud. But the decision taken by the Council imposed an overly harsh programme on the Greek people. According to a *Study*²⁷ for the European Parliament, “reality proved the initial programme’s assumptions largely wrong”. When financial assistance was first requested in May 2010 Greece started from a very high deficit of above 15% and a very high debt, but “the situation took a turn for the worse in 2011 and, against the background of heightened market concern, domestic demand and GDP, growth plummeted, investments collapsed, and exports stagnated”. The Troika overestimated the effectiveness of Greece’s government machinery. Excessive austerity was imposed, and while public deficit did indeed come down from 15% of GDP to around 4% by the end of 2013, “a less rapid fiscal adjustment might have helped to preserve some of the productive capacity that, in the course of the adjustment, was destroyed”. The error of the Council and the Troika was to think that a politically corrupt system of government and an inefficient administration could be changed in the space of a few years. Greece – and the same could be said for many other states and regional governments in the EU – probably requires assistance for some decades, but not from a Troika.

The second governance flaw concerns the decision to create the Troika, with representatives of the IMF, the ECB and the European Commission, to supervise the adjustment programmes. We have al-

²⁷ EUROPEAN PARLIAMENT, *Committee Study on the Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures*, Economic and Monetary Affairs Committee, Brussels, 2014.

ready criticized the inclusion of the IMF, an international institution mainly designed to help poor countries. However the inclusion of the ECB as a “creditor” was also misplaced. The institutional goal of the ECB is price stability, and also financial and banking stability, after the creation of the banking union. Including the ECB among the “creditors” undermined the dividing line between monetary and fiscal functions agreed at Maastricht. Indeed during the Greek crisis the ECB ran the risk of getting involved in political issues: some asked it not to give liquidity to Greek banks, in order to force Greece out of the EA, while others wanted the ECB to provide the Greek banking system with all the liquidity necessary for the normal functioning of the economy²⁸. Indeed the creation of the Troika looks like a sleight of hand performed to avoid to admit that the European Commission is the only legitimate executive – or government – of the EU: its President was appointed by a majority of the European Parliament after the European election of 2014. The European Council and the German government probably feared that the Commission would acquire an overly political role in the public eye.

The third governance flaw concerns the distinction between the political and economic concepts of the Monetary Union. According to Mario Draghi, the monetary union is “by nature political”. The reason is that “fiat money is a political construct, and monetary union could not operate without adequate political structures”²⁹. The crisis showed that the union is an incomplete construction. One of the political pillars of the EMU was its irreversibility: the procedure for a member country to leave the EA is not contemplated. In effect this political interpretation was not openly discussed in the Eurosummit, but a plan circulated for a temporary and “voluntary” Grexit. The rationale of this proposal was that since a core group of countries (*Kerneuropa*) was able to comply with the rules agreed, then peripheral countries which were unable to comply had to accept a different status. From this perspective the EMU is a system of fixed exchange rates, and the pact concerns the rates of exchange and the rules necessary to preserve them, not political and social cohesion among its members.

²⁸ C. WYPLOSZ, *The Staggering Cost of Central Bank Dependence*, in “Social Europe”, June 30, 2015.

²⁹ M. DRAGHI, *Stability and Prosperity in Monetary Union*, Speech at the University of Helsinki, European Central Bank, 2014.

On the contrary, if we adopt the political concept of the Monetary Union, we must first recall that Greece plays a crucial geopolitical role (in relations with Russia, Turkey and the Middle East) and that Greek citizens are also European citizens, therefore they have the constitutional right to be a member of the EMU. Of course Greece has to respect the rules agreed for the functioning of the Monetary Union, but the debate about the rules and the economic policy degenerated into a clash between creditors and debtors. This means that some rules are missing, or wrong. Indeed, the Treaty says nothing about the failure of the government of a EA country. Jens Weidmann³⁰ rightly says that monetary union must be based on the “principle of individual national responsibility”, which ultimately means “that governments, too, must be allowed to fail financially”. However the two principles of national responsibility and political financial default mean different things in a political and economic union. For Weidmann monetary union can function without political union, and therefore there can be no flexibility in the GSP and the Fiscal Compact. On the contrary, if supranational European institutions are envisaged, such as the federal budget and the federal government, a different EMU can be conceived: when a crisis hits supranational institutions can provide the required rebalancing (or flexibility) among countries with different capacities to respond to challenges. There is a trade-off between federal institutions and national constraints. A political concept of the monetary union includes various rules and institutions designed to implement a minimum of solidarity among member states. The federal government must have proper spending power to offset the negative effects of the two spillovers we have just discussed, or external shocks. National fiscal responsibility is the other face of European democratic responsibility.

The goal of this paper was only to clarify the main problems up for discussion and to envisage ways to overcome the difficulties and the errors caused by the intergovernmental system. In our view Germany, France and all the member states of the EA have a common interest in abandoning a decision-making system that causes national rivalries among them. If they wish to build a more perfect union they should follow the path outlined in the Schuman declaration, and build the supranational institutions needed to complete the EMU, above all a federal budget and a democratic European government. The European Union is

³⁰ J. WEIDMANN, *Soundness Must not Take a Back Seat to Flexibility*, Deutsche Bundesbank, January 19th 2015.

a union of democratic states. The crisis showed that national democracy was humiliated because of the European democratic deficit.

To describe the difficult task facing European leaders we can examine historical evidence from the distant past. Michael Mann analysed the birth of the ancient states on the basis of four powers: ideology, economic power, military power and political power. Ancient Mesopotamia offers the first clear example of what can happen among different city-states. “Sumerian culture was not unitary ... it was federal”, says Mann. “Each city-state had its own tutelary deity. Whatever the conflicts between the cities, they were regulated, both ideologically and perhaps in diplomatic practice, by the pantheon”. The leaders of the city-states: “were exercising coercive powers over the inner periphery ... This was the first stage of civilization – two-level, segmental, semicaged. ... a multistate civilization emerged”³¹. We do not wish to push the comparison too far. It suffices to observe that the old European ideology, which was the basis for the process of European integration after the Second World War, has now changed the nature of the European Union. The Greek crisis showed that dismantling the EMU would have too high a cost, not only in economic terms, for both weak and strong member states. The EMU, as it is, is not yet an empire, but it is an incomprehensible cage which merely serves as the basis for the coercive power of the European Council. For Mesopotamia’s city-states the crisis was solved with the creation of kingdoms and empires³². The European Union cannot become an empire ruled by a hegemonic state. The only legitimate power for a Union of democracies is a democratic European government

We acknowledge that the path towards a democratic European government is a difficult one, because there are many questions on the table, such as the UK demand for less integration, large-scale immigration and the challenges of foreign policy. But there is a clear road map,

³¹ M. MANN, 2012, *The Sources of Social Power*, vol. 1, *A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 91-93.

³² According to Mann: “For something like seven hundred years, the dominant form of Sumerian civilization was a multistate structure of at least twelve principal city-states. Thus there was no swift move toward larger, more hierarchical organizations of power. In the latter half of that period, however, the city-state began to change its internal form as kingship became dominant. Then, from about 2300 B.C., the autonomy of the city-state began to weaken as regional confederations of cities emerged. Finally these were conquered by the first extensive ‘empire’ of recorded history, that of Sargon of Akkad” (M. MANN, *The Sources of Social Power*, cit., pp. 130-131).

which was indicated in the Schuman declaration and the Draft Treaty of the European Union, approved by the European Parliament in 1984, and imprudently rejected by national governments. The central idea is that the European Commission should become the real European government accountable to a double-chamber Parliament: the European Parliament, the chamber of citizens, and the Council of Ministers, the chamber of member states. Of course, the Council of Ministers should abandon the veto right and accept democratic voting rules.

Finally, we wish to underline that the responsibility for the dramatic crisis of the EU and the over-long recession falls not only on the national governments, but also on the European parties. The European Parliament was directly elected in 1979, but to date no European parties have formed: MEPs are merely members of national parties who sit in the European Parliament. The European parties do not organize European democratic congresses; they do not have European activists; they do not democratically elect their leaders; they do not mobilize citizens on occasion of political events and emergencies. During the crisis the European Parliament was incapable to indicate a way to reform the limping Union. The silence of the European Parliament is the hidden side of the European democratic deficit, and it is no wonder that populist and nationalist parties are exploiting citizens' anger against traditional parties. The so-called European parties are the missing link between national democracy and European democracy.

Riassunto - L'aspro scontro tra debitori e creditori in occasione del Consiglio europeo del 12-13 giugno 2015 mostra che una radicale riforma dell'Unione Europea è necessaria. In questo articolo si sostiene che l'UEM è un progetto politico: è un bene pubblico europeo, che deve essere fornito da un governo democratico europeo. L'espulsione della Grecia avrebbe violato il patto che unisce i paesi dell'UE. Durante la crisi, la leadership tedesca è stata decisiva. Si è così ripresentato il vecchio dilemma: una Germania europea o un'Europa tedesca? Per capire le incomprensioni tra europei, si esaminano due *spillovers* inter-giurisdizionali evidenziati dalla crisi: il nesso tra sistema bancario e debito sovrano e il vuoto deflazionistico interno. Per eliminare

i due *spillovers* è necessario che l'UE si doti di una politica macroeconomica per l'Euroarea, basata sull'equilibrio di lungo periodo della bilancia dei pagamenti europea, in alternativa al modello tedesco di crescita fondato sul *surplus* delle esportazioni. Per eliminare gli squilibri interni di crescita e di occupazione, è necessario che l'Unione si doti di un bilancio federale, per consentire alla Commissione di promuovere un piano di investimenti pubblici europei e accrescere la coesione economico-sociale tra i paesi membri. I principi alla base del nuovo modello economico europeo – un insieme coerente e sostenibile di economie nazionali interdipendenti – potrebbero servire anche come orientamento per la futura riforma dell'ordine economico internazionale.

ON THE RELATIONS BETWEEN RUSSIA AND EUROPE

by Lara Piccardo

The geographical and identity location of Russia has always suffered because of the ambiguity of being a border between East and West, between Asia and Europe. However, it would be misleading to measure the Russian swing between East and West by the yardstick of its greater or lesser Europeanization: this view would presuppose an implicit hierarchical relationship between Europe and Russia, of which historians should “estimate” progress or involution taking “Russia’s Europeanization” as a single unit of measure.

On the contrary, the relationship between Europe – understood in different historical moments as a geographical reality and/or as European Community/Union – and Russia has from time to time been expressed by the Russians in a complex reception of European or non-European models. Moreover, Russia looks at this relationship with the ambition to be an autonomous driving force because of belief to identify itself as the center of the world and not as a periphery.

This paper analyzes how Western Europe and Russia, being located within a common geographical area, have historically created a web of relationships characterized by attraction and repulsion, conditioned for centuries by ideology and power logic and often degenerated into contradictions and incompatibility.

1. *When Russia Discovered Europe*

The Russia-Europe relations started to take shape only at the end of the 17th century¹. Muscovy then needed the West to establish the army, to modernize weapons, to work the mines, in order to make progress in processing and technical procedures; European art and theater were beginning to penetrate and little by little Western science slowly began to spread as well.

The beginning of these contacts and the inclusion of Russia “in Europe” do not have a certain date. If, for example, in 1492 the American continent was geographically open to European exploration and colonization, Europe historically learned about Russia through a gradual process of contact with an autonomous entity. While America became a part of emigrated transplanted and transformed European humanity, Russia showed the ambiguous and disquieting characters of a Eurasian “bi-continentality”, which opposed to Europe as a unique and unknown – though not even as a “non-Europe” – part of it.

Unfamiliar and mysterious land for Europeans, Russia did not present itself without history, but, on the contrary, full of an extremely intense past that until the 17th century had enabled it to create its own art and literature as part of its own civilization, which was specific but, at the same time, homogeneous with the rest of Europe.

In that moment, when Russia started to discover both itself and the West, Europe began to discover Russia². At the beginning, the Eastern kingdom revealed itself only to merchants and ambassadors, who wrote diaries and ethnographical reportages trying to fix the external characteristics of this land.

Collecting and classifying by topics European travelers’ reports on Muscovite, the great Russian historian Vasily Osipovich Kljuchevskij noted two contradictory aspects of the European attitude towards the ancient Russia³. On the one hand, given the estrangement between Europe and Russia which lasted until the end of the 17th century, Western civilization had been left in a state of almost total ignorance on the situation and on the destiny of this remote kingdom: this is why strange ideas on it were born and rooted.

¹ As Jean-Baptiste Duroselle wrote, Russia remained isolated for a long part of 17th century. See J.-B. DUROSELLE, *L’idea d’Europa nella storia*, Milano, Edizioni Milano Nuova, 1964, pp. 159-160.

² See V. STRADA, *URSS-Russia*, Milano, Rizzoli, 1985, p. 15.

³ See V.O. KLJUCHEVSKIJ, *Peter the Great*, New York-London, Vintage Books, 1958.

But at the same time, no place had been described in such detail as Muscovy. Ključevskij explains this contradiction with the fact that the more primitive and unknown for a traveler a country is, the more strongly excited the traveler remains, sharpening observation. It is important to add that for the European traveler Russia was not what China was for Marco Polo, it was not the “wholly other” but, under its “Asian” exoticism of forms of life, it concealed and manifested a nucleus common to European civilization: Christianity. Russia, then, was for the European both different and similar.

At the beginning of the 18th century, the European “discovery” of Russia moved from this first ethnographic phase to a second more complex and careful analysis.

In the era of the two great revolutions in America and France, even Russia lived its no less radical renewal, linked to the activity of Peter the Great⁴, Tsar of Russia from 1682 to 1725: albeit limited to a national level and therefore not as universal as the French and American ones, this Russian regeneration was a more subversive revolution in its specific area of action. It had been the first grand “modernization”, which carried out Russia of the Middle Ages and moved it in modern history, shifting the political, economic and cultural reference point of the whole country from Byzantium to Western Europe⁵.

With a series of successful military campaigns, but especially with his vast work of modernization of the country, Peter I was able to transform a backward State in an empire that can compete with the major Western nations. Under his reign, Russia became a major European power; the new ruler introduced in Russia the European scientific, technological, cultural and political knowledge.

In 1696, after founding a river fleet – and creating *de facto* the first Russian Navy – Peter tore the Ottoman fortress of Azov, a strategic stronghold for the sea control, ensuring an outlet to the Black Sea. Concerned by the growing of the Swedish power, two years later he tried to secure control of the Eastern part of the Baltic Sea and initiated military preparations for an attack on Sweden. Although the Great

⁴ On the life of Peter the Great see, among the others: R.K. MASSIE, *Peter the Great: His Life and World*, London, Knopf, 1981. On his domestic and foreign policies: B.H. SUMNER, *Peter the Great and the Emergence of Russia*, London, English University Press, 1950; M. RAEFF, *Imperial Russia, 1682-1825, the Coming of Age of Modern Russia*, New York, Knopf, 1971; M. RAEFF (ed.), *Peter the Great Changes Russia*, London, Lexington, 1972; B. DMYTRYSHYN (ed.), *Modernization of Russia under Peter I and Catherine II*, New York-London-Sydney-Toronto, John Wiley & Sons Inc., 1974.

⁵ See V. STRADA, *URSS-Russia*, cit., p. 23.

Northern War (1700-1721) began under bad auspices, with a defeat at Narva in 1700, Peter did not give up and in 1709, at the end of the Poltava campaign, brought one of the most important military victories of Russian history. In 1721, with the agreements of Nystad Treaty which ended the war, Russia gained control of a vast zone of the Baltic shoreline, later known under the name of “Baltic provinces”.

The last war campaign took place in the biennium 1722-1723 against Persia and assured to Russia a Southern coastal region of the Caspian Sea.

This foreign policy attracted the attention of Europe. The wars against Sweden and the fighting with Poland put Tsar almost daily in contact with the West. The creation of St. Petersburg, the “window on Europe”, in 1703, on a Swedish territory recently conquered and the transfer of the capital to this city, showed better than any other decision the Russian willingness to move towards the West.

Nevertheless, Peter I struggled a lot to form alliances with European princes, who distrusted him. It was the Poltava victory to force them to accept him⁶ and his “entrance” in Europe is technically marked by the dates when the European countries recognized the Western title of “Emperor” which Peter started to use since 1721, to replace the Eastern Byzantine title of “Tsar”: 1721 for Prussia and the United Provinces; 1723 for Sweden; 1733 for Saxony; 1741 for Ottoman Empire; 1742 for Austria and England; 1745 for France and Spain; finally, 1764 for Poland.

From the birth of the modern Tsarist kingdom with Peter the Great, Russia entered openly in competition with the Ottoman Empire and Persia, not only for the defense of its territory, but for the monitoring of the entire Caucasus region. It was immediately evident that the Russian penetration was not only commercial and political, but had also a strong ethnic color in the sense that the Cossacks (Russian or Ukrainian), or other nationalities began to settle more and more numerous in the Caucasus.

With regard to the domestic matters, Peter I put into effect numerous reforms, including the reduction of the power of the boyars and the transformation of the Patriarchy of the Orthodox Church in a synod controlled by the Tsar. He encouraged industry, commerce and education, and favored the reorganization of the administrative apparatus of the State in order to make it more modern and efficient. The Russian alphabet was simplified, the Arabic numerals were introduced, the first newspapers in Russian language were published, schools were found-

⁶ See J.-B. DUROSELLE, *L'idea d'Europa nella storia*, cit., p. 162.

ed and the Academy of Sciences was established. Parallel to this vast modernization program, he also developed a strict system of control over his subjects, submitted to branched police controls.

The reforms of Peter the Great provoked such a sharp break between the old Muscovite Russia and the new European Russia, that for two centuries the whole Russian culture lived the problem of continuity and discontinuity between these two stages of development, trying to grasp what persisted of “Russian” and developed in the process of “modernization”, traumatically began at dawn of the 18th century.

The renovation process, Westernization and territorial enlargement started by Peter I continued with Catherine the Great, who reigned from 1762 to 1796.

In those years, the Russian Empire expanded considerably: as a result of the two wars against the Ottoman Empire – the first from 1768 to 1774 and the second from 1787 to 1791 – and of the annexation of the Crimean Khanate in 1783 – officially sanctioned by treaty with the khan Shaghin-Ghirej – Russia secured the control of the Northern coast of the Black Sea, while on the West the Empress proceeded to the incorporation of large territories during the three partitions of Poland.

The 18th century was a century so crucial for the Russian national spirit, which first fully affirmed with Peter’s ideals and then was forged through the wars of Catherine. The climax of patriotism, however, would have recorded with the anti-Napoleonic wars of the early 19th century, which marked *de facto* the final entry of Russia into the consent of the European powers.

However, just before arriving to that moment, the great Russian intellectuals of the time, the leaders of the so-called *intelligentsja*, were divided into two opposing schools of thought, Westernism (or Occidentalism) and Slavophilism, in a fight that would never be played in open field.

The Westerners looked at Russian backwardness in the light of the Western European liberal values, such as political and civil freedom, rationalistic philosophical tradition and scientific progress. They insisted on the need for Russia to appropriate of the achievements of Western civilization, particularly the neighboring Europe, in front of which it seemed to be in a peculiar lagging. They considered the works of Peter the Great exceptionally important as these could open a “window on Europe” within the great Empire. On behalf of their ideals, Westerners denied any meaning to the life lived up before Peter’s reforms and compared history, traditions, fairy tales, moral concepts of the Russian-speaking world with the ideals of the Roman-Germanic world.

The Slavophiles, on the contrary, enhanced the cultural and spiritual heritage of the Russian people opposing, through its political and philosophical ideas, to the liberal and industrialized culture, which characterized the European people. Looking back to the whole national history, Slavophiles would have arrived to a conception which regarded Russia as a force destined to renew not only itself, but also the whole of humanity thanks to the innate virtues of the Russian people and to the possibility of a development in a collectivist sense of the “communities” (*mir*) of the farmers, avoiding the evils of Western individualism and of industrial capitalism.

It was a debate that highlighted the typical bipolar vision not only of the Russian world, but also of those Slavic peoples located between the Eastern and Western worlds. This is a vision that still appears today inevitably rooted in the speeches of the current political leaders.

The research of the Russian specificity continued during the 19th century. While Russia was trying to form its own peculiar consciousness, the West, in front of the giant who was growing visibly, began to form a new self-consciousness. Tsarist Russia became meanwhile a key player in European politics, playing known roles leading to the defeat of Napoleon, the Congress of Vienna, the Holy Alliance, the Crimean War and the systematization of Eastern Europe on the eve of the First World War.

2. *USSR and Communitarian Europe*

Meanwhile, in the West some precursors of the Communitarian Europe were thinking about a new vision of the continent. The projects for European unification began to circulate, albeit with little importance, and the future Bolsheviks analyzed their content in view of a contribution to the internationalist strategies.

The first analysis about the Russian relations with a hypothetical integrated Europe dates back to September 1914, when the continental unification question was for the first time raised in the Tsarist Empire by Leon Trotsky, who published the pamphlet *The War and the International (The Bolsheviks and World Peace)*⁷.

⁷ The pamphlet was first published in German with the title *Der Krieg und die Internationale*. An English edition was published in America under the title *The Bolsheviks and World Peace*, New York, Boni & Liveright, 1918 (with an introduction by Lincoln Steffens).

With a far-sighted vision and in many ways forerunner of his times, the author argued that the cause of World War I was not the irredentist Serb attack in Sarajevo or the desires of independence of the rebelling nationalities in the multinational Austro-Hungarian Empire. The reason of war was the inability of the national State, as unitary and autonomous economic territory, to give a positive response to the underlying needs of the international tumultuous and not regulated growth of national economies and, consequently, to resolve conflicts in Europe and worldwide.

Lenin – whose antitheses against Trotsky were not yet clearly defined even about the “permanent revolution” – initially maintained a certain reserve on the question. However, on 23 August 1915, in his article *On the Slogan for a United States of Europe*⁸, published in the German magazine “Sotsial-Demokrat”, he wrote that if on the political level there was no contradiction between European unification and socialist revolution, in economic terms, however, things changed. The United States of Europe would constitute a temporary agreement «between the European capitalists»⁹, with the sole purpose of destroying socialism. Nevertheless, Lenin was concerned about the possibility that the slogan of the United States of Europe could generate doubts on the victory of socialism in one country and the international relations of this new State. Lenin feared that the prospect of European unification could paralyze the revolutionary forces in a wait condition or otherwise power the pacifist illusion on the viability of this unification of capitalist foundations¹⁰.

Since then, the Soviet Union was always hostile to any form of continental integration. During the Second World War, on January 11, 1944, Ivan Maisky, the Soviet ambassador in London, and Maxim Litvinov, the Soviet ambassador in Washington from 1941 to 1943, delivered a memorandum to Stalin. In their view, it was «not in the interests of the Soviet Union, at least in the first period after the war, to foster

⁸ The article is now collected in *Lenin Collected Works*, Moscow, Progress Publishers, 1974, vol. 21, pp. 339-343. About this topic see also R. MONTELEONE, *Le ragioni teoriche del rifiuto della parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa nel movimento comunista internazionale*, in S. PISTONE (a cura), “L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale”, Torino, Einaudi, 1975, pp. 77-95.

⁹ *Lenin Collected Works*, cit..

¹⁰ R. MONTELEONE, *Le ragioni teoriche del rifiuto della parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa nel movimento comunista internazionale*, cit., p. 83.

the creation of various kinds of [European] federations»¹¹. The consensus was that the USSR should remain an unchallenged land power in Europe, without even a shadow of countervailing power represented by another state or a group of smaller states.

When the Schumann Plan and the Pleven Plan were launched at the beginning of the Fifties, Stalin evaluated them only in the context of the process of militarization of the Federal Republic of Germany (FRG). Moscow did not understand the true essence of the European construction process: the political aspect of unification took the second place and Soviet leaders always very little discussed it. Considering the European unification as a dangerous process intended to strengthen capitalism and to support Atlanticism¹², a feeling of worry and anxiety prevailed in the Kremlin, especially in relation to the military nature of Western initiatives and to the delicate German question. Indeed, until the Gorbachev period the expression “European integration” was never used by the Soviet mass media, journalists and political scientists and literature. The word “integration” was always to be written in quotation marks or parentheses, and accompanied by the compulsory adjective “imperialist”¹³.

Under Khrushchev, the Soviet leadership developed a new diplomacy but, despite the initial rejection of the Stalin ways, as soon as the Rome Treaties were signed on 25 March 1957, Khrushchev and his diplomats expressed a strong opposition to the new European Communities¹⁴.

The week before the signature of the Treaties, Moscow submitted a proposal to the United Nations Economic Commission for Europe: the proposal included a draft treaty for all-European economic co-operation. Attached to the draft proposal was a Soviet Foreign Ministry statement, which warned of the dangers of the EEC to the peace and stability of the world¹⁵. In 1957 and 1962, two papers were released by a number

¹¹ *Majskij Molotovu*, AVPRF (Archiv vnešnej politiki Rossijskoj Federatsii, Archive of Foreign Politics of the Russian Federation), fond 06, opis'6, papka 14, delo 145, p. 5.

¹² See A.S. NAMAZOVA, B. EMERSON (ed.), *Istorija evropejskoj integratsii (1945-1994)*, Moskva, RAN, 1995.

¹³ V. ZASLAVSKY, *L'atteggiamento sovietico verso l'integrazione europea*, in P. CRAVERI, G. QUAGLIARIELLO (a cura), “Atlantismo ed europeismo”, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 51-70, quotation at p. 58.

¹⁴ About this topic, see D.F.P. FORTE, *The Response of Soviet Foreign Policy to the Common Market, 1957-63*, in “Soviet Studies”, vol. 19, n. 3, January 1968, pp. 373-386.

¹⁵ *Soviet Proposals for All-European Economic Cooperation*, in “International Affairs”, n. 4, 1957, p. 156.

of experts of the Soviet Academy of Sciences that accused the EEC of being the economic ground of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and a form of neo-colonialism, created for the better exploitation of the working class, based on the expansionist dreams of Germany¹⁶.

The first paper was published on the review “Kommunist”¹⁷ and was entitled *17 Theses on the Common Market*, even it was known with the title *On the Creation of the Common Market and of the European Atomic Energy Community* as well.

The 17 theses stated that, under the guise of the European construction, the “imperialist” promoters of the continental integration had divided Europe into economic, political and military groups, which were opposed to each other, creating an aggressive military bloc of Western powers, directed against the Soviet Union and the other States of People’s democracy in Europe. All these measures were taken more often on the initiative, and in all cases with the active support of US leaders, who were the head of the “imperialist camp”. The document also described the contents of the Treaty of Rome, thus proving how the authors, while presenting analysis and specious propaganda, punctually knew the Western materials. Finally, the 17 theses prescribed to the Western communist parties to denounce the reactionary and aggressive character of the European Communities, in order to avert the prospect of nuclear war, and instead strengthen the peaceful coexistence of States with different social systems.

The second paper as well gave negative judgments on European integration, whose backbone was the «union between the clerical and military dictatorship of Adenauer and the authoritarian regime of general de Gaulle»¹⁸. Published on “Pravda” on 26 August 1962, the paper entitled *32 Theses on the Common Market*, but was also known as *On Imperialistic Integration in Western Europe*. In the document the EEC was considered an ephemeral success that would collapse at the first difficulties and the contrasts among the capitalist States were destined to sharpening more and more, hampering efforts, especially Americans’, to smooth them. The USSR – refusing to recognize the

¹⁶ B. DUTOIT, *L’Union Soviétique face à l’intégration européenne*, Lausanne, Centre de Recherches Européennes, 1964, pp. 41-42.

¹⁷ “Kommunist”, 1957, pp. 88-102. The document was published also on the IMEMO review, “Mirovaja ekonomika i međunarodnye otnošenija” (World Economy and International Relations), 1957, pp. 83-96.

¹⁸ “Mirovaja ekonomika i međunarodnye otnošenija”, 1957, cit., pp. 83-96.

Communities¹⁹ – and the socialist camp had on their side nothing to fear because «our countries have become (...) in such a powerful force that no “Common Market” constitutes a threat to us»²⁰.

The events of the following years did not confirm the Soviet theses. If it is true that European integration experienced a setback, it did not dissolve.

In the Brezhnev period, the same approach towards the EEC prevailed. The Soviet goals were now the fragmentation of Western Europe and its separation from the United States²¹. The Soviets used propaganda again and in 1971-1972 the Muscovite review “*La vie internationale*” (published in Russian, but also in French and English in order to be addressed to a Western audience) dedicated eight articles to the European integration process, bitterly criticizing it. Other four articles expressed the Soviet position against the first enlargement of the European Communities and denounced Chinese openings to the EEC.

In the 1980s, the Soviet position radically changed mainly because of Mikhail Gorbachev²². Faced in 1985-1986 with strong economic problems, the new Soviet leadership was for the first time willing to admit the reality of these problems and able to look for a global solution to them. It called for a completely new attitude to the international relations, the so-called “New Thinking”²³.

Three practical ideas emerged from this innovative approach: peaceful coexistence had to be cooperative, true security had to be mutual, and the USSR and the US had to promote the concept of “reasona-

¹⁹ See G. LYSÉN, *EEC-CMEA/Eastern Europe Legal Aspects on Trade and Co-operation*, in “Legal Issues of European Integration”, 1987, pp. 83-110, in particular p. 84; W. MORAWIECKI, *Actors and Interests in the Process of Negotiations between the CMEA and EEC*, in “Legal Issues of European Integration”, 1989, pp. 1-38, in particular p. 3.

²⁰ “Pravda”, 1962.

²¹ H. ADOMEIT, *Capitalist Contradictions and Soviet Policy*, in “Problems of Communism”, n. 3, May-June 1984, p. 9.

²² M.-P. REY, *From Fulton to Malta: How the Cold War Began and Ended*, www.gorby.ru/imgrubrs.asp?img=file&art_id=25031 (updated at 30 December 2015), p. 1.

²³ “New Thinking” was Gorbachev’s slogan for a policy based on shared moral and ethical principles to solve global problems rather than on Marxist-Leninist concepts of irreconcilable conflict between capitalism and communism. The “New Thinking” was applied both in foreign and domestic policy under three programs, whose names became household words: *perestroika* (rebuilding), *glasnost* (public voicing), and *uskorenie* (acceleration). M. GORBACHEV, *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*, London, Collins, 1987. See also: M. BARRATT BROWN, *The Challenge: Economics of Perestroika*, London, Hutchinson, 1988; P.J. BOETTKE, *Why Perestroika Failed: The Politics and Economics of Socialist Transformation*, London-New York, Routledge, 1993.

ble sufficiency” in their strategic thinking. These principles resulted in a resumption of dialogue between the Americans and the Soviets concerning nuclear arms as well as the end of Soviet involvement in many parts of the world (Soviet withdrawal from Afghanistan first of all).

In his address to the 43rd UN General Assembly Session on 7 December 1988, Gorbachev talked of a «new world order»²⁴, and on 6 July 1989, addressing the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, he outlined his idea of a “Common European Home”. At that time, there was still an opportunistic dimension in Gorbachev’s proposals: since the relations between the USSR and its Eastern satellites became increasingly difficult and their economic exchanges weakened, the Kremlin had a clear economic incentive to develop trade and exchanges with Western Europe.

However, Gorbachev’s perception of Europe was becoming more global and ambitious. In his mind, the “Common European Home” could contribute to evacuate the bipolarity of the world and to bring in this way security to the continent and it could provide a framework in which the reformed USSR and its reformed Eastern satellites could grow. This framework would be based on a “socialism with a human face”, a socialism that would be tolerant, respectful of others’ values, of the principle of renunciation of force and of freedom of choice.

The concept of “Common European Home” remained an idea more than a concrete political strategy, but it did not preserve Gorbachev from the disappointments of the Soviet leadership.

Gorbachev began also the slow the rapprochement between EEC and the Council for Mutual Economic Assistance (COMECON or CMEA). Already in 1986, the Soviet General Secretary expressed hopes for the revival of COMECON, advanced the Soviet candidacy to the GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) and started negotiations for the conclusion of an agreement with the European Community. Under the aegis of Gorbachev, the CMEA accepted the so-called “parallel approach”, under which the EEC could enter into bilateral commercial agreements with the members of the Council for Mutual Economic Assistance, but not with the organization itself.

The new attitude of the Soviet government to the European Community was confirmed by a recognition agreement signed in Brussels on 25 June 1988 by the European Commission and the COMECON,

²⁴ “CWHP Bulletin”, no. 12-13, Fall-Winter 2001, p. 29.

which followed the opening of negotiations for an economic agreement between the USSR and the EEC.

Between 1988 and 1990, the European Community was then able to reach several key results. It established diplomatic relations with Central and Eastern European Countries (CEEC), eliminated the import quotas applied for a long to different goods, extended the Generalized System of Preferences (GSP) to the East and concluded in short the so-called “first generation” trade and cooperation agreements with Poland and Hungary in the late Eighties. Moreover, to provide financial support to Central and Eastern reconstruction, the EC gave birth to the PHARE program (*Pologne-Hongrie Assistance à la Restructuration Economique*, Poland-Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy), created by the EEC Regulation no. 3906 of 18 December 1989 and in force from the following year.

Despite the pressures of Communitarian agricultural and industrial lobbies²⁵, these measures allowed the rapid development of trade between the Community and the East of the Continent²⁶. The members of CMEA abandoned the internal trading system²⁷, allowing before the EC and then the European Union (EU) to become their most important economic partner.

However, these relations lasted for a short time. In Budapest, on 29 June 1991, the forty-sixth (and final) plenary session of the CMEA signed its dissolution protocol. The decision had become inevitable, because in September 1990 the Soviet Union, already exhausted by a long process that would lead to its collapse and the collapse of the Eastern bloc, announced that, starting from 1 January 1991, it would have no more joined the exchange rate system of CMEA.

3. *After the Cold War*

A new dimension of the relations between Russia and the EU developed following the implosion of the Soviet Union in 1991 and the

²⁵ These lobbies insisted that the EEC States would have been at a disadvantage without an adequate protection against the lower costs of labor and the lower environmental standards in the CEEC.

²⁶ A. PRAVDA (ed.), *The End of the Outer Empire: Soviet-East European Relations in Transition, 1985-90*, London, Cape, 1992.

²⁷ See R. DAVIDDI, *From the CMEA to the “Europe Agreements”. Trade and Aid in the Relations between the European Community and Eastern Europe*, in “Economic Systems”, 1992, pp. 269-294.

advent of the new Russia on its ruins. From that date, a new and more intense period of contact between the parties ensued, which confirmed the importance assigned by Moscow to its relationship with Europe.

It is necessary to remember that, under Yeltsin's presidency, Moscow had continued to assign to the relations with Brussels a role that was subordinate to agreement with Washington: this orientation was functional to the perpetuation of the idea that, despite severe economic difficulties, Russia continued to be a superpower and had to negotiate on an equal level with the United States. In those years, Russian-European communications were able to overcome recurring tensions, due largely to initiatives by the Russian government, at international and domestic level, in breach of the standards of democratic and responsible behavior, formally sanctioned between the parties (breach of human rights, restrictions to freedom of press, repression of the minorities). Even the expansion of the EU to Eastern Europe, which was lively debated in Moscow²⁸, failed to prevent the progress of mutual relations²⁹.

The purpose of this political line was the definition of an organic and articulate system of relations, answering to the desire of Russians and Europeans to satisfy the commitments implicit in a strategic partnership. On the part of the Russians, awareness that they were facing a EU seeking release from the condition of "economic giant, political dwarf" contributed to the commitment with Western Europe.

The focus on the political and diplomatic relationship responded to the Brussels hopes, providing a significant contribution to the effort undertaken to acquire an important role in terms of intercontinental relations. In fact, albeit in terms that could not be compared to the type of privileged relations held with the United States, Russia was

²⁸ A. MOSHES, *EU Enlargement in the Baltic Sea Region and Russia: Obvious Problems, Unclear Solutions*, PONARS Policy Memo 171, Moscow, Institute of Europe, 2002 (http://csis.org/files/media/isis/pubs/pm_0171.pdf; consulted on 9 May 2015); E. DUNDOVICH, *Goodbye Europa: la Russia di Putin e il difficile rapporto con Bruxelles*, in "Studi urbanati di scienze giuridiche, politiche ed economiche", n. 1, 2004, pp. 540-547.

²⁹ On this matter, Silvio Pons writes: «There is a marked difference in Russian judgement on NATO expansion and EU enlargement: judgement on the former aspect is strongly negative and Russia substantially submits to the process; as regards the second aspect, judgement is positive insofar as it is believed that the political space occupied by the EU can be an alternative, also in terms of European security, to NATO expansion». Cfr. S. PONS, *La Russia e l'Unione Europea: prospettiva storica*, paper presented during the convention *Political Space in the History of European Integration. The Enlargements of the EEC/EU 1961-2002*, Siena, 26-29 November 2003.

the other great power capable of offering the EU a valid cooperation at international level.

In December 1990, during a meeting of the European Council in Rome, it emerged that the Community's Member States were aware of the importance of the political and economic reforms being undertaken at the time by the Soviet Union for the promotion of peace and stability in the Continent and in the rest of the world.

In order to sustain and help the new political activities launched by Moscow, in July 1991, the then twelve European Member States created the TACIS Programme (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States)³⁰. This was conceived with reference to just one partner, Gorbachev's USSR. Shortly afterwards, the Soviet Union collapsed, ending up with the independence of the Baltic States and the creation of twelve independent republics³¹.

It was on that occasion that the EU acknowledged the importance of sustaining the reformative impetus following the creation of the new States. Their decision to opt for democracy and for a free market economic system meant breaking with the structures and traditions that had been consolidated over decades and introducing new legal and administrative mechanisms to affirm themselves as new autonomous States.

The TACIS Programme was aimed at the Russian Federation, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldova, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine, Uzbekistan and Mongolia as well, becoming a key instrument in political cooperation between the EU and its partner countries. The first phase was completed on 31 December 1999, but a second set of regulations (99/2000), adopted by the Council on 29 December 1999, renewed the programme for 2000-2006.

Despite the role played by the TACIS Programme in supporting the transition of the Russian Federation to the rule of law and free market, the milestone in Russian-European relations was the Partnership and Cooperation Agreement (PCA)³².

³⁰ Cf. EC/EURATOM Regulation no. 2157/91, dated 24 July 1991, EEC Regulation no. 2053/93 dated 19 July 1993 and EC/EURATOM Regulation no. 99/2000 dated 29 December 1999, official European Union website <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000R0099&qid=1407162960667&from=EN>; consulted on 9 May 2015).

³¹ The new States created by the disintegration of the USSR are: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldova, Russian Federation, Tajikistan, Turkmenistan, Ukraine and Uzbekistan.

³² *Partnership and Cooperation Agreement*, in "Official Journal of the European Communities", L 327, vol. 40, 28 November 1997 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/>

Signed in Corfu during the European Council held on 24-25 June 1994 and subsequently ratified by the parties – including Austria, Finland and Sweden, the three members that joined the EU in 1995 – the PCA became effective on 1 December 1997, at the end of the hostilities in Chechnya. The Agreement was based on the principles of promotion of international peace, security and support of a democratic society based on political and economic freedom. It also intended to create «economic cooperation of wide scope»³³ within the context of successful political and institutional dialogue inspired by the suggestions of the institutionalist approach, but the effective commitment of both parties was required in order to produce results and not empty declarations of principles.

In 1997, the Treaty of Amsterdam introduced another instrument used in Russian-European relations: the common strategy. This was more than an act of mere address; it was a precise decision that was binding to the Council of the Union, reminding the European Council its own definition: «The European Council shall decide on common strategies to be implemented by the Union in areas where the Member States have important interests in common»³⁴. In this case, the instructions were much more detailed. Targets were established, along with the duration of the strategy and the means made available. The Council of the Union was responsible for the implementation, with the adoption of collective stances and actions.

The common strategy was adopted for the first time during the European Council meeting held in Cologne on 2-3 June 1999, in order to outline the general framework of European actions regarding the Kremlin.

The strategy should last four years and emphasized the need for communication with Moscow and the development of the programme based on cooperation. The specific initiatives pursued by the EU within the scope of the strategy concerned political dialogue and communication on security, economic matters, trade and investments, energy,

TXT/PDF/?uri=OJ:L:1997:327:FULL&from=EN; consulted on 9 May 2015). For the Russian translation cf. *Dokumenty, kasajushchiesja sotrudnichestva mezhdy ES i Rossiej* (Documents Concerning the Cooperation between the EU and Russia), Moskva, Pravo, 1994.

³³ *Partnership and Cooperation Agreement*, art. 56, par. 1, p. 18.

³⁴ *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, art. J.3, paragraph 2, p. 10 (<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, consulted on 9 May 2015).

the fight against organized crime and twinning programmes. These actions, however, were to be drawn up within the Partnership and Cooperation Agreement and be fully accomplished within it.

The PCA had a duration of ten years. Upon its expiry, in 2007, the new Russian President, Vladimir Vladimirovich Putin, showed no intention of entering into a new agreement, nor did the EU seem capable of offering tangible and shared counter-proposals: so far, at the moment EU and Russia share no agreement about their relations.

Meanwhile, the EU had tried to boost cooperation with Moscow, activating another “foreign policy” instrument. During the European Parliament Session held on 18 December 2002, the then President of the European Commission, Romano Prodi, had launched the European Neighbourhood Policy (ENP), developed from 2003 to establish privileged relations with the countries bordering on the EU³⁵, «sharing everything with the Union but institutions»³⁶. The ENP was centred on the promotion of democracy, freedom, prosperity, security and stability, while being conditioned by the reciprocal interest in respecting common values, specifically those of democracy, the rule of law, human rights, good government and the principles of a sustainable development and market economy.

Having the formulation of the Wider Europe Neighbourhood Policy (WENP) evolved after the latest expansion of the EU towards the broader space, it presented several important innovations. Firstly, the Commission’s intention to bring external relations between the EU and its neighbours under a single strategic design should be seen positively. Only in this way it would be possible to create «a ring of friends»³⁷ and offer a clearer definition of the scope of the Union’s external action. From this point of view, the policy of proximity made the boundaries within which to pursue the Common Foreign and Security Policy (CFSP) more visible.

The construction of peaceful and cooperative relations around the EU corresponds to a plan by Brussels aimed at the creation of an area of commercial integration and close institutional cooperation, really

³⁵ Cf. R. ALCARO, M. COMELLI, *La politica europea di vicinato*, Roma, IAI, 2005.

³⁶ R. Prodi, *A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability*, speech/02/619 06/12/2002, Brussels, European Commission, 2002 (http://europa.eu/rapid/press-release_speech-02-619_en.htm; consulted on 9 May 2015).

³⁷ R. PRODI, *A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability*, cit..

capable of making the old concept of frontier as a “limit” obsolete, with the foundation of a new concept of “link”.

This, however, seems more a moral philosophy than a political practice. An example is the Russian-Georgian conflict of summer 2008. Putin was Prime Minister at the time: having been elected President for two consecutive terms (2000-2004; 2004-2008), he could not stand for a third one. One of his right-hand men had, however, been elected in his stead. Dmitri Anatolevich Medvedev was President until 4 March 2012, when Putin was reinstated in the highest office of the Russian Federation. In the night between 7 and 8 August 2008, the Georgian army moved into Ossetia, which had declared its independence. The following day, on 9 August, the Russian Federation, which had had a military presence in South Ossetia and Abkhazia since 1992 as interposition force by international mandate, intervened heavily, blocking the Georgians and occupying a very large part of the territory, advancing to within a few dozen kilometres of the capital, Tbilisi.

On 15 August, Georgia and Russia signed a preliminary agreement on the ceasefire, with the mediation of the European Union led by the President at the time, Nicolas Sarkozy. A mutual commitment was made to withdraw the troops to their positions prior to the starting of the hostilities, obliging Georgia to abstain from taking action against the two secessionist republics. After an initial withdrawal from the front, from the town of Gori for instance, Russia decided to continue its military occupation of two buffer areas in Georgia to prevent possible attacks towards South Ossetia and Abkhazia. These areas of occupation initially included the port of Poti on the Black Sea, as well as the presence of several Russian checkpoints on the main national access routes, lasting about two months. From 1 October 2008, 200 EU military observers were assigned to the two buffer areas, as envisaged in the meetings held between Moscow and Brussels in September. The withdrawal of Russian troops from the buffer area near South Ossetia was completed on 8 October 2008. Russia acknowledged the independence of South Ossetia and Abkhazia on 26 August 2008, subsequently signing military agreements with the two Republics.

It should be noted that, in this case too, crisis prevention measures had no effect and the European Union found itself having to cope no longer with a crisis, but with a war, for which it was completely unprepared. The attitudes of the Member States were not always convergent and this revealed, once again, the weakness of a foreign policy which was not “common” but, rather, “traditional”.

In an attempt to repair the damages caused by the Russian-Georgian war and to develop better forms of prevention, on 7 May 2009, at the Prague Summit, the EU launched six Eastern Partnerships (EPS) with Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. For Europe, the partnership means greater security and stability along the Eastern frontiers, considering that the region has become a hive of crisis and is still suffering the effects of the well-known “frozen conflicts”³⁸.

4. *The Crisis of 2013 and the Russian Annexation of Crimea*

However, the request for ratification of the partnership triggered the complex and delicate Ukrainian crisis³⁹. When, in November 2013, under pressure from the Kremlin relating mainly to the energy question, President Janukovych suspended negotiations with the European Union, peaceful protests began in Kiev. Janukovych, elected in 2010 thanks to strong support from the Crimean and Southern and Eastern Ukrainian electorate, condemned the protests, deciding at the end of the month to bring in the Ukrainian special forces, the *Berkut*. The protest became a situation of urban warfare and the dissent began to increase against Janukovych who, on 22 February 2014, was forced to flee Kiev following his de-legitimisation by the Parliament. This was followed by the liberation of the former Prime Minister, Julija Timoshenko but, while the new power tried to take hold, protests started up in several cities with a Russian majority, which condemned the events as a *coup d'état* and a danger to their communities.

This triggered further political crises in different Ukrainian regions, first and foremost Crimea. Here, on 27 February 2014, unidentified troops suspected of being led directly by Moscow, occupied the

³⁸ D. LYNCH, *Separatist States and Post-Soviet Conflicts*, in “International Affairs”, vol. 78, no. 4, 2002, pp. 831-848.

³⁹ Among the several contributions appeared recently on the subject, see “Limes”, April 2014, no. 4, dedicated to *L'Ucraina tra noi e Putin*. Cf. also: A. FERRARI (a cura), *Oltre la Crimea. Russia contro Europa?*, Milano, ISPI, 2014 (http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/ispi_-_oltrelacrima_0.pdf; consulted on 12 August 2014); V. STRADA, *Europe. La Russia come frontiera*, Padova, Marsilio, 2014; E. DI RIENZO, *Il conflitto russo-ucraino. Geopolitica nel nuovo (dis)ordine mondiale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015; A. FERRARI (a cura), *Beyond Ukraine. EU and Russia in Search of a New Relation*, Milano, ISPI, 2015.

Crimea Supreme Council building and that of the Council of Ministers in Simferopol, where Russian flags began flying. In this situation of increasing chaos, the Crimean Regional Parliament appointed Sergeyj Valerijovich Aksyonov, representative of Russian Unity, the Russian minority party, as Prime Minister of the Crimean Autonomous Republic. The appointment was censored as illegal by the government of Kiev, which declared Aksyonov to be wanted under the art. 109 of the Ukrainian Criminal Code, relating to acts of violent amendment or overturning of constitutional order. On the same day, the Crimean *Berkut* set up security checkpoints for entry to and exit from the isthmus of Perekop and the Chongar Peninsula, which separate Crimea from the mainland: in a few hours, Ukraine and Crimea became *de facto* divided.

Two days later, on 1 March 2014, Aksyonov announced that the new Crimean authorities would exercise control over all Ukrainian military installations on the peninsula and asked Putin to act as guarantor of peace and public order in Crimea. The invitation triggered immediate action by Russia and, in the very same day, the Russian Duma ratified military intervention and sent troops and weapons to Sebastopol, causing protests by the international community.

Meanwhile, the Crimean Supreme Council announced a referendum on annexation to the Russian Federation. Initially planned for 25 May 2014, on 6 March the Assembly of Simferopol brought it forward to 16 March, emphasizing the fact that the consultation would involve Crimean citizens only.

Despite the strong opposition by Kiev, where Parliament issued the act of dissolution of the Crimean *Rada* and the Constitutional Court declared the referendum to be illegal, the election went ahead as planned. It recorded an almost unanimous result in favor of joining Russia: approximately 96% of the Crimean voters answered “yes” to the question: «Are you in favor of reunification of Crimea with Russia as constituent authority?»⁴⁰.

On that same day, the United Nations Security Council voted by large majority for a resolution to declare the referendum invalid. This result was a foregone conclusion, proving Russia’s international isolation. The referendum was characterized by a conflict between two

⁴⁰ P. RIZZI, *Ucraina: la Crimea dice sì a Mosca. Quali scenari?*, in “East Journal”, 2014 (<http://www.eastjournal.net/ucraina-la-crimea-dice-si-a-mosca-quali-scenari/40561>; consulted on 9 May 2015).

principles of international law. The first principle was that of “self-determination of peoples”, sanctioned for the first time in the Woodrow Wilson’s Fourteen Points on 8 January 1918 and invoked by the Crimean Republic and by Russia. The second principle was that of the “inviolability of frontiers and the territorial integrity of States”⁴¹, proclaimed in 1975 in the Helsinki Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), evoked by Ukraine. These are equally valid principles with relation to which international law has still to express an opinion, opting in favor of one or the other.

On 17 March, after officially announcing the results of the referendum, the Crimean Supreme Council, renamed the Crimean State Council, declared the formal independence of the Crimean Republic, including the territories of the Crimean Autonomous Republic and the city of Sevastopol, which was granted special status within the juridical order of the separatist republic. The Crimean Parliament announced the partial abrogation of the Ukrainian laws, the adoption of the Russian ruble as official currency, alongside the hryvnia, began the nationalization of the Ukrainian State’s assets and made a formal application to Russia for annexation.

This annexation came on 18 March, with the signing of the pertinent treaty by Vladimir Putin (the Russian President), Sergey Aksyonov (the Crimean President) and Aleksei Chalyj (Mayor of Sevastopol). The treaty became effective three days later on 21 March, with the approval of the Russian federal constitutional law no. 6⁴², *Adhesion by the Crimean Republic to the Russian Federation and Formation within the Russian Federation of New Authorities – The Crimean Republic and the Federal City of Sevastopol*⁴³.

The international community did not recognize the annexation. The United States and the EU subsequently applied the so-called “intelligent sanctions”, which selectively penalize personalities close to

⁴¹ It should be remembered that the established principle is not the non-changeability of frontiers, but that according to which the frontiers cannot be changed under threat and by the use of force. Cf. N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 81.

⁴² The Russian text of the federal constitutional law is published on the *Official Website of Juridical Information* (www.pravo.gov.ru), 21 March 2014; in “Rossijskaja Gazeta” (the Russian Official Gazette), no. 66, 24 March 2014; in “Parlamentskaja Gazeta” (Parliamentary Gazette), n. 11, 28 March – 3 April 2014.

⁴³ At the moment Russia has three federal cities: Moscow, St. Petersburg and Sevastopol.

the head of power, but seem to be unable to induce a change in the Russian stance in relation to Crimea, which remains, for the moment, unchanged.

Conclusions

While the Ukrainian matter was still in progress, on 27 June 2014 the governments of Ukraine, Moldavia and Georgia signed the Association Agreements with the EU, provoking a harsh reaction by Moscow.

Already on 10 June 2014, the Russian Deputy Foreign Minister, Grigorj Karasin, commented the signing as follows: «Moldova's signature of the Association Agreement with the European Union can complicate relations with Russia and put them to a serious test»⁴⁴. Moscow felt that the Agreements signed with Brussels were incompatible with the area of free market, which it had created with the countries in question, threatening to apply higher tariffs and stricter border controls.

Moreover, it is clear how Putin intends to bring back Russia to its great past. After having solved the main economic problems of Russia using the energy sector⁴⁵, he moved to rebuilt the former Soviet space in Europe and he is now concentrating in coming back to play an important role in the Mediterranean Sea: Russian attitude toward Turkey and Syria is a signal of it.

With regard to the relations with Moscow, the EU does not seem to have a clear strategy at the moment. The different intensity with which the European Member States are economically linked to Russia is one of the factors behind the lack of cohesion in Brussels' policy with the East. The EU was divided once again when the Ukrainian crisis exploded and on the stance to take with regard to Moscow's annexation of Crimea. The Baltic Republics and former satellite countries would have liked the West to react more strongly and decisively to the authoritarian return of Moscow in the post-Soviet space. The countries

⁴⁴ See *The Voice of Russia* website (http://sputniknews.com/voiceofrussia/news/2014_06_27/Ukraine-EU-Association-Agreement-will-have-serious-consequences-Russian-Deputy-FM-5411/; consulted on 9 May 2015).

⁴⁵ It is not by accident that Putin's PhD dissertation was entitled *Mineral and Raw Materials Resources and the Development Strategy for the Russian Economy*. An English summary is available at website <http://www.theatlantic.com/daily-dish/archive/2008/08/putins-thesis-raw-text/212739/> (28 February 2016).

that entertain important economic relations with Russia in strategic sectors like energy – Italy, France and Germany – condemn Russian revanchism, while mediating within the EU to avoid exacerbating the tension and excessively isolating Russia.

An urgent reflection by the EU seems necessary in relation to the significant rise in consensus around Putin following the annexation of Crimea and on the effects of his policies in the neighbourhood. If, on the part of Russia, foreign policy can be traced back to a “new doctrine”⁴⁶ of the Putin administration, Europe proposes the ambiguous nature of the external action of the EU against Russia. The absence of a clear long-term strategy and a lack of consistency and linearity in foreign policy, together with the recent initiatives proposed in the post-Soviet space and perceived by Moscow as damaging to its interests in the area, have contributed to determinate today’s strong tension. The countries of the post-Soviet space are subject to offers from stakeholders who represent colliding models of political and economic integration, putting them in a position of fragility. Their oscillations between one pole and the other, according to a logic dictated by pragmatism, have had destabilizing effects on domestic policy and did not favor democratic consolidation and good governance. In today’s multipolar world, the stakeholders are no longer merely the two old hegemonic powers, as the scenarios have been diversified. This explains the European position weakened, however, by the absence of really “common” policies. It seems unnecessary to say that, when the EU decided to sign an Association Agreement with Kiev, it had to expect a reaction by the Kremlin. Perhaps the EU has overestimated its “transformative” power and underestimated the weight of traditional geopolitics, contributing to ignite a now latent crisis «in the interregnum between the “no longer” and the “not yet”»⁴⁷.

⁴⁶ The highlights of this doctrine can be traced back to Putin’s famous speech in Munich on 10 February 2007: V.V. PUTIN, *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*, 2007 (http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type-82914type82917type84779_118123.shtml; consulted on 9 May 2015).

⁴⁷ Z. BAUMAN, E. MAURO, *Noi che viviamo nell’interregno fra il “non più” e il “non ancora”*, in “La Repubblica”, 8 May 2015.

Riassunto - La collocazione geografica e identitaria della Russia ha sempre patito l'ambiguità legata allo stato di terra di confine tra Est e Ovest, tra Asia ed Europa. Sarebbe tuttavia fuorviante misurare l'oscillazione russa tra Oriente e Occidente con il metro di una sua maggiore o minore europeizzazione, punto di vista che presuppone una implicita relazione gerarchica docente/discente, della quale gli storici dovrebbero "stimare" progressi o involuzioni assumendo tale metro quale unica unità di misura. Al contrario, questo contributo intende evidenziare come la formazione dell'ideologia della monarchia zarista, le sue antitesi rivoluzionarie ottocentesche e quindi il progetto sovietico – al contempo geopolitico

e ideologico – espressero di volta in volta una ricezione complessa di modelli europei o extraeuropei, per di più da sempre unita all'ambizione di essere una forza propulsiva autonoma sulla base della convinzione di identificarsi come il centro e non una periferia del mondo. In modi diversi, queste declinazioni dell'idea di Stato esprimevano la volontà di superare la stessa contrapposizione tra Oriente e Occidente, tra Europa e Asia. Erano animate dalla volontà di costituire un nucleo di irradiazione politica e culturale, articolato di volta in volta con un vocabolario universalistico o internazionalista. Da questo discende il complesso atteggiamento russo e sovietico rispetto al processo d'integrazione europea.

IL DEFICIT DEMOCRATICO E IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO. QUALI PROBLEMI ANCORA APERTI?

di Eugenio Salvati

Introduzione

Il dibattito sul deficit democratico dura ormai da molti anni e benché abbia attirato l'attenzione di molti eminenti studiosi, sembra essere un problema molto lontano da una qualche forma di soluzione concreta. Secondo alcuni è addirittura lontana anche una sua chiara definizione concettuale o delimitazione, alimentando così un confronto tra intellettuali e studiosi che sembra lontano da una qualche conclusione¹. Un dibattito assolutamente rilevante perché concerne il

Università degli Studi di Pavia.

¹ Non intendo procedere qui ad una complicata e, giocoforza, non esaustiva rassegna della letteratura che si occupa del deficit democratico nell'Unione Europea: mi limiterò quindi ad elencare alcuni dei testi più rilevanti in tema, molti dei quali incontreremo nuovamente nel corso dell'articolo. Cfr. J. COULTRAP, *From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's Democratic Deficit* in "Journal of Theoretical Politics", 11, n. 1, 1999, pp. 107-135; C. CROMBEZ, *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?* in "European Union Politics", 4, n. 1, 2003, pp.101-120; F. DECKER, *Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union*, in "Journal of European Public Policy", 9, n. 2, 2002, pp. 256-272; K. FEATHERSTONE, *Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union*, in "Journal of Common Market Studies", 32, n. 2, 1994, pp. 149-170; A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in "Journal of Common Market Studies", 44, n. 3, 2005, pp. 533-562; S. HIX, *Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?*, in K. NEUNREITHER, A. WIENER (eds.), *European Integration After Amsterdam*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 95-111; R. KATZ, *Models of Democracy: Elites Attitudes and the Democratic Deficit*, 2000, paper presentato al workshop "Competing Conceptions of Democracy in the Practice of Politics", Copenhagen; G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, in "European Law Journal", 2, n. 1, 1998, pp. 5-28; G. MAJONE *Deficit Democra-*

senso stesso dell'esistenza dell'Unione Europea (UE) e della sua forma politica².

Rispetto al tema in oggetto, le domande da porsi e i punti di osservazione possono essere molteplici: è l'UE ad essere poco democratica nel suo complesso? Lo sono i suoi processi decisionali? È qualcuna delle sue istituzioni ad esserlo? Oppure il deficit democratico si riferisce ad un effetto negativo avuto dall'UE nei confronti delle istituzioni degli stati membri?

A questa serie di domande che sembrano orientare l'analisi in direttrici diametralmente opposte, si possono aggiungere indagini di notevole spessore che spostano il focus in altre direzioni: da Majone che ritiene sostanzialmente quello del deficit democratico un falso problema data la natura non maggioritaria delle istituzioni europee a Moravcsik che considera l'UE sin troppo democratica rispetto ai suoi compiti e alla sua struttura³.

Appare quindi utile tentare di mettere un po' di ordine rispetto a queste diverse impostazioni o punti di osservazione. In questo scritto non cercherò di dare una sistematizzazione definitiva al concetto di deficit democratico, o addirittura di proporre una nuova versione, ma bensì di cercare di chiarire quali sono i veri punti cardine del problema ancora insoluti ed esacerbati dalla crisi dell'eurozona e dalla gestione di tale crisi.

Il compimento di quest'operazione preliminare porta naturalmente al cuore di questo lavoro, ossia la tesi che uno dei cardini del problema, risieda nella natura e nel ruolo del Parlamento Europeo (PE). Applicando questa prospettiva è impossibile pensare che il problema del deficit democratico possa essere scisso concettualmente dal tema

tico, Istituzioni non Maggioritarie ed il Paradosso dell'Integrazione Europea, in "Stato e Mercato", 67, Aprile 2003, pp. 3-38; A. MORAVCSIK *European Integration at Century's End* in A. MORAVCSIK (ed.), *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity and Democracy*, New York, Council on Foreign Relations, 1998; A. MORAVCSIK, *In Defense of the "Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2001; P. NORRIS, *Representation and the Democratic Deficit*, in "Journal of Political Research", 32, n. 2, 1997, pp. 273-282; J.H.H. WEILER, U.R. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, in "West European Politics", 18, n. 3, 1995, pp. 4-39.

² P. MAGNETTE, *What is the European Union*, Londra, Palgrave, 2005.

³ G. MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, cit.; G. MAJONE, *Deficit Democratico, Istituzioni non Maggioritarie ed il Paradosso dell'Integrazione Europea*, cit.; A. MORAVCSIK, *European Integration at Century's End* cit.; A. MORAVCSIK, *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, cit..

dell'architettura istituzionale della comunità e di quanto questo modello ricalchi quello dello stato liberal-democratico.

I parametri di responsabilità, rispondenza, rappresentanza, *accountability* e autorizzazione popolare sono utili per spiegare la “debolezza democratica” dell'UE, dato che quest'ultima è legata a doppio filo alla debolezza potestativa del PE. Chi è responsabile davanti a chi nel processo decisionale dell'UE? Quali interessi sono rappresentati e come? Come vengono raccolte, se vengono raccolte, le domande politiche che emergono dalla società? Questi sono tutti elementi di debolezza che coinvolgono le istituzioni europee e in primo luogo il PE e i partiti che agiscono al suo interno⁴. Questi sono i punti che alimentano il dibattito sul futuro istituzionale dell'Unione: un dibattito che incrocia i problemi della debolezza istituzionale (acuita dopo il maxi allargamento del 2004), le scelte volte a superare questa debolezza (verso quale modello rivolgersi per superare il deficit di legittimità) e in ultimo luogo il modo in cui le istituzioni comunitarie hanno gestito la crisi – non solo economica – cominciata nel 2008.

Lo scopo del lavoro è perciò quello di mostrare come l'angolo visuale più fecondo sia quello della debolezza istituzionale dell'unica istituzione che gode di legittimazione diretta da parte dei cittadini europei (cittadinanza europea sancita dai trattati e che ormai è affiancata a quella nazionale). Possiamo dire che l'assunto fondamentale del lavoro è: se il PE ha una funzione di legittimazione democratica per tutto il sistema politico comunitario, possiamo affermare che ogni aumento di potere del PE segna una diminuzione del deficit democratico e che l'importanza del PE nell'architettura comunitaria è la misura della democraticità dell'UE? Il mio ragionamento parte dal fatto che l'elezione

⁴ È innegabile che ci siano assetti politici che di volta in volta possono privilegiare la rappresentanza o l'efficacia governativa: ma in tutti i regimi democratici è necessario il raggiungimento di un livello minimo di successo in entrambe le dimensioni. Anche in questo settore la letteratura politologica è sterminata, perciò mi limiterò a segnalare alcuni contributi utilizzati in sede di riflessione sul tema: cfr. L. BARDI, S. BARTOLINI, H. TRECHSEL (eds.), *The Role of Parties in Twenty-First Century Politics. Responsive and Responsible?* New York, Routledge, 2015; J. BLONDEL, R. SINNOT, P. SVENSSON, *Representation and Voter Participation*, in “Journal of Political Research”, 32, n. 2, 1997, pp. 243-272; J. HAYWARD, *The Crisis of Representation in Europe*, Londra, Frank Cass, 1995; M. MARSH, P. NORRIS, *Political Representation in the European Parliament*, in “European Journal of Political Research”, 32, n. 2, 1997, pp.153-164; G. PASQUINO, R. PELIZZO *Parlamenti Democratici*, Bologna, il Mulino, 2006; H. PITKIN *The Concept of Representation*, Berkley, University of California Press, 1967; H. SCHMITT, J. THOMASSEN, *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, New York, Oxford University Press, 1999.

diretta del Parlamento è stata resa necessaria del bisogno di legittimare il sistema comunitario e che la necessità di raggiungere standard democratici più elevati (tramite il rafforzamento del Parlamento), sia una costante nel lungo processo di revisione istituzionale che va dall'Atto Unico Europeo sino al Trattato di Lisbona.

Concordando sull'importanza di questi progressi istituzionali, possiamo affermare che essi siano il frutto di una scelta deliberata da parte dei governi nazionali di risolvere il deficit democratico, rafforzando il lato sovranazionale dell'Unione, oppure sono il frutto dell'azione del PE, che è stato capace di incidere sulle scelte strutturali inerenti il futuro della comunità? Nel secondo caso, questi cambiamenti potrebbero essere il frutto, non previsto da parte dei governi, di una certa capacità costituente del Parlamento, il quale, nel tentativo di cercare di acquisire una posizione di maggior rilievo nei confronti degli altri attori istituzionali, ha ottenuto dei vantaggi proprio in alcuni di quei settori che determinano la natura del deficit democratico⁵.

Questi cambiamenti sono principalmente di due tipi: il primo concerne le modalità del processo legislativo con l'estensione della procedura di codecisione, mentre il secondo riguarda le modalità di incarico della Commissione con il voto di fiducia del Parlamento. Benché si possa discutere sulla portata e sull'efficacia di questi cambiamenti per il PE, ciò che risulta decisivo è il fatto che questi risultati non modificano sostanzialmente la natura del deficit, che i governi si sono trovati costretti ad accettare mutamenti che non avevano previsto e che hanno cercato di giustificare come un tentativo di colmare questo gap democratico (benché la riforma che più incide sulla struttura del deficit, cioè il voto di fiducia necessario alla Commissione, ha una portata in realtà molto limitata).

Il vero valore di queste riforme non sta nel loro peso specifico ma risiede, a mio giudizio, nel modo in cui sono state ottenute: possiamo leggerle come vere e proprie acquisizioni del PE all'interno di un più ampio confronto che vede fronteggiarsi i tre macro attori istituzionali della comunità.

⁵ S. HIX, *Constitutional Agenda Setting Through Discretion in Rule Interpretation. Why the European Parliament Won at Amsterdam*, in "British Journal of Political Science", 32, n. 2, 2002, pp. 259-280; P. PIERSON, *The Path to European Integration: a Historical Institutional Analysis*, in "Comparative Political Studies", 29, n. 2, 1996, pp. 251-267; E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Un profilo storico*, in "Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 3, 2013, pp. 55-76.

1. *La natura del problema*

Come accennato in precedenza, riguardo alla questione definitoria del deficit democratico si confrontano diversi approcci che rivelano la complessità del problema trattato. Una ricostruzione delle differenti posizioni è stata fornita da Weiler, Haltern e Mayer i quali hanno formulato la cosiddetta *standard version*⁶ del deficit democratico. Questa definizione va a toccare cinque punti particolarmente critici della vita politica europea:

1. nel normale *policy making* a livello nazionale, i governi sono direttamente responsabili dinnanzi ai vari parlamenti nazionali i quali possono svolgere la loro funzione di controllo rispetto all'esecutivo. Quando il processo decisionale si sposta a livello comunitario, i governi possono agire in totale autonomia rispetto a qualsiasi controllo parlamentare.
2. Il Parlamento Europeo è troppo debole e il suo ruolo troppo marginale. Questo significa che la marginalizzazione dei parlamenti nazionali non è compensata da una maggiore forza dell'assemblea europea. Benché negli anni i poteri del PE siano notevolmente aumentati, la sua posizione resta nettamente inferiore rispetto a quella del Consiglio. A questo si aggiunge il debole vincolo che lega la Commissione al PE, nonostante un passaggio formale che richiede l'approvazione del Presidente della Commissione e poi dell'intera Commissione da parte del PE.
3. Le elezioni europee sono realmente marginali, non combattute su di un'agenda europea e considerate semplicemente come un banco di prova da parte dei partiti nazionali rispetto a tematiche prettamente nazionali. Da qui la definizione di elezioni di "secondo ordine"⁷.
4. La natura altamente tecnocratica del processo decisionale, sommata alla scarsa incisività delle elezioni europee, ha creato un forte distacco tra le istituzioni comunitarie e i cittadini.
5. L'integrazione europea ha prodotto uno spostamento nella presa di decisioni politiche rispetto alle preferenze dei cittadini. In poche

⁶ J.H.H. WEILER, U.R. HALTERN, F. MAYER, *European Democracy and its Critique*, cit..

⁷ K. REIF, H. SCHMITT, *Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, in "European Journal of Political Research", 8, n. 1, 1980, pp. 18-36; H. SCHMITT (ed.), *European Parliament Elections after Eastern Enlargement*, Abingdon, Routledge, 2012.

parole l'UE è una sorta di camera di compensazione degli interessi dei governi; si perseguono politiche che non potrebbero essere realizzate a livello nazionale.

Questa trattazione del problema è un punto di partenza non eludibile perché assume alla base due punti fermi che hanno una rilevanza assoluta: il primo è che l'UE è un vero e proprio sistema politico e che le sue istituzioni non possono essere ricondotte al ruolo di istituzioni non maggioritarie proprie dello "stato regolatore"⁸; l'altro è legato al fatto che dopo l'Atto Unico Europeo (1986) e soprattutto il Trattato di Maastricht (1992), l'ambito delle competenze dell'Unione è cresciuto esponenzialmente e che parimenti è cresciuto il grado di incisività sulla vita quotidiana delle centinaia di milioni di cittadini europei. Tutto ciò si inserisce in una cornice segnata dalla continua erosione da parte dell'UE di quello che è stato il principio fondante dello Stato moderno europeo, ossia la sovranità. Per questo non è possibile pensare che il rendimento democratico delle istituzioni europee sia una sorta di speculazione intellettuale e non un problema concreto capace di incidere sul futuro stesso dell'UE.

Lo stesso mandato ricevuto dalla CIG del 2007, dopo il fallimento della costituzione europea, invitava ad elaborare un trattato:

che modifichi i trattati esistenti allo scopo di migliorare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna.

La natura del problema risiede nel rapporto tra le istituzioni e i cittadini: il percorso compiuto negli ultimi vent'anni dall'UE rende obsoleta l'idea che la legittimità fornita alle istituzioni comunitarie dagli stati nazionali sia ancora sufficiente. Il primo passo in direzione di un nuovo tipo di legittimazione è stata la prima elezione diretta del PE nel 1979: non si può disconoscere che quella sia stata una spinta decisiva per cercare di far uscire la Comunità dalle secche in cui si era trovata dalla seconda metà degli anni '60. Nel momento in cui tutto il sistema era in difficoltà, apparve necessario rivolgersi direttamente ai cittadini perché potesse scorrere una nuova linfa capace di rinvigorire l'intera architettura.

⁸ G. MAJONE, *Europe's democratic deficit: the question of standards*, cit..

È essenzialmente nel rapporto che intercorre tra cittadini e istituzioni che si annida il problema: i rappresentanti eletti dai cittadini hanno modo di incidere concretamente sulle scelte comunitarie? Una volta prese delle decisioni politiche, c'è un vero processo di *accountability* che leghi istituzioni e cittadini? Nel momento in cui non esiste un processo di competizione democratica nella lotta per il potere che abbia come posta in gioco la conquista del governo, come possiamo credere che il sistema politico europeo sia completamente democratico?

È complicato credere che possa bastare un modello di legittimità indiretto, basato esclusivamente sulla produzione di *output* significativi, così come ipotizzato da Scharpf⁹: la questione risiede nella capacità del sistema di ricevere e processare anche *input* dal basso¹⁰. Questo passaggio è segnato dalla fine di quello che è stato definito il *permissive consensus*¹¹ per approdare ad una fase in cui i cittadini non sono più disposti a fornire una delega in bianco ai governi nella gestione delle questioni europee.

Il problema della cittadinanza e dell'auto-identificazione degli europei sembra essere una questione di cruciale importanza nella soluzione del deficit democratico comunitario¹². Attorno alla difficile identificazione di un *demos* europeo ruota una grossa parte dei dubbi sulla possibilità di migliorare la qualità democratica dell'UE: è possibile in un sistema di stati nazione, con differenze identitarie così profonde, dirigersi sulla strada di una politica europea pienamente competitiva basata sulla regola della maggioranza, senza creare attriti tali da poter addirittura distruggere l'intera Unione?

La questione dell'identità e del senso di appartenenza ad una stessa comunità politica appare essere un'incognita di difficile soluzione:

⁹ F.W. SCHARPF, *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹⁰ D. EASTON, *A System Analysis of Political Life*, New York, Wiley and Sons, 1965.

¹¹ Inglehart spiega in questi termini il *permissive consensus*: "there was a favourable prevailing attitude toward the subject, but it was of low salience as a political issue- leaving national decision makers free to take steps favourable to integration if they wished but also leaving them a wide liberty of choice": R. INGLEHART, *Public opinion and regional integration*, in "International Organization", 24, n. 4, 1970, pp. 764-95. Cfr. L. LINDBERG, S. SCHEINGOLD, *Europe's Would Be Polity*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970.

¹² D. BEETHAM, C. LORD, *Legitimacy and the European Union*, Harlow, Longman, 1998; S. HIX, *The Political System of the European Union*, Londra, Macmillan, 2005; S. HIX *What's Wrong with the European Union and How to Fix it*, Cambridge, Polity Press, 2008; P. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione Europea e perché*, Bologna, il Mulino, 2000.

il valore della comunità politica è centrale per la tenuta della struttura di un sistema politico. In capo alla comunità si fa risalire la legittimità che consente agli stati nazionali di espletare alcune prerogative fondamentali: il rispetto della sovranità, il monopolio della violenza legittima, un sistema autonomo e capillare di tassazione per finanziare politiche redistributive e di spesa.

Ciò che è essenziale sottolineare è il fatto che la creazione di un'identità europea, non sostitutiva di quelle nazionali ma additiva, è un processo in corso da ormai diversi anni e che è strettamente legato ai diversi stadi del processo di integrazione. Il limite posto ad un completo sviluppo di questa identità è dato (oltre che da eccessive timidezze integrazioniste da parte dei governi nazionali) anche da un mancato salto di qualità nel processo politico europeo: cioè da una sua piena democratizzazione. La costruzione di una comunità politica europea passa anche da una genuina credenza e applicazione delle regole democratiche al contesto UE, come scrive Hix:

“In the EU, rather than assuming that a European demos is a prerequisite for genuine democracy, a European democratic identity can only be formed through the practice of democratic competition, whereby citizens accept being on the losing side in one particular contest in the expectation that they will be on the winning side in the not too distant future”¹³.

Indubbiamente il lungo processo di integrazione ha socializzato i cittadini degli stati membri a sentirsi parte di una comunità più ampia di quella delimitata dallo stato nazionale: una comunità più ampia non sostitutiva di quella nazionale, ma semplicemente aggiuntiva, perché legata a norme e valori differenti.

Quel che potrebbe accomunare e legare assieme i diversi popoli europei e cementificare un certo “spirito europeo”, garantendo al contempo una maggiore solidità alle istituzioni europee, sono le procedure democratiche. Queste considerazioni sono sfuggenti perché di difficile ancoraggio è la nozione stessa di *demos* europeo (e ancora più l'idea di spirito europeo). Questa difficoltà nel “pensare” e nell'individuare un popolo europeo è riecheggiata anche dal modello di legittimità basato sull'*ouput* che, come evidenzia Scharpf, caratterizza l'UE: nel gover-

¹³ S. HIX, *The Political System of the European Union*, cit., p.180.

no per il popolo si mette necessariamente enfasi sul ruolo delle élites, e nel caso europeo sul ruolo delle élites tecnocratiche¹⁴.

Dobbiamo prestare attenzione a non compiere un grave errore di interpretazione sul concetto di governo per il popolo: un passaggio fondamentale è quello della responsabilità dei governanti, delle *élites*, dinnanzi al popolo, e quindi la necessità che i cittadini abbiano strumenti efficaci per valutare le *performance* politiche ed intervenire. L'Europa si dimostra carente proprio in questo senso e fondamentale perché ci si è dimenticati che il governo democratico è sempre governo dal popolo. L'enorme travaso di competenze dallo stato nazionale alle istituzioni comunitarie ha comportato l'aumento della produzione di output a livello europeo con una corrispondente diminuzione a livello nazionale: il problema in questo contesto risiede nel fatto che l'UE manca della famosa legittimità dell'input, cioè del governo del popolo. Questo è un limite enorme per qualsiasi esercizio di autorità da parte delle istituzioni europee. Ma ciò che garantisce la legittimità dell'input è sempre e comunque il grado di responsabilità di un governo: nel sistema europeo questa è garantita parzialmente solo attraverso i governi nazionali nel Consiglio. Il fatto che il Parlamento abbia visto aumentare in modo più o meno costante i suoi poteri ha creato le condizioni perché questo assurgesse al ruolo di *veto player*¹⁵, ma non a quello di istituzione capace di garantire un alto grado di *accountability*.

¹⁴ F.W. SCHARPF, *Governing in Europe*, cit..

¹⁵ Questo rientra all'interno di un più vasto ragionamento sul modello di *decision making* comunitario; un modello strettamente legato al valore della contrattazione tra istituzioni molteplici e di diverso tipo. In questo contesto spicca l'aumento dei poteri del PE che ha come obiettivo l'aumento della legittimità democratica dell'intero sistema, ma che ha avuto come conseguenza non intenzionale l'aumento delle difficoltà nel raggiungere accordi tra istituzioni. Cfr. G. MARKS, F.W. SCHARPF, P.C. SCHMITTER, W. STREECK, (ed.) *Governance in the European Union*, Londra, Sage, 1996; G. TSEBELIS, *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, in "American Political Science Review", 88, n. 1, 1994, pp. 128-142; G. TSEBELIS, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*, in "British Journal of Political Science", 25, n. 3, 1995, pp. 289-325; G. TSEBELIS, G. GARRETT, *Legislative Politics in the European Union*, in "European Union Politics", 1, n. 9, 2000, pp. 5-32.

2. La questione democratica come problema istituzionale

Si potrebbe riflettere a lungo sulla definizione di democrazia, su cosa la caratterizzi e su quali principi essa debba basarsi. In questo contesto può essere utile ancorarci alla definizione di democrazia più usata in scienza politica, ossia quella di Schumpeter e della “democrazia procedurale”. Secondo Schumpeter: *il metodo democratico è quell’assetto istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare*¹⁶.

Questa definizione ci permette di mettere in luce l’importanza per un sistema democratico del procedimento politico che porta alla competizione elettorale e quindi al confronto per ottenere la guida di un governo. È in questa situazione che hanno poi luogo tutta quelle serie di influenze e di pressioni che caratterizzano l’esperienza di un esecutivo.

Il nostro problema è riuscire a capire perché un assetto istituzionale *sui generis* come quello europeo debba fondarsi su procedure realmente democratiche. Se vogliamo dar seguito al punto di vista neofunzionalista, possiamo affermare con una certa sicurezza che l’effetto *spill over* nel processo comunitario ha realizzato le premesse perché la creazione di procedure democratiche diventasse, da almeno vent’anni a questa parte, uno dei problemi principali da risolvere per l’UE¹⁷.

Seguendo in maniera estremamente attenta le riflessioni di Easton volte a definire cosa sia un sistema politico, Simon Hix ha enucleato i punti che rendono l’UE (almeno nella forma) un vero e proprio sistema politico¹⁸:

- a. L’UE possiede un assetto stabile (e complesso) di istituzioni politiche che interagiscono tra loro e producono una rete di ordinamenti vincolanti. Pensiamo al ruolo della legislazione comunitaria e delle sentenze della Corte di Giustizia¹⁹.

¹⁶ J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londra, Allen & Unwin, 1954, trad. it. *Capitalismo, Socialismo e Democrazia*, Milano, Etas, p. 269.

¹⁷ E. SALVATI, *Ernst Haas e il Neofunzionalismo*, in G. SOLANO, F. Sozzi (a cura), *Maestri delle Scienze Sociali, vol.2*, Villasanta, Limina Mentis, 2014.

¹⁸ S. HIX, *The Political System of the European Union*, cit..

¹⁹ Non nego che questo ambito meriterebbe un certo approfondimento. Il punto in questione è capire se e come questi ordinamenti (o allocazione di valori imperativi per la società) riescono ad agire direttamente sui cittadini. È evidente che nel sistema europeo c’è ed è forte la mediazione degli stati e dei loro apparati, ma non possiamo però negare

- b. Esiste anche a livello europeo una forte organizzazione degli interessi. Questo sia tramite organizzazioni politiche come i partiti, sia tramite la presenza di gruppi di pressione. Nell'UE esiste un sistema di pressione sul processo politico non monopolizzato dagli stati ma che vede la presenza attiva di gruppi privati (le euro lobby).
- c. Le decisioni dell'UE hanno ormai una rilevanza enorme ed incidono direttamente sulla vita dei cittadini²⁰.
- d. Infine c'è un processo politico costante all'interno del sistema: un processo caratterizzato da una interazione tra output e domande verso il sistema.

Questi punti risultano essere centrali nella comprensione del funzionamento comunitario e pertanto fondamentali nel comprendere la natura del deficit di democrazia presente in Europa. I limiti della democrazia comunitaria si trovano all'interno di questi quattro elementi e per questo risiedono nella struttura e nel funzionamento delle istituzioni.

Osservando il primo dei punti elencati da Hix, dobbiamo soffermarci sull'interazione che lega in maniera costante le istituzioni comunitarie e sull'insieme di regole che stabiliscono il modo in cui questa interazione prende forma. Se per quel che concerne, ad esempio, il ruolo della Corte di Giustizia non si pongono veri problemi riguardo al carattere più o meno democratico di questa istituzione e del suo rapporto con i cittadini (le corti agiscono sempre in totale indipendenza rispetto al potere politico, tanto da essere insieme alle Banche Centrali le istituzioni non – maggioritarie per antonomasia), maggiori dubbi si pongono sul versante della legislazione comunitaria. Benché la produzione legislativa dell'UE sia ormai dotata di un notevole grado di efficacia, non possiamo tralasciare il suo altro grado di complessità: a seconda del settore in cui le istituzioni sono chiamate a legiferare esistono procedure diverse da adottare. Queste procedure sono tre: consultazione, cooperazione, codecisione e tracciano il tipo di relazione che intercorre nel processo politico tra le diverse istituzioni,

come, ad esempio, al di là del valore sovraordinato del diritto comunitario sul diritto nazionale, esista la possibilità per i cittadini europei di rivolgersi direttamente alla Corte di Giustizia per far valere i propri diritti (spesso) contro gli stati nazionali.

²⁰ Questo sia per ampiezza delle politiche coperte dalla competenza UE, sia per il grado di "profondità" di questa competenza.

assegnando delle differenti quote di potere a seconda della procedura utilizzata²¹.

Per quel che concerne la legislazione comunitaria bisogna partire da un punto fondamentale: il potere di iniziativa legislativa è, per dettame dei trattati, conferito esclusivamente alla Commissione. A questo monopolio formale si affianca in ogni caso uno “stimolo” informale da parte delle altre istituzioni, le quali possono suggerire alla Commissione la necessità di intervenire in alcuni ambiti. Come rileva Nugent, oltre al primato giuridico assegnato alla Commissione, c’è il grande peso politico del Consiglio, il quale può far valere questo valore aggiunto per stimolare la Commissione nell’azione legislativa in settori ritenuti di particolare interesse²². Infine c’è il Parlamento che ha visto nel corso degli anni crescere la sua capacità di proposta legislativa verso la Commissione, soprattutto per due motivazioni: l’elezione diretta che fornisce una legittimità politica non trascurabile e l’evoluzione delle procedure legislative che hanno fornito al PE un peso accresciuto in maniera costante.

Tutti i cambiamenti apportati alle procedure legislative hanno garantito un ruolo di maggior peso al PE: così fu per l’introduzione della procedura di cooperazione con l’AUE, con l’introduzione della procedura di codecisione I con il Trattato di Maastricht e con l’adozione della codecisione II nel Trattato di Amsterdam²³.

²¹ In questo campo si dovrebbe fare strada una riflessione più ampia sulla questione del potere detenuto da queste tre istituzioni. Possiamo dire che tutte le riforme dei trattati hanno teso a modificare i rapporti di potere tra questi soggetti; il punto è che ogni modifica in cui il Consiglio non ha deciso di immettere nuovo potere nel sistema ha semplicemente visto un travaso di potere da una istituzione all’altra (di norma a vantaggio del PE e a danno della Commissione, come con la procedura di codecisione). Considerando che il sostegno popolare non giunge direttamente nel sistema politico europeo, e non essendoci quindi quel circuito di sostegno-produzione di diritti proprio di un sistema politico, l’unico modo di immettere potere è dato dalle concessioni dei governi nazionali alle altre istituzioni. Nel momento in cui fosse possibile collegare i cittadini direttamente al governo europeo, fornendo sostegno e ricevendo spettanze, il sistema politico europeo potrebbe avere maggiore libertà rispetto al controllo strettamente intergovernativo esercitato dagli stati tramite il Consiglio.

²² È evidente che la Commissione non può ignorare in alcun modo la pressione esercitata dal Consiglio, in quanto è l’organo che esprime e raccoglie gli interessi dei governi nazionali: N. NUGENT, *Governo e politiche dell’Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2006.

²³ La procedura di codecisione si dipana in tre stadi potenziali (non necessariamente si giunge sino all’ultimo): nel primo la Commissione presenta la sua proposta legislativa, questa viene esaminata dal PE e dal Consiglio. Il testo può essere adottato

Nonostante il fatto che la procedura di codecisione abbia consentito al PE di guadagnare questo potere di veto, è rimasto comunque intatto un problema non trascurabile: l'organo esecutivo, che detiene il primato assoluto dell'iniziativa legislativa, si trova ad agire in una condizione di legittimità alquanto precaria rispetto ad ogni standard democratico. Riferendoci alla versione standard del deficit democratico e alla constatazione che il livello sovranazionale ha contribuito a svuotare i parlamenti di parte della loro forza di controllo – avendo garantito ai governi un notevole grado di autonomia all'interno del Consiglio – risalta in maniera ancor più evidente la debolezza del Parlamento nei confronti dello stesso Consiglio e quindi dei governi²⁴.

Il fatto che, ad esempio, siano stati istituzionalizzati degli incontri ristretti tra i rappresentanti delle istituzioni prima dei comitati di conciliazione²⁵ (questi comitati raggiungono anche il numero di 100 componenti, per cui la realizzazione di incontri preliminari consente una semplificazione dei lavori per lo stesso comitato) non significa che il Parlamento abbia una qualsivoglia forma di potere di controllo sulle scelte dei governi nazionali nel Consiglio: anzi, la capacità di supervisione è quasi nulla e sicuramente molto inferiore a quella esercitata sulla Commissione. Inoltre la condizione di sganciamento nei confronti del principio dell'autorizzazione popolare, e quindi di ogni forma di responsabilità nei confronti dei cittadini tramite il parlamen-

in prima lettura se il PE e il Consiglio concordano sul contenuto. Se PE e Consiglio non giungono ad un accordo in questa fase, il Consiglio, al ricevimento del parere del PE, adotta una posizione comune (nella maggior parte delle materie il Consiglio adotta una posizione comune a maggioranza qualificata). Il secondo stadio prevede che il PE possa approvare, emendare o respingere la posizione comune; se il PE la adotta o non esprime alcun parere, il Consiglio può adottarla come atto legislativo. Se il PE respinge la posizione comune a maggioranza assoluta dei suoi membri, la proposta cade. Nel caso dovesse emendarla, sempre a maggioranza assoluta dei suoi membri e il Consiglio nella sua seconda lettura non accetta il testo modificato dal Parlamento, si passa al terzo stadio. In questo passaggio la proposta emendata dal PE approda ad un comitato di conciliazione composto da un numero pari di membri del Consiglio e del Parlamento. Se il comitato concorda su un progetto comune, la proposta torna al Consiglio e al PE per l'approvazione: in questo voto finale il Consiglio si esprime a maggioranza qualificata, mentre il PE a maggioranza dei voti espressi. Nel caso fallisse l'opera del comitato di conciliazione, la proposta viene ritirata.

²⁴ J. O'BRENNAN, T. RAUNIO (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From Victims of Integration to Competitive Actors?* New York, Routledge, 2007.

²⁵ I cosiddetti trialoghi.

to, è figlia di un'idea che ha visto costruire il successo, o comunque la forza dell'UE, esclusivamente su un sistema di legittimità indiretta, basata sulla produzione di *output*, ma senza la vera ricezione di *input*. Questo principio influisce a cascata sull'assetto istituzionale (e dei poteri) all'interno della comunità.

3. *Il Parlamento Europeo e la sfida democratica*

Abbiamo visto brevemente il funzionamento legislativo dell'Unione e quindi come si colloca in questo iter il Parlamento: possiamo affermare che, con lo sviluppo della procedura di codecisione, il suo ruolo è cresciuto sino a sviluppare una sorta di potere di veto lasciando però la capacità di *agenda setting* parzialmente lontana dalle sue prerogative. La possibilità di determinare le scelte politiche si trova allora divisa tra il consesso intergovernativo per eccellenza, il Consiglio e l'esecutivo europeo, la Commissione. Se il Consiglio trae evidentemente la sua legittimità democratica dall'essere composto dai governi eletti degli stati membri, la Commissione ha invece una natura più ambigua.

Pur essendo, con alcuni limiti e alcune differenze, l'organo che più si avvicina per compiti e caratteristiche agli esecutivi delle democrazie parlamentari, questo organo collegiale non ha nessun legame diretto con i cittadini tramite il Parlamento e i partiti. Secondo i trattati vigenti, questa è la procedura di nomina del Presidente e dei Commissari:

Il Consiglio, riunito a livello di capi di stato o di governo e deliberando a maggioranza qualificata, designa la persona che intende nominare Presidente della Commissione; tale designazione deve essere approvata dal Parlamento Europeo.

Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e di comune accordo con il presidente designato, adotta l'elenco delle altre persone che intende nominare membri della Commissione, redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno stato membro.

Il Presidente e gli altri membri della Commissione così designati sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione da parte del Parlamento Europeo. Dopo l'approvazione del Parlamento Europeo, il presidente e gli altri membri della Commissione sono nominati dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata (art. 214(2) TCE).

Su questa che è l'attuale procedura di nomina bisogna compiere due riflessioni. La prima riguarda le innovazioni che sono state introdotte nei trattati tramite l'opera diretta del PE. Il fatto che il Presidente della Commissione debba ottenere un voto di fiducia palese da parte dell'assemblea e che i Commissari designati debbano sostenere delle audizioni davanti alle commissioni pertinenti, ricalcando così il modello del Congresso USA²⁶, sono migliorie derivanti da pratiche informali che il PE aveva portato avanti per parecchi anni, cercando di usare al meglio l'unica risorsa che aveva da spendere nella competizione con le altre istituzioni europee, cioè la sua legittimità derivante dal voto. In questo caso ci troviamo dinnanzi ad un vero processo politico costituente: le pratiche informali hanno agito concretamente sulla struttura del sistema politico apportando delle modificazioni che ora sono codificate e fanno parte della *rule of law* comunitaria²⁷.

La seconda riflessione riguarda l'incisività di queste modifiche nel processo politico normale. Prima di tutto il nome che viene presentato all'approvazione del Parlamento è figlio del modello di contrattazione proprio delle istituzioni intergovernative: se dopo gli attriti sulla nomina quasi imposta di Santer nel 1994 si è arrivati ad un maggior coinvolgimento del PE nelle scelte di Prodi e Barroso, non possiamo affermare che il Parlamento sia l'attore rilevante nella decisione riguardo a questa nomina. Ciò che ha ottenuto il Parlamento dopo lo scontro sul nome di Santer, è stato che il Consiglio avrebbe evitato di imporre la nomina di un candidato palesemente sgradito al PE e che il candidato designato si sarebbe presentato dinnanzi all'assemblea. Questa situazione non delinea in nessun caso alcuna forma di cooperazione nell'individuazione del nome tra le due istituzioni; semplicemente è possibile che, valendo un voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, il candidato emerga tramite una minore contrattazione e magari sia il prodotto di una certa maggioranza politica all'interno del Consiglio stesso (e questo è il caso di Barroso, che nel 2004 venne indicato da una chiara maggioranza conservatrice all'interno del Consiglio).

Un maggiore scarto verso la normalizzazione della procedura di nomina del Presidente della Commissione si è avuta nel 2014, quando Juncker ha ricevuto l'appoggio anche dei socialisti dopo la vittoria

²⁶ S. FABBRINI, *Costituzionalizzare una democrazia composita. Quali insegnamenti dall'esperienza europea e statunitense*, in "Quaderni di Scienza Politica", 2, 2007, pp. 195-226; S. FABBRINI, *Compound Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

²⁷ E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Un profilo storico*, cit..

alle elezioni europee da parte dei partiti aderenti al Partito Popolare Europeo. Effettivamente le elezioni del 2014 hanno visto il primo embrione di “conflitto elettorale” tra i candidati alla presidenza indicati dai gruppi prima del voto²⁸.

Bisogna però fare ulteriore chiarezza sul significato del voto di fiducia che il PE esprime prima nei confronti del candidato alla presidenza e poi del collegio dei commissari nella sua totalità: questa fiducia è una fiducia tecnica e solo parzialmente politica. Questa è una differenza decisiva che in parte serve a definire anche il carattere del deficit democratico europeo: che il voto di fiducia sia dato da una maggioranza più o meno vasta dell’assemblea, che veda da una parte forze di centro destra e dall’altra forze di centrosinistra significa ben poco perché successivamente a questo voto non ci sarà nessuna espressione di sostegno costante da parte dell’aula nei confronti della Commissione. Significa che non c’è un programma politico che leghi l’esecutivo ad una maggioranza parlamentare, garantendo così un determinato tipo di implementazione delle politiche, un chiaro indirizzo politico e una forma di *accountability* nei confronti dell’elettorato. Ed in questo senso vanno interpretate anche le famose audizioni dei Commissari designati dinnanzi alle commissioni parlamentari: queste audizioni, che a molti osservatori avevano fatto intravedere l’instaurazione di una qualche sorta di responsabilità nei confronti del Parlamento, non sono mai imperniate sulla valutazione di un progetto politico che i Commissari vorrebbero realizzare una volta insediati nei loro incarichi, ma si fermano a valutazioni (puntuali e rigorose) sulle capacità personali dei commissari e sulla loro limpidezza morale e intellettuale²⁹. In poche parole il Parlamento non è ancora in grado di procedere

²⁸ L. CANALE, P. FRANZOSI, F. MARONE, E. SALVATI, *Contro l’Europa. La sfida dei partiti euroscettici*, Novi Ligure, Edizioni Epoké, 2014.

²⁹ Il caso più eclatante a cui si riferiscono molti studiosi è quello della Commissione Barroso e del portafoglio Giustizia e Affari Interni assegnato a Rocco Buttiglione. La valutazione negativa data dai parlamentari nei confronti di Buttiglione (e di altri quattro commissari) si riferiva a delle dichiarazioni fatte dallo stesso dinanzi alla commissione parlamentare nelle quali esprimeva alcuni commenti nei confronti degli omosessuali e delle donne. Queste dichiarazioni, che provocarono la ferma condanna del PE, fecero intravedere a Barroso la possibilità di un risultato negativo al momento del voto, tanto da fargli ritirare il Collegio per provvedere ad un rimpasto. Lo stesso Nugent si riferisce a questo episodio sottolineando che “la capacità del PE di imporre cambiamenti nella composizione della Commissione Barroso e nella distribuzione interna dei portafogli illustra in maniera efficace la sempre maggiore importanza goduta dalle opinioni del PE agli occhi della Commissione”.

ad una sorta di “interdizione politica” basata su contenuti specifici, su idee di *policy* o su programmi politici, ma si limita a valutare il grado maggiore o minore di idoneità dei singoli candidati.

Da tutto questo è evidente come a livello europeo manchi un vero legame tra i cittadini e l’organo esecutivo, venendo meno sia la forma di *responsible government* che quella del *party government*³⁰. Questo circuito di “irresponsabilità” governativa va annoverato tra i motivi alla base della distanza che si registra tra le istituzioni europee e i cittadini nel principale momento di coinvolgimento rappresentato dalle elezioni europee.

Vedi N. NUGENT, *Governo e politiche dell’Unione Europea*, cit. Indubbiamente la presa di posizione del Parlamento è stata decisiva nel segnare le sorti della composizione parziale della Commissione, ma il vero punto che a noi deve premere sottolineare è il fatto che se questo potere diverrà rilevante questa si legherà a giudizi politici veri e propri. Credo che si potrà affermare che il PE avrà un vero potere di interdizione politica quando potrà imporre lo stop ad un commissario designato in base alle politiche che vorrà adottare nel suo dicastero; la mia convinzione è che il PE abbia vinto questo braccio di ferro (aggiungendo anche l’ostacolo della sfiducia che può essere solo collettiva e non verso un singolo commissario) perché la questione era molto più formale che sostanziale (il commissario designato Buttiglione non aveva mai espresso la volontà di promuovere politiche ostili nei confronti degli omosessuali). Quello che bisogna rilevare è che questo passaggio potrebbe essere importante in chiave di processo costituente, cioè l’*affair* Buttiglione potrebbe aver innescato un processo volto a modificare la struttura tanto da prevedere, ad esempio, la possibilità di sfiducia singola e non collettiva. Questo però potrebbe restare semplicemente un *wishful thinking* dato che i Commissari sono nominati dai governi nazionali e questi non hanno sicuramente interesse a vedere un loro rappresentante (benché i trattati non designino i commissari come rappresentanti dei governi nazionali nella Commissione) sfiduciato dal PE. Gli altri quattro commissari che non incontrarono il favore del Parlamento erano Neelie Kroes alla concorrenza e Mariann Fischer Boel all’agricoltura, perché c’erano sospetti di conflitto di interessi in quei portafogli; Laszlo Kovacs all’energia considerato non all’altezza e Ingrida Udre perché al momento della designazione venne coinvolta in un scandalo riguardante dei finanziamenti illeciti al suo partito.

³⁰ Sulle due dimensioni rimando ad alcuni testi particolarmente interessanti: Cfr. A.H. BIRCH, *Representative and Responsible Government: an Essay on the British Constitution*, Londra, Allen and Unwin, 1964; J. BLONDEL, M. COTTA (a cura), *Party and Government*, Londra, Macmillan, 1996; J. BLONDEL, M. COTTA (a cura), *The Nature of Party Government*, New York, Palgrave, 2000; M. CALISE, *Il Governo di Partito. Antecedenti e Conseguenze in America*, Bologna, il Mulino, 1989; F. CASTLES, R. WILDENMANN (a cura di), *Visions and Realities of Party Government*, Berlino, De Gruyter, 1986; A. RANNEY, *The Doctrine of Responsible Party Government: its Origins and Present State*, Urbana, University of Illinois Press, 1962; S. VASSALLO *Il Governo di Partito in Italia (1943-1993)*, Bologna, il Mulino, 1994.

Tabella 1 - *Affluenza alle elezioni europee (media ue)*

<i>Elezioni</i>	<i>Affluenza</i>
1979	62%
1984	61%
1989	58%
1994	56,5%
1999	49,8%
2004	45,5%
2009	43,2%
2014	43,1%

La semplice osservazione della tab.1 ci mostra come, a partire dalle prime elezioni dirette del 1979, la partecipazione sia andata costantemente decrescendo nel corso delle tornate elettorali. Se pensiamo che le grandi riforme volte a ricostruire l'assetto istituzionale e in particolare quelle dirette a rafforzare il ruolo del PE partono dal 1987, è evidente che esiste un problema di fondo di particolare rilevanza. Che il Parlamento abbia visto accrescere parzialmente il suo ruolo con la nuova procedura legislativa di codecisione, che la Commissione debba ricevere un voto di fiducia da parte del PE, sembrano essere motivi di scarso interesse da parte dell'elettorato. Il fatto che i cittadini vengano chiamati alle urne per stabilire un risultato che ha realmente poca incidenza sulla vita politico-istituzionale della comunità, e quindi che le scelte politiche che subiscono non possano essere sottoposte al vaglio della competizione elettorale, sono i motivi principali per cui queste consultazioni sono esclusivamente elezioni di secondo ordine, utilizzando la definizione di Reif e Schmitt che meglio ne chiarisce la natura³¹.

Le elezioni europee vengono combattute su questioni prettamente nazionali e sono considerate niente più che test per le forze che le affrontano stando al governo dei rispettivi paesi, semplicemente perché non c'è alcun interesse a politicizzare con tematiche prettamente europee queste consultazioni. Non c'è interesse perché manca in realtà la posta in gioco: in ogni sistema politico la posta in gioco è l'acquisizione del potere e nei sistemi poliarchici questa posta è assegnata tramite

³¹ K. REIF, H. SCHMITT, *Nine second order national elections: a conceptual framework for the analysis of European elections results*, cit..

l'aperta competizione elettorale per ottenere il governo. Nel momento in cui queste elezioni non sono in grado di dare seguito a nessun risultato, non mettendo in gioco nient'altro che un certo numero di seggi all'interno di un'assemblea che può incidere in maniera relativa sulle scelte di *policy*, appare evidente come gli stessi cittadini non possano considerare questa competizione come decisiva, forse nemmeno come importante.

Il ruolo dei cittadini è fondamentale in ogni sistema politico democratico perché è tramite il loro sostegno che il sistema è capace di produrre potere e di espanderne la quantità: ma evidentemente i cittadini necessitano di ottenere dei diritti ben precisi in base ai quali decidere se fornire o meno il proprio sostegno agli attori politici. Di più: i cittadini devono poter valutare se questi *input*, se queste richieste di diritti siano state o meno realizzate, ed in caso negativo essere in grado di poter ritirare il loro sostegno selettivo. Nell'UE tutto questo è assente e manca perché il ruolo dell'assemblea elettiva è un ruolo azzoppato (e di conseguenza è zoppo il ruolo dei partiti che agiscono all'interno di questa assemblea). La mancanza di contrapposizione politica, di scelte realmente alternative da presentare agli elettori, indebolisce la credibilità e a lungo termine anche la stabilità del sistema politico europeo.

Ciò che aumenta la gravità di questa condizione è il fatto che l'assenza di una democrazia realmente responsabile dinnanzi ai cittadini rischia di minare severamente la fiducia che questi ultimi hanno nei confronti della stessa struttura europea, del suo sistema politico: molti studiosi si domandano se l'Europa possa resistere ad un sistema maggioritario, di vero confronto e scontro politico, mentre la domanda da porsi è quanto l'Europa potrà resistere ancora, dopo la fine del *permissive consensus*, ad una quasi totale assenza di legittimazione da parte dei suoi cittadini.

Il tema del sostegno verso l'UE è uno dei punti cardine da affrontare pensando sia al tema del deficit democratico sia a quello del futuro dell'Europa. La comunità europea nasce da quello che fu un grande progetto di carattere intergovernativo, con un ruolo preponderante delle élites nazionali che, favorite dal *permissive consensus*, ebbero la capacità di costruire un sistema istituzionale sovranazionale senza precedenti nella storia.

Proprio l'approfondimento sovranazionale ha reso necessario l'ingresso sulla scena dei cittadini, l'emersione di un sostegno e di un modello di legittimità aggiuntivo rispetto a quello fornito dalle classi dirigenti dei diversi stati membri. Questo sostegno, che è indipendente

dalle scelte contingenti fatte nel processo politico, riguarda la stabilità stessa della struttura: il sostegno della classe diretta, che spesso negli stati nazionali si basa sul senso di appartenenza ad una comunità politica, risulta essere irrinunciabile nel momento in cui le istituzioni sovranazionali hanno ancora un ruolo forte nell'architettura comunitaria.

Un punto cruciale è che l'UE, per garantirsi un sostegno strutturale da parte dei cittadini, deve essere in grado di fornire un qualche elemento che accomuni e garantisca tutti i popoli europei della validità di questa costruzione istituzionale: è possibile che questo "cemento" sia rappresentato dalle performance economiche? La risposta potrebbe essere affermativa se sposassimo una tesi come quella di Majone per cui le istituzioni comunitarie devono essere considerate come non-maggioritarie³² e devono basarsi quasi esclusivamente sul ruolo di "burocrazie illuminate"³³. Come ho scritto precedentemente, questa tesi si basa su una visione ridotta del ruolo UE: nell'architettura comunitaria esistono istituzioni non maggioritarie (la Banca Centrale, la Corte di Giustizia), esistono istituzioni intergovernative ed esistono istituzioni sovranazionali attorno alle quali si dipana la questione democratica. Questo assetto così complesso e variegato ha un impatto ormai diretto ed enorme sulle vite di centinaia di milioni di cittadini europei; un impatto che travalica le semplici competenze dello stato regolatore. Le preoccupazioni di Majone e di molti altri studiosi hanno una base non trascurabile: se esistono istituzioni che è meglio non politicizzare in contesti nazionali caratterizzati da un alto grado di omogeneità nella comunità politica e di stabilità nella struttura del regime, pensare che questo genere di istituzioni possano essere politicizzate a livello comunitario sarebbe un azzardo forse fatale per l'UE. La risposta a questa preoccupazione sta nel fatto che la necessità di implementare il livello democratico dell'UE non passa dal mettere sotto il gioco della competizione democratica ogni segmento dell'Unione: come sottolinea Hix campi quali quello della regolazione della concorrenza o istituzioni

³² Come giustamente sottolineano Hix e Follesdal è difficile ritenere l'UE esclusivamente alla stregua di uno stato regolatore data la forte impronta redistributiva che si è data con politiche di spesa come quella dei fondi di coesione per le aree sottosviluppate, cfr., A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, cit..

³³ S. HIX, *The political system of the European Union*, Londra, Macmillan, 2005, p. 179.

come la Banca Centrale Europea (BCE) devono essere tenute lontane dalla competizione politica.

Questo non può significare che la possibilità di partecipazione democratica dei cittadini europei debba essere espunta da ogni settore e istituzione dell'Unione. In realtà la crisi economica cominciata nel 2008 e la gestione del dossier Grecia hanno ampiamente dimostrato come il deficit di politica abbia messo a repentaglio il funzionamento e l'esistenza dell'Unione.

Allora eccomi ritornare al punto focale: ciò che può garantire un forte sostegno strutturale è la democrazia con le sue regole e le sue procedure. E attualmente non esiste una politica europea democratica perché le elezioni che si svolgono non determinano in nessun modo l'agenda delle politiche europee. La competizione è esclusivamente di maniera nel momento elettorale ed è praticamente assente nella vita quotidiana del Parlamento: che i partiti in Europa si dividano formalmente sul classico *continuum* destra-sinistra è una realtà, che negli ultimi dieci anni il livello di coesione di questi gruppi sia aumentato è altrettanto vero³⁴, ma date queste condizioni possiamo dire che esista una politica competitiva a livello europeo?

La procedura di codecisione che ha oggettivamente aumentato il peso del PE nel processo legislativo comunitario ha però contribuito ad aumentare il livello consociativo all'interno dell'aula: la necessità di avere una maggioranza assoluta per garantire il peso specifico del Parlamento nei confronti delle altre istituzioni richiede (per vincoli numerici) una gestione altamente consensuale dell'aula. La possibilità concreta che la vita parlamentare s'impenni su una forte contrapposizione e su un forte confronto tra coalizioni alimentate dall'opposizione tra i due maggiori gruppi, i Socialisti e Democratici (S&D) e il Partito Popolare Europeo (PPE), è praticamente nulla. Il PE, privato di ogni forma di contrapposizione programmatica basata sul ruolo opposizione/sostegno ad un esecutivo, si caratterizza per il ruolo di "assemblea antagonista"³⁵ nei confronti delle altre istituzioni comunitarie.

³⁴ S. HIX, A. NOURY, G. ROLAND, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; S. HIX, A. NOURY, G. ROLAND, *Dimensions of Politics in the European Parliament*, in "American Journal of Political Science", 50, n. 2, 2006, pp. 494-511.

³⁵ Mutuo questo termine da Barbera perché lo trovo perfettamente calzante rispetto alla realtà del PE: basso grado di competizione interna e alto livello di conflittualità con le altre istituzioni comunitarie, cfr. A. BARBERA, *I Parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

Evidentemente è difficile pensare che esista una politica competitiva a livello europeo quando mancano due requisiti fondamentali: a) per che cosa competere e b) come competere (su quali base o piattaforme)

4. *La sfida della competizione politica e di un nuovo spazio politico europeo durante la grande crisi dell'Unione*

Abbiamo visto come la politica europea possa difficilmente definirsi competitiva nei termini a cui siamo abituati nelle arene nazionali, dimostrando come sia difficile – al momento – delineare i contorni dello spazio politico europeo. Per quanto possa sembrare improprio fare un parallelo tra sistema politico europeo e sistemi politici nazionali, ciò risulta inevitabile se si vuole intraprendere un confronto articolato sulla democrazia nell'UE: un discorso che non può prescindere dalla comparazione con i modelli esistenti³⁶.

Il dato più curioso riguardo alla competizione nell'arena europea, è il fatto che gli unici partiti o movimenti politici che competono nelle elezioni europee utilizzando temi non esclusivamente nazionali sono quelli fortemente anti-integrazionisti. Le esperienze danese e britannica (JuniBevægelsen e UK Independence Party) ci raccontano di partiti che agiscono ed hanno successo nell'arena europea, basandosi su di una piattaforma rivolta esclusivamente all'UE: il no all'integrazione e alle istituzioni sovranazionali rappresenta la prima vera e concreta frattura propria del sistema europeo³⁷.

Il risultato delle elezioni europee del 2014 è per certi aspetti paradigmatico rispetto al rafforzamento di questa frattura, perché queste hanno visto polarizzata la competizione sull'asse del confronto pro/anti integrazione anche e soprattutto grazie al ruolo dell'ampio spettro dei partiti euroscettici. Il successo di questi partiti ha permesso di

³⁶ L. BARDI, R. KATZ, P. MAIR, *Verso una politica europea*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 3, 2011 p. 347-368.

³⁷ L. CANALE, P. FRANZOSI, F. MARONE ED E. SALVATI, *Contro l'Europa. La Sfida dei Partiti Euroscettici*, cit.; S. HIX, M. MARSH, *Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections*, in "Journal of Politics", 69, 2007, pp. 495-510; S. HIX, A. NOURY, G. ROLAND, *Democratic Politics in the European Parliament*, cit.; L. HOO-GHE, G. MARKS, C. WILSON, *Party Positions on European Integration*, in G. MARKS, M. STEENBERGEN (eds.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

portare nel PE nuove istanze politiche (sicuramente alimentate dalla crisi economica) integrandole nel sistema politico europeo, tramite il modello della rappresentanza sovranazionale³⁸. Come scrive Salvati, il successo dei partiti anti-europei può avere il paradossale risultato di impegnare “*i due gruppi più importanti del Parlamento [PPE e S&D] a farsi carico della necessità di imporre una svolta alle politiche dell’Unione e a cercare di riavvicinare le istituzioni comunitarie ai cittadini, implementando quella funzione di collegamento tra cittadini-istituzioni che è stata così debole sino ad ora*”³⁹.

Questo risultato elettorale potrebbe portare al notevole rafforzamento della frattura pro/anti integrazione all’interno del PE, sommando questa alla classica frattura destra/sinistra⁴⁰. Questa divisione mostra come una politica competitiva (o parzialmente competitiva) sia possibile anche a livello europeo: ciò che rende questo genere di competizione democratica particolarmente interessante è il fatto che i partiti euroscettici basano parte del loro no all’integrazione sullo scarso livello di democraticità del processo politico comunitario (in questo accomunati a molti partiti populistici del continente)⁴¹.

La lontananza del PE dal cuore del dibattito e delle decisioni rispetto al modo in cui affrontare la crisi economico – finanziaria e il dossier Grecia sembrano aver limitato fortemente la possibilità che il Parlamento possa pensare ad una ulteriore espansione dei suoi poteri, magari associata ad un rafforzamento dello spazio politico e competitivo europeo. Alla prima grande prova, durante la crisi che maggiormente ha scosso le fondamenta dell’edificio comunitario, il PE è risultato forse l’assente più rilevante, sovrastato dalla dimensione intergovernativa incarnata dal Consiglio Europeo.

La mancanza di un sistema competitivo pienamente strutturato all’interno dell’arena europea porta con sé ulteriori problemi che minano la stabilità dell’edificio comunitario. La possibilità di organizzare ed articolare una opposizione politica garantisce la possibilità per i

³⁸ E. SALVATI, *Rappresentanza oltre lo Stato Nazionale: il caso del Parlamento Europeo*, in “Quaderni di Scienza Politica”, 20, n. 2, 2013, pp. 255-285.

³⁹ L. CANALE, P. FRANZOSI, F. MARONE, E. SALVATI, *Contro l’Europa. La sfida dei partiti euroscettici*, cit., p. 155.

⁴⁰ G. MCELROY, K. BENOIT, *Party Groups and Policy Positions in the European Parliament*, in “Party Politics”, 13, n. 1, 2007, pp. 5-28.

⁴¹ Y. MÉNY, Y. SUREL, *Democracies and the Populist Challenge*, Basingstoke, Palgrave, 2002; P. TAGGART, *Il Populismo*, Enna, Città Aperta Edizioni, 2002; P.A. TAGUIEFF, *L’illusione populista*. Milano, Bruno Mondadori, 2002.

cittadini di distinguere chi detiene in un determinato momento le leve del governo (e che compie perciò determinate scelte) e il regime inteso nella sua struttura⁴². Nel momento in cui diventa difficile distinguere tra scelte politiche e *leadership* alternative, si corre il rischio che il ritiro del sostegno possa riguardare non solo la *leadership* attuale ma l'intero sistema politico.

Attualmente l'Europa non ha l'opportunità di presentare leader e agende politiche rivali: nel PE non c'è un confronto tra posizioni divergenti e quindi forme di sostegno/opposizione nei confronti di un esecutivo. Il PE sembra dirigersi sempre più verso un ruolo costituente, capace di influenzare e modificare lo scenario istituzionale⁴³, piuttosto che provvedere a determinare lo svolgimento del processo politico democratico attraverso la definizione di una frattura maggioranza – opposizione come negli altri parlamenti. In questa condizione di sistema politico “quasi bloccato” hanno evidentemente gioco facile quei partiti e movimenti anti-europeisti che nelle ultime tornate elettorali hanno cominciato a riscuotere un notevole successo, puntando i riflettori sulla poca democraticità dell'UE.

Questa mancanza di competizione non permette che le elezioni siano il culmine di un dibattito aperto dinnanzi all'opinione pubblica su cosa debba essere l'UE, verso quali prospettive debba muoversi e su quali scelte politiche debba compiere: questa scarsa “ricettività” di ciò che arriva dal multiforme contesto sociale europeo mina qualsiasi forma di rispondenza verso l'elettorato⁴⁴. Gli output prodotti dall'Unione sono soprattutto figli degli input promossi dai governi nazionali, dalle grandi lobby ed in piccola parte dalle pressioni del PE; la paura della politicizzazione delle istituzioni comunitarie, ancor più delle perplessità degli stati nazionali, è il freno allo sviluppo di un sistema politico pienamente competitivo.

⁴² M. STOPPINO, *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè Editore, 2001.

⁴³ Su questo punto rimando ad ulteriori riflessioni che sono oggetto di un più ampio lavoro sul Parlamento Europeo. Sottolineo come questa “capacità costituente” del PE, figlia anche del suo ruolo di assemblea antagonista, venga considerata anche in S. HIX, *Constitutional Agenda Setting Through Discretion in Rule Interpretation*, cit.; R. KATZ, B. WESSELS, *The European Parliament, the National Parliaments and European integration*, New York, Oxford University Press, 1999; E. SALVATI, *Il Parlamento Europeo. Un profilo storico*, cit..

⁴⁴ C.J. CARRUBBA, *The Electoral Connection in European Union Politics*, in “The Journal of Politics”, 63 n. 1, 2001, pp. 141-158.

Il fatto che sia in corso un notevole sviluppo delle politiche democratiche all'interno del Parlamento, con un aumento della coesione dei gruppi oltre ad una divisione sul *continuum* destra/sinistra, rischia di essere lettera morta se non si approntano cambiamenti istituzionali e non si presta più attenzione a tutti gli sviluppi nella vita politica europea. I dati dell'Eurobarometro ci sottolineano come la vita del PE sia poco considerata dai grandi media degli stati nazionali⁴⁵, contribuendo a quella patina di opacità che copre il già complicato processo decisionale UE.

Emerge quindi un complessivo ritardo istituzionale nel recepire i classici orientamenti dello stato nazionale riguardo al circuito della rappresentanza, della responsabilità e della rispondenza. Il punto di approdo di questa serie di mancanze e di difetti è sicuramente legato alla posizione del Parlamento Europeo: abbiamo visto come tutte le riforme e tutti i trattati abbiano puntato su di un aumento, anche sostanziale, del ruolo e dei poteri del PE. Tutto questo è però servito a ben poco: i cambiamenti ci sono stati, ma il deficit è rimasto quasi totalmente inalterato. Appare evidente come il deficit sia primariamente una questione legata ad un conflitto che si dipana tra le maggiori istituzioni europee: tutti i cambiamenti avuti nei trattati, che sono stati giustificati proprio alla luce di tale deficit, sono in realtà figli della necessità del Parlamento di vedersi riconoscere *de jure* poteri che aveva cominciato ad acquisire *de facto*. Lo spazio di manovra che i trattati hanno lasciato al Parlamento, una sorta di cono d'ombra nel quale il PE ha potuto agire al fine di aumentare il proprio peso specifico, ha messo il Consiglio dinnanzi allo sviluppo di prerogative che in realtà non aveva pensato di concedere al Parlamento.

I cambiamenti di cui ho precedentemente parlato stanno a dimostrare la forza costituente del Parlamento a dispetto del suo ruolo nel processo politico normale: seguendo la traccia segnata da Hix nel suo articolo sul ruolo potenziale di *constitutional agenda setter* del PE, si individuano due ordini di cambiamenti strutturali: il primo si riferisce al processo legislativo con l'estensione della procedura di codecisione, ed il secondo, strettamente legato alla questione del deficit, inerente al tipo di legame che unisce la Commissione e il Parlamento tramite il voto di fiducia. Questa fiducia, di cui ho ampiamente parlato in precedenza, potrebbe sembrare una parziale soluzione del deficit, o

⁴⁵ Vedi http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm?&lang=it.

comunque un passo fatto in direzione della sua (limitata) risoluzione. Ho precedentemente rilevato perché questo mi appaia lontano dalla realtà dei fatti: ciò che ci mostrano queste modifiche nei processi del sistema politico europeo non è l'apertura di una via che indirizzi l'Europa verso una maggiore democraticità del suo sistema politico, ma bensì ci sottolineano come l'assemblea parlamentare (che ho definito antagonista rispetto alle altre istituzioni) sia capace di incidere sulla struttura politica europea.

Le modifiche introdotte negli ultimi vent'anni vanno reinterpretate non come la risposta ad un bisogno di maggiore democraticità del sistema, bensì come il prodotto di una serie di cambiamenti che il Parlamento ha introdotto *de facto* nel processo politico comunitario, e che il Consiglio è stato costretto ad accogliere *de jure*. Se i governi nazionali avessero avuto come priorità quella di colmare il deficit democratico, si sarebbero rivolti specificatamente (e chirurgicamente) verso alcuni dei problemi che ho provato a evidenziare precedentemente.

Il risultato affiorato in questi anni, con tutta una lunga serie di cambiamenti e aggiustamenti nella meccanica istituzionale, è l'emersione di un'assemblea che si caratterizza primariamente come *veto player*, usando i termini di Tsebelis, ma non come il *locus* nel quale sia possibile sviluppare una maggiore democraticità procedurale necessaria all'intero processo politico europeo. Si potrebbe obiettare che la maggior capacità di interdizione guadagnata dall'assemblea ne aumenti il potere e di conseguenza fornisca di per sé una corretta "impalcatura democratica" al sistema: ritengo che questa obiezione potenziale vada respinta perché i processi politici europei non garantiscono al Parlamento di incidere in toto sulle scelte della Commissione e soprattutto non permettono di instaurare alcuna forma di responsabilità e di rispondenza da parte dell'assetto istituzionale comunitario verso i cittadini europei.

Il rafforzamento del Parlamento come *veto player* è figlio di quelle che alcuni studiosi definiscono come conseguenze "non intenzionali"⁴⁶; i governi si sono trovati a fronteggiare un Parlamento che è stato capace di ottenere dei *pay off* importanti a dispetto della sua forza non comparabile a quella del Consiglio e a dispetto della stessa volontà dei governi nazionali. In questa partita a scacchi hanno giocato un ruolo

⁴⁶ S. HIX, *Constitutional Agenda Setting Through Discretion in Rule Interpretation. Why the European Parliament Won at Amsterdam*, cit.; P. PIERSON, *The Path to European Integration: a Historical Institutionalist Analysis*, cit..

importante un mix di debolezze del Consiglio con alcune “risorse” del Parlamento: i governi hanno una serie di “informazioni parziali” rispetto a come il Parlamento possa interpretare le regole dettate dai trattati, i quali per loro natura lasciano ampi spazi di discrezionalità; in questo processo interpretativo il Parlamento si è impegnato per massimizzare la sua influenza. Le difficoltà per i governi nazionali di controllare ogni “rivolo” del processo di integrazione non dipendono esclusivamente dalla forza delle istituzioni sovranazionali, ma dal fatto che i governi sembrano preoccuparsi soprattutto dei problemi di breve/medio periodo; una situazione che naturalmente tende a favorire l’emergere di condizioni e cambiamenti non previsti. A questo va aggiunto che il Parlamento ha agito, a dispetto di qualsiasi tipo di “frattura” al suo interno, in modo estremamente compatto grazie alla forte gestione consensuale dell’aula, e che è stato capace di far valere le sue notevoli competenze in merito alla legislazione comunitaria per poter sfruttare ogni possibile spazio di manovra.

L’aumento della forza del PE nei confronti del Consiglio non rende il sistema più democratico semplicemente perché l’unico organo direttamente legittimato dai cittadini ha più potere nel confronto con le altre istituzioni: tutto questo porta semplicemente ad una redistribuzione di potere all’interno del circuito istituzionale, ed è questo il senso delle varie riforme dei trattati che hanno proceduto ad una redistribuzione di quote di potere tra le istituzioni europee: questo è stato possibile grazie all’abilità strategica del Parlamento.

A questa nuova allocazione di potere dovrebbe corrispondere una vera “politicizzazione” del sistema politico europeo; ma, come ho spiegato in precedenza, questa politicizzazione incontra due tipi di ostacoli: la paura che un assetto eccessivamente maggioritario faccia implodere la comunità e la scarsa propensione dei governi a imprimere una spinta ancora più sovranazionale al complesso di politiche attualmente di pertinenza comunitaria, creando un forte binomio Parlamento – Commissione direttamente responsabile verso i cittadini.

Questi problemi diventano difficilmente risolvibili perché il sistema europeo è in perenne bilico tra un forte dominio di tipo intergovernativo e continue necessità di tipo sovranazionale: in questo quadro appare difficile poter pensare che i governi decidano di procedere verso una piena democratizzazione inserendo nel sistema accorgimenti vicini al modello del *responsible government* che inevitabilmente potrebbero condurre ad un ruolo ancor più di spicco (se non pivotale) delle istituzioni sovranazionali. Ogni cambiamento che va nella dire-

zione di rafforzare il Parlamento si connota come una conquista fatta dallo stesso PE sfruttando le zone di grigio nei trattati e utilizzando la propria compattezza per ribadire il proprio ruolo e le proprie prerogative (quelle di un *veto player*): per questo motivo non è credibile che riforme di tale portata, capaci di cambiare il volto del sistema politico europeo, possano essere introdotte nel modo in cui il PE è stato capace di inserire quelle di cui abbiamo parlato sino ad ora.

Conclusioni

Il deficit democratico, per come ho voluto impostare la mia analisi, è qualcosa di indelebilmente legato ad un assetto procedurale – istituzionale, ed in particolare legato al ruolo di una delle istituzioni comunitarie: il Parlamento Europeo. A partire dagli anni Ottanta, periodo in cui si è sviluppato il dibattito sul deficit, è apparso naturale che la via principale per cercare di porvi rimedio fosse quella di mettere mano ai poteri del Parlamento. Dalla riforma che ha sancito l'elezione diretta del Parlamento non c'è stata modifica dei trattati che non abbia dedicato parte della sua attenzione al PE e al suo rafforzamento. Eppure ci troviamo nel 2016, ad oltre trent'anni dalla prima elezione diretta del Parlamento, a discutere ancora di questo *vulnus* democratico nell'architettura comunitaria: ciò significa che il problema è stato lambito, ma ovviamente non risolto. La devoluzione formale di legittimità dal basso combinata con le diverse riforme volte a rafforzare il Parlamento, hanno condotto ad un vero potere effettivo da parte del PE e ad una riduzione del deficit? Questo potere è riconducibile a quello che hanno i parlamenti nazionali nei confronti dell'esecutivo?

Credo che la risposta sia negativa. La legittimità diretta di cui gode il Parlamento Europeo ha consentito a quest'ultimo di ottenere risultati più o meno importanti in chiave di processo costituente: il fatto che il PE fosse l'unico organo responsabile dinanzi ai cittadini ha fatto sì che questo potesse avere un certo spazio di manovra per poter incidere sugli equilibri di potere tra le diverse istituzioni, diventando così capace di influire sulla natura della struttura politica europea. La chiave che spiega i diversi rafforzamenti è stata la capacità di stabilire determinate pratiche che i governi si sono trovati costretti ad istituzionalizzare nei trattati. L'adozione di questi cambiamenti, che in parte agiscono su alcuni dei punti caratterizzanti il deficit democratico, hanno avuto una portata estremamente limitata nel colmare questo gap;

questo perché la risoluzione del deficit è stata presentata dai governi come la spiegazione a quelle riforme, mentre quelle modifiche dei trattati non erano altro che il frutto di un lungo processo di rafforzamento che il Parlamento aveva intrapreso per suo conto, e che il Consiglio ha dovuto istituzionalizzare.

In questo lavoro ho citato alcuni esempi di questa capacità “costituente” del PE, del fatto che sia un’istituzione caratterizzata per una certa capacità di *constitutional agenda setting*: dobbiamo rilevare come primaria e peculiare la capacità del Parlamento di sfruttare al meglio l’insieme dei vincoli e delle opportunità fornite dal sistema europeo. A questa risorsa riferita al processo costituente non corrisponde però un peso simile in quello che è il processo politico normale, sia dal punto di vista della produzione politica sia, soprattutto, dal punto di vista della formazione e della sostituzione del governo. Abbiamo visto come il PE sia carente in tutti quegli ambiti che caratterizzano una forma istituzionale pienamente democratica, e ciò è stato possibile sgombrando subito il campo da una incomprensione sostanziale: rispetto all’attuale stato dell’integrazione non possiamo pensare che l’UE possa accontentarsi di un sistema che sia parzialmente democratico o addirittura trincerarci dietro ad un paradigma di tipo intergovernativo. Se il complesso istituzionale di tipo sovranazionale ci ricorda che non può bastare la semplice legittimità democratica indiretta, derivata dai governi nazionali, l’attualità ci spinge a riflettere sul fatto che il problema della tenuta e dell’efficacia dell’UE non sia il fatto che una politica europea competitiva possa mettere a repentaglio l’architettura comunitaria, bensì che l’assenza di una vera direzione politica responsabile dinnanzi ai cittadini possa proiettare l’Unione nel suo complesso verso una pericolosa mancanza di sostegno e di legittimità.

Questo articolo ci indica fundamentalmente due cose: la prima è che il grande problema inerente al progresso democratico è connesso alle modalità di nomina della Commissione e all’indicazione dell’istituzione verso la quale questo organo è responsabile, mentre la seconda è che anche il Trattato di Lisbona non è sufficiente per predisporre un sistema rigoroso di *accountability* nei confronti dell’elettorato. Il fatto che il Consiglio debba prendere atto del risultato delle elezioni europee è una indicazione vincolante sino ad un certo punto: non viene creato un meccanismo istituzionale che possa innescare un circuito virtuoso capace di democratizzare pienamente il processo politico comunitario. Si va semplicemente nella direzione di rafforzare la consuetudine che il Consiglio debba evitare di scegliere un candidato palesemente

sgradito al PE, e capire se il risultato elettorale premierà lo spettro delle forze che fanno riferimento al campo progressista o a quello conservatore (mi sembra infatti eccessivo ed improprio utilizzare il termine coalizioni). Il punto sarà comprendere se un Consiglio che ha al suo interno una maggioranza di governi di un certo orientamento politico sia disposto a scegliere un candidato espressione dell'orientamento politico opposto che sia eventualmente risultato vincitore nella tornata elettorale europea. L'esperienza passata non spinge all'ottimismo: quando nel 1999 Prodi venne nominato Presidente della Commissione, nel Consiglio sedeva una maggioranza di centrosinistra, mentre le elezioni europee avevano visto il netto successo dei partiti aderenti al PPE su quelli appartenenti al PSE.

Il rafforzamento del Parlamento è sostanzialmente legato alla sua capacità di incidere sul processo di modifica dei trattati: la cosa importante da notare è che questo avviene con passaggi incrementali legati alle conquiste fatte dal PE sul campo, dato che ovviamente questo non partecipa alla stipulazione e alla revisione dei trattati stessi. Ora sarà importante capire se la forza costituente del Parlamento possa incidere in quelle aree che ho prima esaminato e che costituiscono il cuore del problema democratico in Europa: autorizzazione popolare, responsabilità e rispondenza.

Per quello che abbiamo visto in questi anni, tutte le riforme che hanno oggettivamente rafforzato il Parlamento come istituzione non hanno in realtà risolto il problema del deficit nei termini rilevati. Tanto è vero che il Trattato di Lisbona, per cercare di superare questo *vulnus*, rafforza il PE ma punta a dare un ruolo di maggior rilevanza ai parlamenti nazionali – le vere “vittime” del processo di integrazione – attribuendo loro una funzione di controllo e di potenziale *veto player* al fine di sfruttare la loro legittimità democratica⁴⁷.

⁴⁷ A questo proposito è stato approvato il protocollo n°1 *sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea*. Questo protocollo prevede un maggior coinvolgimento diretto dei parlamenti degli stati membri, aumentandone la capacità di controllo nel campo della legislazione comunitaria. Questo protocollo non prevede poteri di veto per i parlamenti, ma è stato interpretato da più parti come un segno abbastanza evidente di sfiducia nei confronti del PE: se si pensa di mettere mano al problema del deficit, lo si fa “tornando” verso i parlamenti nazionali e non “spostandosi” verso il Parlamento Europeo. Sul ruolo dei parlamenti nazionali e sul tema della loro cooperazione/coabitazione con il PE cfr. A. BENZ, *Path Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union*, in “West European Politics”, 27, n. 5, 2004, pp. 875-900; I. COOPER, *A Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments After the Treaty of Lisbon*, in “West European Politics”, 35, n. 3, 2012, pp. 441-465; K. NEUNREITHER, *The*

Appare chiaro come l'idea che il rafforzamento del PE possa essere interpretata alla stregua di una spia utile a misurare la riduzione (anche parziale) del deficit, sia parzialmente fuorviante. Piuttosto questa analisi ci ha indicato una strada che potrebbe essere feconda per una riflessione più sistematica sul ruolo e la natura del PE, ossia la capacità di quest'ultimo di incidere sulla struttura politica che lo circonda e che ne stabilisce quindi gli spazi di manovra e di frenata. Da qui bisognerà comprendere se il potere costituente del Parlamento potrà incidere efficacemente sulla lunga serie di questioni irrisolte che bloccano il pieno sviluppo democratico dell'Unione Politica.

Abstract - The democratic deficit issue is one of the most debated in the European Union (EU) studies, in particular after the approval of the Maastricht Treaty and the beginning of a long period of institutional reforms within the EU. This topic has gained even more attention after the breaking-out of the deep economic and financial crisis started in 2008.

The way in which European institutions had managed the crisis, in particular in some countries like Greece and – partially – Italy, have risen questions not only about the democratic functioning of the eu but even on the capacity of the supranational institutions to restrict the effective functioning of democracy within the EU member states.

In this article, the thesis of the democratic deficit will be discussed and some of its most relevant features will be underlined. The article will concentrate its analysis on the institutional aspects of the democratic deficit and in particular, it will be focused on the role of the European Parliament (EP). The empowerment of the EP represents a kind of overtaking of the perceived democratic deficit? If the answer is negative, which are the reasons behind this failure? Furthermore, the article will reflect over the absence of a real European political space and how this absence has been managed during the last 2014 European elections.

Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments, in "Government and Opposition", 29, n. 3, 1994, pp. 299-314; J. O'BRENNAN, T. RAUNIO (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From Victims of Integration to Competitive Actors?* cit.; T. RAUNIO, *The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System*, in "Journal of European Integration", 33, n. 3, 2011, pp. 303-321.

**BANCHE CENTRALI,
INDIPENDENZA E QUESTIONE DEMOCRATICA:
IL CASO DELLA BCE**

di Paride Fusaro

Introduzione

La crisi finanziaria ed economica avviatasi dal 2007-2008 ha comportato la necessità che istituzioni eterogenee si adoperassero per porre in essere azioni volte a fronteggiare le mutevoli condizioni che via via si venivano presentando e che andavano a minare in maniera sempre più profonda il quadro economico internazionale. Le azioni implementate da tali istituzioni in maniera più o meno concertata hanno visto con il tempo un incremento della propria efficacia e un affinamento della propria capacità non solo di rispondere a problematiche contingenti, ancorché di profonda intensità, ma anche di sortire effetti di medio e lungo termine.

Tra le istituzioni che in ambito europeo hanno dato un ampio contributo, sia in termini quantitativi che qualitativi, nell'affrontare la crisi, figura certamente la Banca centrale europea. La quale, negli ultimi sette anni, insieme ad un incremento delle proprie azioni, ha visto anche un'augmentata esposizione in termini di attenzione prestata al suo operato sia da parte di attori istituzionali che da parte di soggetti a vario titolo coinvolti nel discorso pubblico e in entrambi i casi non sono mancati nei confronti della Banca centrale e del suo operato né elogi né critiche.

A partire dalla constatazione che il ruolo svolto dalla BCE in questi ultimi anni meriti certamente un'attenzione particolare, quello che si cercherà di fare in questa sede è di condurre un'analisi circa il rapporto esistente tra un'istituzione indipendente e non elettiva quale è una banca centrale e la teoria, e la pratica, democratiche.

1. *L'affermarsi di un modello di banca centrale indipendente*

Gli anni '70 e '80 del Novecento, con il loro quadro macroeconomico internazionale in rapido mutamento, videro il riattivarsi a livello internazionale del dibattito circa lo *status* istituzionale delle banche centrali, in particolare relativamente al tema della loro indipendenza dai governi e dell'opportunità che esse fissassero la stabilità dei prezzi come obiettivo primario¹. Quello sull'indipendenza delle banche centrali non era in realtà un dibattito completamente nuovo, esso infatti, sotto taluni punti di vista, si era già presentato in alcuni Paesi europei, come ad esempio in Francia, tra gli anni '40 e '50, in una fase in cui, tuttavia, non si era declinato nei termini della necessità di indipendenza dai governi, bensì dalle banche private. Nella citata Francia tale *querelle* circa l'opportunità di rendere la Banca centrale, sorta dall'iniziativa privata, indipendente dalle banche sue azioniste, trovò soluzione attraverso la scelta di nazionalizzare la Banca di Francia e dunque attraverso una sua stretta connessione con il governo. Una connessione rispetto alla quale il tema più rilevante non era tanto quello della forma giuridica più idonea per la stessa Banca centrale quanto la possibilità di controllo su di essa da parte dell'esecutivo, e parimenti la sottrazione di tale controllo ai privati. Qualcosa di analogo in termini di necessità di indipendenza, anche se da soggetti diversi, in verità, era accaduto anche per la FED e per la *Bundesbank* le quali, seppur in momenti diversi, hanno visto uno sviluppo all'insegna dell'indipendenza rispetto alle ingerenze degli Stati federati e, più specificamente per la *Bundesbank*, o più correttamente per la precedente *Bank deutscher Lander*, dalla volontà, attraverso l'indipendenza ad essa riconosciuta, di rompere con il passato non democratico e con i rischi di politiche inflative funestamente affermatesi negli anni '30. Tornando invece agli anni '70 e '80, il constatare che si stesse evolvendo a livello internazionale un dibattito come quello citato non impedisce di osservare l'esistenza di alcune eccezioni, come quella rappresentata dal caso italiano rispetto al quale "*il concetto di indipendenza della Banca centrale è in quegli anni debole, sfumato*"², come dimostra il fatto che "*in occasione della riforma del mercato dei Bot nel 1975*

¹ M. DRAGHI, *Una scelta coraggiosa che guardava avanti*, in "L'autonomia della politica monetaria. Il divorzio Tesoro-Banca d'Italia trent'anni dopo", Bologna, il Mulino, 2011.

² M. DRAGHI, *Una scelta coraggiosa che guardava avanti*, cit., p. 35.

la Banca (d'Italia) si è impegnata ad acquistare alle aste tutti i titoli non collocati presso il pubblico, finanziando quindi gli ampi disavanzi del Tesoro con emissione di base monetaria”³. A tale impegno, poi, si deve aggiungere il fatto che attraverso il canale del Conto di tesoreria il Ministero del Tesoro poteva “*attingere a un’apertura di credito di conto corrente presso la Banca (d’Italia) per il 14 per cento delle spese iscritte in bilancio*”⁴.

Nonostante le peculiarità storiche del caso italiano, i mutamenti avvenuti a livello internazionale, e le loro conseguenze anche in termini di modelli di riferimento, non poterono che influenzare anche l’Italia che non ne restò dunque immune sia in preparazione dell’entrata in vigore del Trattato di Maastricht che con l’entrata in vigore del Trattato stesso, a seguito del quale il processo di “*emancipazione*” della Banca d’Italia dalle scelte governative ha subito un’ulteriore accelerazione sfociata infine nell’unificazione monetaria, sostanziatasi, alla luce dei principi di gradualità e convergenza, anche attraverso la nascita dell’IME (Istituto Monetario Europeo) nel 1994 e la fissazione di cambi fissi nel 1999 per poi giungere alla definitiva cessione della competenza in politica monetaria alla Banca centrale europea.

2. *La Banca centrale europea e le ragioni storiche dell’indipendenza*

Il dibattito che a partire dagli anni ’70 ha animato la riflessione circa le caratteristiche più opportune cui avrebbero dovuto rifarsi gli istituti di emissione nazionali non ha, inevitabilmente, risparmiato neppure la Banca centrale europea la quale, seppur nata due decenni dopo lo svilupparsi di tale discussione, ne è rimasta influenzata anche e soprattutto nei termini del modello di riferimento che ha ispirato i suoi tratti distintivi. In questo senso la BCE si è infatti contraddistinta sin dalla sua nascita per la presenza di caratteristiche di marcata indipendenza politica⁵ derivanti da ragioni molteplici; tra queste figurano il bisogno proprio di una nascente banca centrale, di acquisire credibilità ma soprattutto l’influenza che sulla sua creazione ha avuto l’affermarsi sin dagli anni ’70 appunto di una “*controrivoluzione monetarista*”⁶ e la

³ M. DRAGHI, *Una scelta coraggiosa che guardava avanti*, cit., p. 35.

⁴ M. DRAGHI, *Una scelta coraggiosa che guardava avanti*, cit., p. 36.

⁵ *Trattato sul funzionamento dell’Unione europea*, articolo 130.

⁶ P. DE GRAUWE, *Economia dell’unione monetaria*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 187.

posizione strategica assunta dalla Germania, Paese di riferimento per il modello che più ha influenzato la BCE nel processo di unificazione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM)⁷. A queste ragioni è infine opportuno aggiungere la constatazione che, mancando di fatto a livello europeo un potere politico forte, il rischio che si sarebbe corso con una banca centrale dipendente dalla politica in senso lato sarebbe stato quello di sottoporre la stessa banca centrale alle volontà di quella che con il tempo si è affermata come l'istituzione più influente dal punto di vista politico ovvero il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. In questo senso, però, è opportuno ricordare che il Consiglio resta un organismo nel quale pesano marcatamente le volontà dei singoli Stati membri, il che avrebbe comportato e comporterebbe la necessità di confrontarsi con complessi quesiti circa i metodi decisionali interni più idonei per le scelte riguardanti la Banca centrale o relativi a come tutelare le volontà degli Stati membri meno influenti. Due questioni che certamente vengono superate attraverso la scelta di riconoscere alla BCE l'indipendenza politica che la contraddistingue.

Il tema dell'indipendenza merita infine un'ulteriore specificazione relativamente alle dimensioni di quest'ultima. Se da un lato infatti vi è una caratterizzazione della BCE come indipendente dalla politica, dall'altro non vi è una uguale declinazione in termini di indipendenza rispetto alle banche centrali nazionali, le quali hanno invece una marcata influenza sulla BCE nell'ambito generale del Sistema europeo di Banche centrali, sia *ex ante*, ad esempio attraverso la partecipazione alla nomina dei membri del Comitato esecutivo, che *ex post*, con il condizionamento, oltre che sulle decisioni nell'ambito del Consiglio direttivo, anche nell'implementazione delle scelte assunte.

Quella dell'indipendenza non è però l'unica caratteristica peculiare della BCE che infatti si è sin da subito distinta per un altro aspetto, quello di avere come obiettivo principale e primario quello del mantenimento della stabilità dei prezzi⁸. Una stabilità determinata attraverso un *target* definito dalla stessa BCE ed escluso al controllo delle altre istituzioni dell'Unione e dei Paesi membri; un aspetto che differenzia l'Istituto di Francoforte, ad esempio, dalla *Bank of England* in considerazione del fatto che in Gran Bretagna l'obiettivo è fissato dal Governo. È opportuno ricordare infine che essendo quello del mantenimento della stabilità dei prezzi l'obiettivo principale della BCE, gli altri

⁷ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 187.

⁸ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 127.

obiettivi perseguiti dalla Banca centrale⁹ sono, alla luce del Trattato stesso¹⁰, subordinati rispetto all'obiettivo primario e questo a differenza di quanto accade, ad esempio, per la FED.

Le due caratteristiche principali della Banca centrale europea fanno sì che essa si qualifichi come una banca centrale marcatamente influenzata dal modello tedesco, il quale, con la *Bundesbank*, ha fatto di questi due aspetti i suoi tratti peculiari in contrapposizione ad un modello anglo-francese caratterizzato dalla subordinazione della banca centrale alla politica e dal perseguimento paritario di diversi obiettivi¹¹.

In base a quanto ricostruito, isolando idealmente il solo aspetto dell'indipendenza e per offrire anche un altro riferimento teorico alle caratteristiche della Banca centrale, è possibile ricondurre la BCE all'interno di un modello, di natura storica, "orientato alle banche centrali" il quale identifica quelle banche aventi caratteristiche di separazione ed indipendenza dai governi e/o dai parlamenti¹². All'opposto di questo modello vi è quello "orientato al Tesoro" il quale "*tende a negare l'indipendenza dell'autorità monetaria [...] [e] per esso la politica di creazione monetaria deve prevalere sulle banche centrali*"¹³. Quest'ultimo è il modello che storicamente ha per primo e a lungo caratterizzato molte banche centrali e che, come già sottolineato, ha visto una perdita di diffusione a partire dagli anni '70 con l'affermarsi dell'orientamento opposto.

3. *Indipendenza e legittimità democratica*

L'affermarsi della BCE come istituzione indipendente ha comportato e comporta la necessità che essa si adoperi per rafforzare continuamente la propria legittimità e quella delle sue decisioni attraverso l'efficacia dei propri *output*¹⁴: questo, tuttavia, non esaurisce il tema

⁹ Desumibili dall'articolo 3 del *Trattato sull'Unione europea*.

¹⁰ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 127.

¹¹ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 185.

¹² F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, Pisa, Edizioni ETS, 2014.

¹³ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 84.

¹⁴ Sul tema si veda, ad esempio, F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1999.

della legittimità democratica in senso più ampio visto che si tratta di una questione composita che riguarda sia l'operato della stessa Banca centrale che il ruolo e le dinamiche coinvolgenti altri soggetti. Per queste ragioni è qui opportuno tentare di ampliare la riflessione in questo senso.

3.1 *Considerazioni preliminari*

Prima di affrontare il tema della legittimità democratica della BCE e delle sue azioni è innanzitutto opportuno sgombrare il campo dalla possibile obiezione che un ragionamento circa la legittimità democratica di una banca sia inutile in considerazione del fatto che un'istituzione di questo tipo non deve necessariamente essere legittimata democraticamente. In questo senso, infatti, se è vero che una banca centrale non deve avere una diretta relazione con i cittadini elettori, come nel caso dei parlamenti, è altrettanto vero che il suo operato deve essere assoggettabile a una qualche forma di verifica. Ciò non toglie peraltro che si possa preliminarmente affermare che gli organismi che costituiscono le banche centrali sono decisi in sede politica e quindi alla luce di una primigenia autorizzazione democratica; tuttavia, specie se considerati alla luce dell'accresciuta indipendenza assunta da taluni istituti centrali, questo aspetto non consente, da solo, di completare il ragionamento circa la presenza di una "mantenuta legittimità democratica", sia nel complesso delle relazioni, e dei controlli e contrappesi, che intercorrono tra i poteri dello Stato¹⁵, sia nei termini del rapporto tra la banca e i cittadini, il *demos*.

Dove invece non restano margini di riflessione è "a contrario", cioè per quelle obiezioni che criticano *in toto* la legittimità della banca centrale a partire dalla constatazione che essa sia meramente un'istituzione non elettiva, e dunque, secondo questa visione, senza alcun rapporto con le regole democratiche, oltre che un'istituzione tecnica, intendendo il termine in senso dispregiativo quanto alla legittimità. A queste obiezioni non resta spazio d'accoglimento perché nel primo

¹⁵ Il fatto che l'Unione europea non possa essere considerata uno Stato non impedisce tuttavia di poterla studiare anche attraverso strumenti e concetti di tipo tradizionale. Parimenti questo non garantisce che, nel farsi dell'analisi, tali concetti si dimostrino inadeguati ma ciò non consente comunque di non farne preliminarmente uso, anche per dar conto di posizioni comunque esistenti in letteratura.

caso una condanna aprioristica della non legittimità di un'istituzione non elettiva condurrebbe, per analogia, a dichiarare illegittimi tutti gli organismi non elettivi presenti nelle democrazie contemporanee, ivi comprese le Corti costituzionali, il che pare insostenibile. Nel secondo caso, quello relativo al carattere tecnico della BCE, esso deve essere definito in maniera chiara e in ogni modo vi sono i presupposti per non considerare la tecnicità dell'Istituzione di Francoforte come un elemento di cancellazione della legittimità democratica.

3.2 *Sul concetto di democrazia*

Quando si fa riferimento al concetto di democrazia, e alla legittimità democratica, è innanzitutto opportuno fare chiarezza su alcuni aspetti in considerazione del fatto che esso costituisce “*un terreno che ha ospitato interpretazioni fortemente divaricate*”¹⁶ e che dunque può essere letto in modi e in direzioni eterogenee; questo a partire dalla constatazione che, ad esempio, il ragionamento sulla democrazia comporta una continua tensione tra prescrizione e descrizione, la quale a sua volta implica la necessità di giungere ad un compromesso.

Nonostante le interpretazioni “divaricate”, una base comune alle diverse letture della democrazia è comunque rinvenibile nel principio condiviso che riconosce “*l'eguaglianza politica entro una comunità (un demos), ovvero l'eguale partecipazione di tutti i cittadini adulti alle decisioni politiche vincolanti per tutti*”¹⁷. Ancorché possa costituire una base condivisa per le differenti interpretazioni, è tuttavia evidente che questa affermazione si contraddistingue per una marcata connotazione normativa che non trova pieno riscontro nella realtà: ecco dunque un esempio di tensione tra una visione prescrittiva e una descrittiva, il che, a meno di non voler concludere che quando manchi la partecipazione effettiva di “tutti i cittadini” non si sia in un regime politico democratico, comporta di dover specificare che essa deve essere intesa come “possibilità di eguale partecipazione”. Una possibilità che viene garantita ai cittadini europei attraverso il diritto di voto dei loro rappresentanti nel Parlamento europeo¹⁸ i quali vengono scelti attraverso le elezioni e vengono investiti di un mandato rappresenta-

¹⁶ S. PETRUCCIANI, *Modelli di filosofia politica*, Torino, Einaudi, 2003, p. 193.

¹⁷ S. PETRUCCIANI, *Modelli di filosofia politica*, cit., p. 193.

¹⁸ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 20.

tivo che li caratterizza come fiduciari aventi una certa indipendenza e discrezionalità e che dunque, una volta eletti, rappresentano gli interessi generali e non si possono, e non si devono, intendere come delegati senza poteri autonomi rappresentanti interessi specifici¹⁹.

L'identificazione di questi tratti generali e basilari di un regime democratico, e in parte di ciò che avviene nell'Unione europea, permette di restringere il campo di riflessione ma non di poter concludere il ragionamento. Se si riconoscesse legittimità democratica soltanto a quelle istituzioni il cui mandato è strettamente legato alla volontà popolare espressa a maggioranza, si rischierebbe, come già evidenziato, di escludere organi costitutivi delle democrazie contemporanee. Democrazie che per essere debitamente definite necessitano dunque di essere considerate alla luce di un altro concetto, imprescindibile, quello di liberalismo. Si tratta di un concetto che è intimamente legato a quello di democrazia in quanto *“lo stato liberale è il presupposto non solo storico ma anche giuridico dello stato democratico”*²⁰. Liberalismo, così come democrazia, contiene però al suo interno una moltitudine di teorie per certi aspetti anche eterogenee ma rispetto alle quali è possibile ed opportuno, ancora una volta, individuare alcune tesi di fondo che sono riconducibili in particolare al riconoscimento del *“primato dei diritti individuali, [alla] limitazione del potere pubblico, [al] rifiuto dell'idea sostantiva di bene comune e del paternalismo politico”*²¹. Tra queste tesi quella che qui rileva in maniera particolare è quella della limitazione del potere pubblico. In questo senso, infatti, si aggiunge una caratterizzazione ulteriore e fondamentale per il concetto di democrazia, per cui esso non può essere inteso solo come il potere diretto del popolo nell'assumere le decisioni che lo riguardano (anche o “solo” attraverso la scelta dei propri rappresentanti e dunque di chi decide) ma si caratterizza, in senso liberale, come un concetto che prevede la limitazione reciproca tra i poteri. Se questo ragionamento da un lato esclude che si possa aprioristicamente definire la Banca centrale come non democratica perché non eletta direttamente dal popolo, considerato che comunque essa è legata ad un rapporto di nomina e di controllo da parte del Parlamento europeo e non solo, ciò non permette di chiarire fino in fondo a quali condizioni una banca centrale indipendente possa dirsi democraticamente legittimata. In

¹⁹ N. BOBBIO, *Il futuro delle democrazie*, Torino, Einaudi, 1995, p. 39 sgg.

²⁰ N. BOBBIO, *Il futuro delle democrazie*, cit., p. 7.

²¹ S. PETRUCCIANI, *Modelli di filosofia politica*, cit., p. 183.

particolare è necessario comprendere se l'operato della BCE possa essere giustificato completamente nell'ambito della divisione dei poteri²² o se esso debba essere ricondotto ad altre forme di giustificazione.

3.3 *Sull'indipendenza*

Fatte salve le affermazioni preliminari circa la democrazia, il tema del rapporto tra questione democratica e Banca centrale europea comporta di ragionare sullo stesso elemento dell'indipendenza. In questo senso, infatti, è opportuno identificare i tratti caratterizzanti quest'ultima, essendo l'aspetto in ragione del quale si pongono le questioni concernenti la legittimità democratica delle BCE. Se essa infatti fosse completamente dipendente da un esecutivo, ancorché potrebbero comunque esservi ragioni per riflettere sulla sua legittimità oltre che sull'efficacia della sua azione, la trattazione dovrebbe svilupparsi in termini del tutto differenti.

In base a quanto stabilito dai Trattati, l'indipendenza della BCE è innanzitutto indipendenza dalla politica²³, sia "comunitaria" che degli Stati membri; tale indipendenza è rafforzata da uno Statuto modificabile solo con l'unanimità dei Paesi UE, dalla presenza di nomine di lungo periodo non rinnovabili²⁴ e da indipendenza di bilancio²⁵. A queste caratteristiche si aggiunge poi, in linea con un modello di tipo tedesco, il divieto di finanziamento monetario del deficit²⁶; un ulteriore elemento che rende la BCE svincolata dalle volontà politiche degli Stati membri a loro volta responsabilizzati nella gestione delle finanze pubbliche in quanto privi del controllo sulla leva monetaria.

Le ragioni dell'indipendenza della BCE, al di là dei motivi storici già evidenziati, sono da rinvenire nella necessità di evitare possibili influenze contingenti che la politica può esercitare sulla Banca centrale anche per ragioni di opportunità elettorale²⁷ e, anche in conseguenza di ciò, in base a quanto sostenuto dal modello teorico cui la BCE si

²² È in estrema sintesi la tesi di F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit..

²³ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 130.

²⁴ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 283.

²⁵ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 282.

²⁶ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 123.

²⁷ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit..

ispira, di mantenere la stabilità dei prezzi, obiettivo primario della BCE derivante da un primigenio obiettivo dell'Unione nel suo complesso²⁸.

Come già sottolineato, infine, è opportuno ricordare che se da un lato la BCE si caratterizza come indipendente dalla politica, essa non è però parimenti indipendente rispetto alle banche centrali nazionali. Queste ultime, infatti, esercitano una marcata influenza sull'operato della BCE, nell'ambito generale del Sistema europeo di Banche centrali, sia *ex ante* che *ex post*.

4. *Legittimità e divisione dei poteri*

Considerato il fatto che la caratterizzazione della Banca centrale come indipendente trova origine in una scelta iniziale di natura politica compiuta dai Paesi membri, tale scelta è da considerarsi legittima sia in termini costituzionali che democratici²⁹ ed anzi, in termini di legittimità democratica, è vista da taluni come una forma di tutela di quest'ultima³⁰ in quanto sottrae il controllo sulla moneta alla discrezionalità politica contingente permettendo di considerare la Banca centrale come un'istituzione "Custode della costituzione"³¹, in particolare della costituzione economica per mezzo della quale viene tutelata la sovranità popolare rispetto alle alterne maggioranze politiche e alle loro volontà di parte.

Secondo questo modo d'intendere la BCE le regole previste per quest'ultima e gli obiettivi ad essa affidati, insieme con i compiti, vanno "*a configurare la politica monetaria come "funzione istituzionale sovrana"*"³² e dunque non solo dotata di indipendenza rispetto agli strumenti ma anche relativamente agli obiettivi e per questa via, dunque, dotata di discrezionalità. Si tratterebbe di una "*sovranità monetaria [...] a-democratica. Così intendendo che il soggetto della*

²⁸ *Trattato sull'Unione europea*, articolo 3.

²⁹ P. CHRISTODOULOU, *The issue of the democratic legitimacy of the Eurosystem – A sketch*, in "Legal aspects of the European System of Central Banks", European Central Bank, 2005, p. 182.

³⁰ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 32.

³¹ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 38.

³² F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 43.

*sovranità democratica, cioè il popolo [...] è tuttora elemento di una democrazia connessa ad una forma di Stato su base nazionale*³³ ma rispetto alla quale la Banca centrale europea “è ben inquadrabile nella tradizione del costituzionalismo liberale [e dunque democratico in termini di teoria del *balance of power*]”³⁴.

Secondo questa interpretazione la sovranità della Banca centrale è da intendersi in senso “debole” essendo essa espressione di un potere costituito che tuttavia “non esclude che la BCE, dinnanzi ad un possibile break down dell’euro [...] possa interpretare, in coerenza con una sovranità post-statuale attribuitale dai Trattati, con maggiore discrezionalità il significato della missione (la credibilità della moneta) affidatale”³⁵.

In quest’ottica l’indipendenza della Banca centrale non sarebbe da intendersi come depoliticizzazione o come a-politicità³⁶. Nel primo caso, infatti, “attribuire alla BCE una posizione terza rispetto ai poteri degli organi della democrazia [...] è cosa diversa da una sua impossibile depoliticizzazione data la sua funzione tutoria dell’ordine pubblico economico”³⁷ mentre nel secondo caso “la politicità delle funzioni delle banche centrali appare innegabile perché correlata agli obiettivi di macrostabilità loro affidati; pertanto esclude che per esse si possa parlare di neutralità tecnica”³⁸. In questo senso, tuttavia, anche se l’origine teorica di questa constatazione è differente da quella sin qui illustrata, è bene affermare che, anche nel caso in cui si riconoscesse un ruolo tecnico all’Istituto centrale, questo non lo renderebbe completamente incompatibile con un regime politico democratico. Infatti, ancorché “tecnocrazia e democrazia [siano] antitetiche”³⁹, in ragione della complessità del mondo contemporaneo e della necessità di gestire i problemi attraverso esperti aventi conoscenze tecniche ele-

³³ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 71.

³⁴ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 71.

³⁵ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 75.

³⁶ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit..

³⁷ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 48.

³⁸ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit., p. 41.

³⁹ N. BOBBIO, *Il futuro delle democrazie*, cit., p. 23.

vate, “l’esigenza del cosiddetto governo dei tecnici è smisuratamente aumentata”⁴⁰ così da far annoverare, da un lato, lo stesso “governo dei tecnici” tra le promesse non mantenute della democrazia⁴¹ ma da non consentire, d’altra parte, di “trasformare un regime democratico in un regime autocratico. [Dato che] la differenza sostanziale tra gli uni e gli altri è rimasta. Il contenuto minimo dello stato democratico non è venuto meno”⁴².

Tornando al paradigma di cui si tentava di rendere conto, secondo questo modo d’intenderla la Banca centrale europea sarebbe dunque una “Custode della costituzione” dotata di poteri sovrani e riconducibile per questa via ad una legittimità democratica rappresentata dalla presenza di *checks and balances* tra i diversi poteri⁴³. Quest’interpretazione⁴⁴, che vede in aggiunta a legislativo, esecutivo e giudiziario un potere monetario che farebbe della BCE una “Custode della costituzione” e, attraverso dinamiche di *checks and balances*, la doterebbe di indipendenza e discrezionalità non sembra però essere pienamente accettabile. In prima istanza è bene notare, che tale modo di intendere il quadro istituzionale dell’Unione sembra più riferirsi alla sola presenza di una divisione in “rami” del governo (*branches of government*) che non alla presenza di veri e propri *checks and balances*⁴⁵. Da questo punto di vista, pur esistendo a livello di Unione europea “controlli e contrappesi” la mancanza di un esecutivo propriamente detto e un Parlamento europeo con caratteristiche quantomeno peculiari non sembrano permettere di poter aggiungere alla tripartizione dei poteri tradizionali, peraltro non del tutto delineabili, un quarto elemento. Ancorché secondo questa prospettiva la caratterizzazione in questo senso della BCE dovrebbe costituire, in ragione delle dinamiche che hanno portato all’unificazione monetaria a partire da determinate premesse, una sorta di avanguardia atta a trainare il processo di unificazione⁴⁶,

⁴⁰ N. BOBBIO, *Il futuro delle democrazie*, cit., p. 23.

⁴¹ N. BOBBIO, *Il futuro delle democrazie*, cit..

⁴² N. BOBBIO, *Il futuro delle democrazie*, cit., p. 27.

⁴³ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit..

⁴⁴ Sostenuta da F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit..

⁴⁵ Questi due elementi sono ad esempio distinti in J. ZILLER, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell’Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 473.

⁴⁶ F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica. Il caso della Banca centrale europea*, cit..

tale lettura sembra eccessivamente “proiettata in avanti” rispetto a un quadro che nel suo complesso è difficile delineare attualmente. Sep-pure quest’idea risolverebbe alla radice la questione della legittimità democratica della Banca centrale e delle sue azioni, essa sembra non spiegare abbastanza. Sono sufficienti i controlli esercitati sulle azioni della BCE? Nell’ipotesi in cui i controlli formali non possano dirsi sufficienti esistono forme di controllo informale che garantiscano la legittimità democratica della Banca centrale europea? Nel caso in cui anche questi mancassero può il solo potere giudiziario controllare l’operato della BCE? In questa prospettiva a tali domande non viene data risposta.

5. *Legittimità: controllo e accountability*

Il punto di vista che identifica la BCE come una “Custode della costituzione” dotata di un potere sovrano, non è però l’unico presente in letteratura dove vi sono angoli visuali differenti, i quali, pur costatando l’esistenza dell’indipendenza della Banca centrale, non si spingono sino a riconoscere in essa i tratti di un’istituzione dotata di “poteri di custodia” della costituzione economica⁴⁷. In quest’ottica pur riconoscendo il fatto che sia “*chiaro il rafforzamento del potere discrezionale nell’esercizio di funzioni di politica monetaria e di vigilanza prudenziale ed un ulteriore ampliamento delle competenze e dell’azione amministrativa*”⁴⁸ si sottolinea, forse proprio in funzione di tale riconoscimento, che rispetto alla BCE “*non si applicano ancora adeguati meccanismi di controllo democratico*”⁴⁹ specie se definiti in termini di divisione dei poteri, dato che nell’ambito delle funzioni esercitate dalla stessa BCE è possibile “*riconoscere una deroga al principio della separazione dei poteri*”⁵⁰.

In realtà anche questa interpretazione sembra non rendere conto appieno della posizione assunta dalla Banca centrale. Riferirsi alla

⁴⁷ Ad esempio S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, in “Quaderni CESIFIN Nuova serie, n. 59”, Torino, Giappichelli, 2013.

⁴⁸ S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, in “Quaderni CESIFIN Nuova serie, n. 59”, cit., p. 281.

⁴⁹ S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., p. 288.

⁵⁰ S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., p. 294.

BCE, infatti, significa riferirsi ad un'istituzione che, essendo titolare della gestione della politica monetaria, è responsabile di una competenza parte del potere esecutivo⁵¹ che, come precedentemente evidenziato, si è scelto in maniera legittima di affidare ad un'istituzione indipendente. Il tema dunque non è, e non può essere, quello della legittimità democratica *tout court* della Banca centrale, come sembrano sottendere i punti di vista qui sintetizzati, ma è, o meglio sono, quello dei meccanismi di controllo cui le sue azioni sono sottoposte e quello della possibilità che esse siano soggette ad un regime di responsabilità (*accountability*) che le connetta ad una verifica da parte delle altre istituzioni dell'Unione ed eventualmente anche degli Stati membri. Questi due aspetti, meccanismi di controllo ed esistenza di un regime di responsabilità, sia in un orizzonte teorico che nella pratica sono in realtà strettamente connessi e per certi aspetti sovrapposti. La distinzione ha valore nei termini in cui a differenziare i due elementi vi sta il fatto che mentre i primi funzionano senza un ruolo attivo da parte della Banca centrale, che in questo caso deve limitarsi a rispettare quanto prescritto, il secondo funziona attraverso un ruolo attivo posto in essere da parte della BCE. Se dal punto di vista teorico meccanismi di controllo ed esistenza di un regime di responsabilità possono essere distinti piuttosto facilmente, è in ogni caso opportuno ricordare che nella pratica essi possono essere considerati come un *unicum* soprattutto in considerazione del fatto che sono comunque accomunati dal medesimo obiettivo di rendere l'operato della Banca centrale europea sottoposto a verifica e per questa via rafforzato dal punto di vista della legittimità.

5.1 Meccanismi di controllo

Rispetto alla categoria dei meccanismi di controllo⁵², che in questa sede si reputa opportuno definire “di controllo intrinseco” essendo frutto delle disposizioni dei Trattati che disciplinano la natura e l'operato della BCE e che contemporaneamente svolgono appunto un “controllo intrinseco” su questi aspetti, è opportuno ricordare che la BCE è

⁵¹ P. CHRISTODOULOU, *The issue of the democratic legitimacy of the Eurosystem – A sketch*, cit., p. 182.

⁵² Seguendo quanto sostenuto da P. CHRISTODOULOU, *The issue of the democratic legitimacy of the Eurosystem – A sketch*, cit., p. 183 sgg.

soggetta innanzitutto ai limiti del proprio mandato ovvero il mantenimento della stabilità dei prezzi e, fatto salvo quest'ultimo, il supporto alle politiche economiche generali dell'Unione⁵³.

In secondo luogo la Banca centrale è assoggettata ai limiti dello Stato di diritto, per cui opera secondo determinate regole procedurali e i suoi atti, così come le sue omissioni, sono sottoposti al controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea⁵⁴. Tale controllo si sostanzia a partire da quanto disposto dall'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale prevede che *“la Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri [...] Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”*, ivi compresi i regolamenti e le decisioni stabiliti e assunti dalla BCE⁵⁵. La CGUE è inoltre competente a pronunciarsi in via pregiudiziale⁵⁶ sull'interpretazione dei Trattati e soprattutto sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, ancora una volta ivi compresa la BCE, il cui Statuto, all'articolo 35, prevede che *“gli atti o le omissioni della BCE sono soggetti ad esame o interpretazione da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea nei casi ed alle condizioni stabiliti dai trattati [...]”*.

In terzo luogo i membri del Comitato esecutivo *“sono nominati, tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza professionale nel settore monetario o bancario, dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del consiglio direttivo della Banca centrale europea”*⁵⁷. Si tratta di una procedura che vede un elevato livello di politicità ed un ampio margine di mediazione, non riscontrabile peraltro per quanto riguarda la nomina dei Governatori di molte banche centrali nazionali. Nel caso italiano, ad esempio, la nomina del Governatore della Banca d'Italia *“è disposta con de-*

⁵³ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 127.

⁵⁴ P. CHRISTODOULOU, *The issue of the democratic legitimacy of the Eurosystem – A sketch*, cit..

⁵⁵ In base a quanto stabilito dall'articolo 132 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*.

⁵⁶ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 267.

⁵⁷ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 283.

creto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia"⁵⁸ e il Direttore generale, così come i Vice Direttori generali, tutti membri del Direttorio, sono nominati dal "Consiglio superiore, su proposta del Governatore"⁵⁹.

Un quarto aspetto relativo ai meccanismi di controllo sull'operato della BCE è costituito dalla possibilità di rimozione di singoli membri del Comitato esecutivo⁶⁰; il Trattato prevede infatti che "qualora un membro del Comitato esecutivo non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave, può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia su istanza del Consiglio direttivo o del comitato esecutivo"⁶¹.

I quattro elementi cui si fa riferimento sono completati nella tassonomia di chi li ha identificati⁶² dalla relazione della BCE con le altre istituzioni e dal tema del Rapporto annuale che la BCE produce sul proprio operato. Tali elementi, però, alla luce della distinzione fatta poc'anzi, possono essere considerati, e secondo chi scrive è opportuno farlo, all'interno della categoria della responsabilità per il proprio operato.

5.2 Accountability

Il termine *accountability*, talvolta difficile da tradurre in altre lingue⁶³, può essere reso in italiano con il costrutto "responsabilità per il proprio operato"⁶⁴. Con esso si intende il dovere del soggetto *accountable* di "rendere conto: ovvero di spiegare e giustificare le proprie

⁵⁸ Legge 28 dicembre 2005, n. 262, *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*, articolo 19.

⁵⁹ Statuto della Banca d'Italia, articolo 18.

⁶⁰ P. CHRISTODOULOU, *The issue of the democratic legitimacy of the Eurosystem – A sketch*, cit..

⁶¹ Statuto del SEBC e della BCE, articolo 11.4.

⁶² P. CHRISTODOULOU, *The issue of the democratic legitimacy of the Eurosystem – A sketch*, cit., p. 183 sgg.

⁶³ P. N. DIAMANDOUROS, *Transparency, Accountability, and Democracy in the EU*, Lecture at the School of Advanced International Studies of the Johns Hopkins University, Bologna, Italy, 17 October 2006.

⁶⁴ Così fa la stesa BCE come si evince dal confronto tra il *Bollettino mensile* del novembre 2002 in lingua inglese e quello in lingua italiana in cui si tratta il tema.

azioni con criteri appropriati e in modo sufficientemente dettagliato”⁶⁵ o, in altri termini, la “responsabilità sulle proprie decisioni e sulla loro giustificazione e spiegazione”⁶⁶. In questo senso il concetto di *accountability* va distinto da quello di *answerability*, che comporta un dovere di rispondere a specifiche domande⁶⁷, così come va distinto da quello di trasparenza⁶⁸, il quale è strettamente legato all’*accountability* ma non è ad esso sovrapponibile appieno. In ogni caso, come vedremo, la BCE ha doveri anche in termini di *answerability* ed è molto attenta a che le sue azioni siano trasparenti.

Come già sottolineato, gli elementi dell’*accountability* e quelli legati ai meccanismi di controllo sono strettamente connessi; la stessa BCE, infatti, nel trattare il tema dell’*accountability*⁶⁹ si riferisce anche a buona parte degli strumenti qui richiamati all’interno dei meccanismi di controllo. La Banca centrale, in particolare, lo fa scomponendo il concetto di *accountability* in quattro quesiti: “chi è responsabile”, “di cosa”, “nei confronti di chi” e “come”⁷⁰.

Il primo quesito contiene sostanzialmente quanto qui sostenuto circa la nomina e la revoca dei membri del Comitato esecutivo e del Consiglio direttivo, con l’aggiunta della specificazione che si tratta di organi collegiali i cui membri condividono una responsabilità collettiva. All’interno del quesito relativo a “di cosa è responsabile”, invece, la BCE inserisce gli elementi qui evidenziati rispetto agli obiettivi affidatigli dai Trattati. Rispetto ai quesiti relativi a “chi” e “come”, in essi rientrano invece le fattispecie relative al rapporto della BCE con le altre istituzioni e ai mezzi con cui la Banca centrale “rende conto” alle altre istituzioni dell’Unione e al pubblico. Sono queste ultime due fattispecie che verranno specificamente considerate in questa sede perché, come già evidenziato, esse appaiono come quelle più strettamente connesse all’*accountability* in senso stretto che comporta, in base a quanto sostenuto, un ruolo attivo da parte del soggetto responsabile.

Il rapporto della BCE con le altre istituzioni dell’Unione nella declinazione di responsabilità della Banca centrale si sostanzia soprattutto

⁶⁵ P. N. DIAMANDOUROS, *Transparency, Accountability, and Democracy in the EU*, cit..

⁶⁶ *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea.

⁶⁷ P. N. DIAMANDOUROS, *Transparency, Accountability, and Democracy in the EU*, cit..

⁶⁸ *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea.

⁶⁹ *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea.

⁷⁰ *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea, p. 48.

to in quanto previsto dall'articolo 284 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso in questo senso prevede, nel suo primo comma, che *“il presidente del Consiglio e un membro della Commissione possono partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del consiglio direttivo della Banca centrale europea”* una disposizione che, pur nel rispetto dell'indipendenza della Banca centrale, ne garantisce una responsabilizzazione già nella fase di assunzione delle sue decisioni.

Per quanto concerne specificamente il rapporto tra la Banca centrale e il Parlamento europeo, l'istituzione cardine rispetto alla responsabilità della BCE per il proprio operato in un'ottica democratica, esso si sostanzia in prima istanza nella possibilità per il PE di essere informato sulle attività svolte dalla Banca centrale attraverso la discussione del Rapporto annuale delle BCE durante la seduta plenaria ad esso dedicata; una seduta alla quale partecipa il Presidente della stessa BCE che in quella sede rende conto del suo operato. Lo stesso Presidente presenta inoltre nell'arco dell'anno quattro relazioni alla commissione parlamentare per i problemi economici e monetari (ECON) del Parlamento europeo. A questi strumenti si aggiunge la possibilità che *“il presidente della Banca centrale europea e gli altri membri del comitato esecutivo possono, a richiesta del Parlamento europeo o di propria iniziativa, essere ascoltati dalle commissioni competenti del Parlamento europeo”*⁷¹.

Nell'ambito di tali dinamiche di controllo un ruolo particolare è svolto dalla citata commissione ECON. Essa dà vita ogni anno ad una Relazione sul Rapporto annuale della BCE⁷² ed ha in qualsiasi momento la possibilità⁷³ di *“elaborare una relazione su un argomento di sua competenza e presentare al riguardo una proposta di risoluzione al Parlamento”*⁷⁴ come accaduto, ad esempio, nel caso di un'indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) adottata dal PE nel marzo del 2014⁷⁵. A questi dispositivi si aggiunge infine la

⁷¹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articolo 284.

⁷² In base a quanto previsto dall'articolo 132, paragrafo 1, del Regolamento del Parlamento europeo.

⁷³ Alla luce di quanto previsto dall'articolo 52 del Regolamento del Parlamento europeo.

⁷⁴ Alla luce di quanto previsto dall'articolo 52 del Regolamento del Parlamento europeo.

⁷⁵ Indagine sul ruolo e le attività della troika (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai paesi dell'area dell'euro oggetto di programmi (2013/2277) (INI).

possibilità, per ogni deputato, di rivolgere alla Banca centrale europea interrogazioni con richiesta di risposta scritta⁷⁶. Un aspetto quest'ultimo che, pur nella labilità di confini già evidenziata, sostanzia in buona misura la dimensione principale della *answerability* della Banca centrale.

Un'ulteriore dimensione della *accountability* della BCE, che in base a quanto precedentemente detto rientrerebbe più specificamente nella categoria dei meccanismi di controllo, anche se connaturata da taluni limiti, è costituita dall'esame "*dell'efficienza operativa della gestione della BCE*"⁷⁷ ad opera della Corte dei conti cui si aggiunge la verifica della contabilità della BCE e delle BCN ad opera di "*revisori esterni indipendenti proposti dal consiglio direttivo ed accettati dal Consiglio*"⁷⁸.

Nel rapporto con le altre istituzioni, l'*accountability* della BCE, o più precisamente i meccanismi di controllo, si sostanziano infine nella già descritta possibilità di controllo giurisdizionale esercitata dalla Corte di giustizia. Da questo punto di vista, secondo alcuni autori, la CGUE storicamente "*non ha contribuito alla legittimità democratica*"⁷⁹ in quanto "*il contenzioso è pressoché inesistente*"⁸⁰. In questo senso è però opportuno notare che negli ultimi anni le sentenze relative dell'operato della Banca centrale hanno visto, non solo con il caso OMT, un incremento; inoltre la possibilità di controllo esercitata dalla Corte di giustizia costituisce in ogni caso uno strumento significativo di verifica dell'operato della BCE e di conseguenza essa è un dispositivo importante per l'*accountability* e la legittimazione dell'operato della Banca centrale.

L'ultimo aspetto da segnalare rispetto l'*accountability* in senso stretto è costituito dal ruolo svolto dal Rapporto annuale che la BCE produce in ossequio a quanto previsto dall'articolo 15 dello Statuto del SEBC e della BCE. Il Rapporto annuale è uno strumento importante sotto più punti di vista: esso infatti è strettamente legato alla relazione

⁷⁶ Regolamento del Parlamento europeo, articolo 131.

⁷⁷ Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, articolo 27.2.

⁷⁸ Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea, articolo 27.1.

⁷⁹ S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., p. 290.

⁸⁰ S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., p. 290.

di responsabilità della BCE con le altre istituzioni e si connette inoltre al tema della comunicazione della Banca centrale. Un ambito delle azioni della BCE che si sostanzia anche attraverso questo strumento che ha un ruolo significativo nel mantenimento e nel rafforzamento della legittimità dell'operato della Banca centrale.

Il tema del rapporto tra *accountability* e comunicazione consente infine di approfondire la questione della trasparenza dell'operato della BCE; un aspetto strettamente connesso con la stessa *accountability*, dalla quale però va distinto.

5.3 Trasparenza

*“La trasparenza può essere definita come un modus operandi attraverso cui la banca centrale fornisce al pubblico e ai mercati in modo aperto, chiaro e tempestivo tutte le informazioni rilevanti su mandato, strategia, valutazioni e decisioni di politica monetaria nonché sulle proprie procedure”*⁸¹. Questa definizione offerta dalla stessa BCE si completa con l'esplicitazione del fatto che *“la trasparenza riguarda, in ultima istanza, l'effettiva comprensione da parte del pubblico dell'intero processo di conduzione della politica monetaria”*⁸². In queste parole trova espressione l'importanza che per l'operato della Banca centrale ha la trasparenza e, vista la connessione di quest'ultima con la comunicazione, anche la politica di comunicazione medesima dato che *“un'efficace comunicazione e un'adeguata interazione con il pubblico inteso nella sua accezione più estesa, con i mezzi di informazione e con gli operatori di mercato, [sono] fattori importanti per la credibilità, la prevedibilità e l'efficacia della politica monetaria”*⁸³.

Lo stretto legame tra trasparenza e *accountability* riscontrabile anche nelle parole della BCE permette in ogni caso di distinguerle e di considerare la prima come uno strumento, o meglio un *modus operandi*, fondamentale per rafforzare, anche e non solo, la seconda. Un aspetto che consente di rimarcare l'importanza assunta nell'ambito della legittimazione dell'operato della Banca centrale dalla comunicazione che è a sua volta strumentale all'ottenimento della trasparenza in questione.

⁸¹ *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea, p. 57.

⁸² *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea, p. 57.

⁸³ *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea, p. 57.

6. *Il ruolo della BCE nella crisi e la responsabilità per il proprio operato*

Come già evidenziato, le necessità connesse alla gestione della crisi avviata nel 2008 hanno comportato un incremento delle azioni poste in essere dalla BCE sia in termini di azioni non convenzionali coinvolgenti la sola Banca centrale che in termini di interventi concertati con gli Stati membri e le istituzioni nonché di azioni strutturali come l'avvio dell'unione bancaria. Tre categorie di azioni rispetto alle quali i meccanismi di controllo e l'*accountability* hanno continuato ad operare.

Relativamente alle azioni non convenzionali, esse sono state, e sono, sottoposte al regime di controllo e di responsabilità cui sono assoggettate le azioni ordinarie. Le azioni non convenzionali sono state e sono, probabilmente, soggette ad una maggiore attenzione generale, come dimostra ad esempio la "vicenda OMT"; il che le sottopone, se possibile, ad un regime di controllo largamente inteso ancor più cogente e di conseguenza ne rende ancor più legittimata, a posteriori, l'esistenza.

Per quanto riguarda gli interventi concertati con gli Stati e le istituzioni, la BCE ha preso parte, e tuttora concorre, all'implementazione del Meccanismo europeo di stabilità (*European Stability Mechanism* - ESM). In particolare il suo Presidente può partecipare alle riunioni del consiglio dei governatori in qualità di osservatore⁸⁴ e può nominare un osservatore all'interno del consiglio di amministrazione⁸⁵. Soprattutto, però, la BCE prende parte, insieme con la Commissione, alle negoziazioni circa "*le condizioni di politica economica cui è subordinata ogni operazione di assistenza finanziaria*"⁸⁶. In particolare quando un membro del MES presenta domanda di sostegno alla stabilità, la Commissione e la BCE valutano "*l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri*", "*la sostenibilità del debito pubblico*" e "*le esigenze finanziarie effettive o potenziali del membro del MES interessato*"⁸⁷. È sulla base di

⁸⁴ Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, articolo 5 paragrafo 3.

⁸⁵ Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, articolo 6 paragrafo 2.

⁸⁶ Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, articolo 5 paragrafo 6 lettera g.

⁸⁷ Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, articolo 13 paragrafo 1 lettere a b e c.

queste valutazioni che il consiglio dei governatori decide se concedere il sostegno richiesto; in tal caso la Commissione e la BCE negoziano con il membro del MES richiedente “*un protocollo d’intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria*”⁸⁸. La BCE, infine, ha il compito, insieme alla Commissione, di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinata l’assistenza⁸⁹. La Banca centrale prende inoltre parte alle valutazioni circa la presenza di circostanze idonee a dar vita ad eventuali nuove *tranche* di assistenza⁹⁰.

È implicito che anche nell’ambito della sua partecipazione al MES l’operato della BCE è soggetto al regime di responsabilità per il proprio operato che caratterizza l’azione della Banca centrale sia in termini di rispetto delle disposizioni dei Trattati che nel confronto con le altre istituzioni e nell’esplicitazione a queste e al pubblico delle intenzioni e delle scelte poste in essere dalla BCE. Lo stesso vale poi rispetto alla responsabilità per le azioni di natura strutturale come l’Unione bancaria.

In questo senso i nuovi compiti assunti dalla BCE in materia di unione bancaria hanno comportato la necessità di sottoporre anche questi ad un regime di *accountability*. In particolare, in base a quanto stabilito dall’articolo 20 del regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico⁹¹ *la BCE risponde al Parlamento europeo e al Consiglio dell’attuazione del presente regolamento in conformità del presente capo*” e lo fa, in maniera analoga a quanto accade per la politica monetaria, presentando annualmente a Parlamento europeo, Consiglio, Commissione ed Eurogruppo una relazione sul proprio operato in materia di vigilanza. Inoltre il Presidente del consiglio di vigilanza, che gestisce tali compiti in seno alla BCE, “*presenta detta relazione pubblicamente al Parlamento europeo, e all’Eurogruppo in presenza di rappresentanti degli Stati membri partecipanti la cui moneta non è l’euro*”⁹². Sempre in maniera simile a quanto accade per la politica monetaria il consiglio di vigilanza partecipa ad audizioni presso le commissioni competenti del Parlamento europeo, i cui deputati possono presentare interrogazioni alla Banca centrale sul tema della vigilanza; rispetto alla quale la BCE è anche soggetta ai controlli sull’efficienza opera-

⁸⁸ *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità*, articolo 13 paragrafo 3.

⁸⁹ *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità*, articolo 13 paragrafo 7.

⁹⁰ *Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità*, articolo 14 paragrafo 6.

⁹¹ *Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio*, del 15 ottobre 2013.

⁹² *Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio*, del 15 ottobre 2013, articolo 20, comma 3.

tiva posti in essere dalla Corte dei conti. In base all'articolo 21 del regolamento in questione, infine, la BCE è anche soggetta a procedure di dialogo e responsabilità rispetto ai parlamenti nazionali. Le disposizioni del regolamento in materia di responsabilità e relazioni sono ulteriormente specificate in un Accordo interistituzionale fra il Parlamento europeo e la BCE⁹³ e in un *memorandum* d'intesa tra la BCE e il Consiglio dell'UE⁹⁴.

7. *Controllo e accountability: alcuni problemi*

Il regime dei meccanismi di controllo e di *accountability* che legittima le azioni poste in essere dalla Banca centrale, e che si somma alla legittimità democratica derivante dalle modalità con cui la BCE è stata investita delle proprie competenze, non è tuttavia esente da alcuni aspetti problematici che avrebbero potuto o potrebbero essere migliorati. In questo senso il primo punto da porre in evidenza è il seguente. Precedentemente, nel fare chiarezza circa il concetto di democrazia, si è evidenziato come i rappresentanti politici vengano scelti attraverso le elezioni e dunque investiti di un mandato rappresentativo che li caratterizza come fiduciari indipendenti e dotati di discrezionalità. A questo primo stadio ne segue poi normalmente un secondo di valutazione dei rappresentanti politici da parte dei rappresentati, i cittadini elettori, che eventualmente sanzionano i primi se non hanno operato correttamente⁹⁵. Questo stesso processo viene poi sovente messo in atto, come accaduto per la BCE, ad un secondo livello, dai politici eletti che investono istituzioni specializzate della gestione di talune politiche e, al pari degli elettori, in una seconda fase, “*valutano la performance dell'istituzione*”⁹⁶. Tale investitura ad operare dovrebbe prevedere “*la sottoscrizione di un contratto in cui vengano specificati gli obiettivi da perseguire, le modalità per il loro conseguimento,*

⁹³ *Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la Banca centrale europea sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla Banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico (2013/694/UE).*

⁹⁴ *Memorandum of Understanding between the Council of the European Union and the European Central Bank on the cooperation on procedures related to the Single Supervisory Mechanism (SSM).*

⁹⁵ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 194.

⁹⁶ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 195.

*nonché le procedure di sanzione se gli obiettivi non sono raggiunti*⁹⁷. Da questo punto di vista dunque, come già ampiamente evidenziato, la BCE ha ottenuto un mandato di natura politica pienamente legittimo in termini democratici, tuttavia il processo di affidamento degli obiettivi alla Banca centrale europea non è del tutto avvenuto in maniera conforme a quanto poc'anzi indicato⁹⁸. Infatti, rispetto all'obiettivo principale del mantenimento della stabilità dei prezzi affidato dai Trattati alla BCE, la determinazione del *target* di tale obiettivo è stata definita dalla stessa Banca centrale e non è stata invece esplicitata nei Trattati, dunque in sede politica. Per quanto riguarda gli altri obiettivi che la BCE deve perseguire, "*fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi*", anch'essi non sono esplicitati chiaramente dai Trattati⁹⁹. Ciò comporta che anche in questo caso la BCE abbia interpretato da sola i Trattati stessi, peraltro avendo fatto "*come se, in definitiva, l'unico obiettivo da perseguire fosse la stabilità dei prezzi*"¹⁰⁰. Il complesso di questi elementi fa sì che di fatto la BCE, con le sue caratteristiche di indipendenza, si trovi ad aver scelto i propri obiettivi e il modo in cui perseguirli. Questo stato di cose potrebbe essere pienamente accettabile in un orizzonte in cui alla Banca centrale potesse essere riconosciuto un potere sovrano. Siccome però tale ipotesi non è stata ritenuta sostenibile, l'indipendenza della BCE, per essere pienamente *accountable* dal punto di vista politico, dovrebbe declinarsi come una stretta indipendenza degli strumenti¹⁰¹ e non come un'indipendenza anche negli obiettivi. Solo se declinata nella prima maniera, infatti, essa può in linea di principio essere sottoposta veramente ad un opportuno controllo politico.

Nonostante questa critica si ponga a monte del processo di delega alla BCE essa però non inficia l'intero costrutto perché in ogni caso le scelte compiute dalla Banca centrale relativamente agli obiettivi sono in linea con il modello teorico che ha ispirato la stessa Banca; inoltre, per quanto concerne specificamente il *target* di riferimento per l'inflazione esso è altresì in linea con altri contesti. Questa critica, dunque, non pare avere la forza di delegittimare la BCE e il suo operato.

⁹⁷ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 196.

⁹⁸ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit..

⁹⁹ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 197.

¹⁰⁰ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 197.

¹⁰¹ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 197.

Un altro aspetto potenzialmente critico di cui è importante dare conto è relativo al fatto che nonostante la BCE sia più indipendente di altre banche centrali, ad esempio della FED, il suo operato risulterebbe essere meno controllabile¹⁰², almeno dal punto di vista politico, in ragione del fatto che il ruolo svolto dal Parlamento europeo risulta essere limitato dall'impossibilità di modificare lo Statuto del SEBC e della BCE¹⁰³. Il fatto che il ruolo svolto dal Parlamento europeo risulti per certi aspetti essere un ruolo formale¹⁰⁴ non impedisce tuttavia di constatare che esso comunque svolge un ruolo di controllo sull'operato della BCE. In questo senso, infatti, la difficoltà nel modificare lo Statuto della Banca centrale e la mancanza di poteri sanzionatori in senso stretto non coincidono con una mancanza di confronto e di controllo tra le istituzioni che invece esiste.

Un ultimo aspetto potenzialmente critico è quello relativo al fatto che, nonostante l'*accountability* caratterizzante l'operato della BCE, in caso di azioni errate o magari fraudolente non siano previste sanzioni. In questo senso è innanzitutto opportuno affermare che la presenza di sanzioni differenti da quelle imponibili da parte della Corte di giustizia – in termini di annullamento degli atti e revoca degli incarichi – potrebbero inficiare l'indipendenza della Banca centrale. In secondo luogo ciò che è importante ricordare, seguendo quanto affermato dalla stessa BCE, è che *“per giudicare i risultati conseguiti da una banca centrale è sempre necessario effettuare una valutazione equilibrata e differenziata. Mentre l'uso di meccanismi sanzionatori formali sarebbe troppo aggressivo e potrebbe avere implicazioni negative sull'efficiente esecuzione del mandato della banca centrale”*¹⁰⁵. Una possibilità certamente da evitare e facilmente evitabile sottoponendo la Banca centrale ad *“un costante e minuzioso controllo [...] da parte del parlamento e del pubblico in generale”*¹⁰⁶ il quale permette di renderla esplicitamente responsabile per il proprio operato.

Ciò che pare evidente da questa breve rassegna dei possibili problemi connessi al controllo e all'*accountability* della BCE è che se delle migliorie dovessero essere apportate, queste dovrebbero riguardare il

¹⁰² P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 197.

¹⁰³ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 196.

¹⁰⁴ S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., p. 290.

¹⁰⁵ *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea, pagina 47.

¹⁰⁶ *Bollettino mensile* del novembre 2002 della Banca centrale europea, pagina 47.

ruolo svolto dalle istituzioni politiche e non tanto quello giocato dalla Banca centrale la quale nel tempo ha provveduto ad incrementare la propria trasparenza e per questa via la propria *accountability* e dunque la legittimazione delle proprie azioni, sia attraverso l'efficacia dei propri *output* ma soprattutto attraverso il rafforzamento di strumenti di *accountability* informale¹⁰⁷ in buona parte declinati attraverso la sua politica di comunicazione.

Ancorché questo stato di cose possa dirsi meritorio rispetto alla "volontà" della Banca centrale, se, come plausibile nel breve periodo, un mutamento degli assetti istituzionali è difficilmente prevedibile, quello che potrebbe fare la stessa Banca centrale intervenendo ancora una volta per rafforzare la legittimità del proprio operato è di fortificare ulteriormente la propria *accountability* informale in particolare annunciando "*la propria stima del tasso di disoccupazione naturale*"¹⁰⁸. In questo modo la BCE, in ossequio all'obiettivo secondario di sostenere "*le politiche economiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea*"¹⁰⁹ tra cui compare anche la piena occupazione, rafforzerebbe la sua capacità di intervento anche in questo senso e con ciò la possibilità che anche in quest'ottica il suo operato sia soggetto ad un regime di responsabilità. Un regime che, ancora una volta, si declina anche e soprattutto attraverso strumenti di comunicazione, una risorsa che acquisisce i tratti non soltanto di uno strumento fondamentale per l'efficacia dell'azione della BCE, divenuto con il tempo uno strumento di politica monetaria vero e proprio¹¹⁰, ma che può essere considerata anche come uno dei principali mezzi attraverso i quali si declina l'*accountability* democratica della stessa Banca centrale.

¹⁰⁷ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 198 ed anche, sulla centralità della politica di comunicazione come strumento di controllo democratico S. ANTONIAZZI, *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, cit., p. 289.

¹⁰⁸ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 198.

¹⁰⁹ *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, articolo 127.

¹¹⁰ Lo sostiene ad esempio, richiamandosi al parere unanime degli esperti, l'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón nelle sue conclusioni sul ricorso relativo alle OMT; *Conclusioni dell'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón nella Causa C 62/14* presentate il 14 gennaio 2015, punto 86.

Conclusioni

In base a quanto sostenuto in questa sede, è possibile affermare che nell'ambito delle competenze in capo alla Banca centrale europea essa, pur avendo avuto sin dalla sua nascita una connotazione di istituzione marcatamente indipendente, ha costantemente mantenuto fede ai principi che regolano un sistema politico democratico. In particolare ciò che è accaduto ed accade nel caso della Banca centrale non è tuttavia riconducibile ad una divisione dei poteri che la connota come istituzione sovrana, ma è più correttamente ascrivibile ad una legittimità democratica derivante da una legittimazione *ex ante* e dal suo mantenimento attraverso l'operare di meccanismi di controllo e di un regime di *accountability*. In questo senso è opportuno ricordare che la legittimità democratica delle azioni della BCE non solo è stata mantenuta da quest'ultima in tempi ordinari ma non è venuta meno neppure negli ultimi anni, quando l'Istituzione con sede a Francoforte ha dovuto porre in essere interventi anticrisi il cui raggio di azione è comunque rimasto nell'ambito di tale legittimità. Il fatto che la Banca centrale europea abbia tenuto fede al rispetto dei limiti imposti da un sistema politico democratico, non deve tuttavia far dimenticare che gli strumenti di controllo e ancor più quelli di *accountability* che regolano l'operato della BCE possono essere soggetti ad alcune critiche. Tali critiche tuttavia non sembrano inficiare la credibilità dell'azione della Banca centrale, il cui operato si rivela ancora una volta pienamente legittimo in un orizzonte democratico.

Abstract - The article examines the relationship between independent institutions, as central banks are, and the democratic theory and practice. In particular, the analysis identifies the instruments, such as control mechanisms and accountability measures, that strengthen the democratic legitimacy of

the European Central Bank (ECB) that is the principal subject of the essay. In addition to these elements, the article illustrates the presence of some problems linked to the accountability of the ECB, but also states that these issues cannot invalidate the ECB's democratic legitimacy that is confirmed.

**LAUREA HONORIS CAUSA IN ECONOMIA,
POLITICA E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI
A GIORGIO NAPOLITANO**

Università di Pavia, 27 novembre 2015

Il giorno 27 novembre 2015, nell’Aula Magna dell’Università di Pavia è stata conferita la laurea ad honorem al Presidente emerito della Repubblica italiana, senatore Giorgio Napolitano.

Ha aperto la cerimonia il Magnifico Rettore Fabio Rugge. La laudatio è stata pronunciata da Enrica Chiappero Martinetti. Giovanni Cordini, direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, ha dato lettura della seguente motivazione della delibera di conferimento:

“Il rilievo e il prestigio della figura di Giorgio Napolitano trascendono le pur importantissime cariche che egli ha rivestito nella sua lunga, intensa carriera di uomo politico. A quella carriera si sono intrecciate infatti scelte e testimonianze, riflessioni e aperture che, per un verso, riflettono aspetti cruciali della storia politica italiana e internazionale del xx secolo e, d’altra parte, hanno fatto di lui un protagonista tra i più autorevoli di quella storia.

Il carattere unico e, al tempo stesso, emblematico dell’esperienza politica di Giorgio Napolitano sta, in radice, in ciò: che egli, figlio di un’epoca segnata dalla presenza di sistemi di pensiero politico maestosi, ma anche drammaticamente esigenti, ne ha saputo promuovere l’innovazione coraggiosa e profonda, rigeneratrice delle idee più illuminanti e promettenti connesse a quei sistemi.

Giorgio Napolitano è, in particolare, tra gli artefici più consapevoli, laboriosi e lungimiranti della trasformazione del Partito Comunista Italiano, cui ha appartenuto dal 1945 fino allo scioglimento di quel partito. La sua posizione all’interno di quella formazione politica, così importante per la storia del nostro Paese per molti decenni del ’900, è stata di una lealtà indiscussa, che – per ciò stesso – ha potuto essere, e manifestarsi, proficuamente critica e finanche polemica.

Di tale formazione politica Napolitano ha fatto propri il progetto e l'impegno intesi allo sviluppo economico, alla riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali, alla promozione di una politica estera di equilibrio, orientandosi via via al superamento di posizioni classiste, settarie, tradizionaliste. Tale superamento avveniva in rapporto dialettico con il contesto politico nazionale e internazionale, ma comportava anche un interno travaglio, dichiarato dallo stesso Napolitano con una franchezza che rimarca la sua statura politica e personale, nonché l'importanza del percorso da lui compiuto.

Le idee, gli scritti, la militanza di partito, il servizio istituzionale cui Giorgio Napolitano ha dedicato la propria vita sono stati decisivi nel condurre la sinistra italiana verso posizioni di limpido riformismo, convinto europeismo, inequivoca collocazione internazionale. Questa trasformazione dell'area riformista ha, a sua volta, accompagnato il Paese oltre forme e pratiche della politica che pagavano un prezzo troppo elevato al contrasto ideologico e che conferivano alla democrazia italiana connotati incompatibili con il suo armonico svolgimento.

Convinto del nesso, sempre più vivo, fra solidarietà nazionale e prospettiva europea, Giorgio Napolitano non solo ha tratto profitto dall'esperienza diretta al Parlamento Europeo nell'assumere, successivamente, la presidenza della Camera dei Deputati, ma ha affidato le proprie convinzioni circa il ruolo, sempre più indispensabile, dell'Europa quale soggetto politico a pagine di grande interesse e attualità, come "Europa e America dopo il 1989" del 1992, "Europa politica. Il difficile approdo di un lungo percorso" del 2003 e "Altiero Spinelli e l'Europa" del 2007.

Il convinto impegno, politico e culturale, di Giorgio Napolitano per il futuro di un'autentica "unità europea" è tanto più significativo in quanto trova meritorie affinità con il pensiero e l'azione di altre due grandi personalità – Luigi Einaudi e Altiero Spinelli – che la nostra Facoltà si onora di avere insignito della laurea honoris causa.

La presenza di Giorgio Napolitano al vertice della Repubblica ha costituito il simbolico coronamento di un cammino individuale e collettivo compiuto non soltanto dalle forze politiche della sinistra riformista, ma dall'intero nostro Paese. Di tale evoluzione l'opera di Giorgio Napolitano è stata lievito, stimolo, guida.

A tutto ciò il conferimento della laurea magistrale honoris causa in Economia, Politica, e Istituzioni internazionali vuole rendere riconoscimento e tributo. Se è vero che è proprio della politica ser-

vire progetti condivisi, utili alla migliore vita di ciascuna donna e di ciascun uomo, indicare e percorrere gli itinerari per la realizzazione di quei progetti, vegliare che nel progredire verso di essi il passato si tenga unito al futuro, l'opera di Giorgio Napolitano rappresenta certamente un autentico e sapiente dispiegamento della migliore "scienza politica".

La cerimonia si è conclusa con la lectio doctoralis del Presidente Napolitano. La Laudatio e la Lectio doctoralis vengono riportate nel seguito.

LAUDATIO

di Enrica Chiappero Martinetti

Presidente emerito, Magnifico Rettore, Autorità, illustri colleghe e colleghi, care studentesse e cari studenti,

ogni tentativo di descrivere compiutamente il profilo e la figura del Presidente emerito Giorgio Napolitano è destinato all'insuccesso di fronte alla statura intellettuale, morale e politica di un uomo che ha alle spalle una così lunga e intensa storia politica, ha ricoperto i più importanti ruoli istituzionali nel nostro Paese, ha contribuito in modo rilevante al rafforzamento delle istituzioni europee, promuovendo con tenacia l'impegno dell'Italia nel processo di integrazione dell'Unione e reinterpretando l'interesse nazionale in chiave europeista.

Nel tempo che mi è stato assegnato mi limiterò a richiamare solo alcuni dei tratti distintivi che hanno indubbiamente caratterizzato la Sua storia politica e i ruoli istituzionali da Lei ricoperti nel corso degli anni. Tenuto conto del luogo e della circostanza in cui ci troviamo, vorrei ricollegare questi elementi distintivi alla riflessione intellettuale che ha accompagnato il Suo pensiero come studioso della società, delle istituzioni e dell'agire politico ed economico. In altre parole, è allo studioso Giorgio Napolitano più che al Presidente emerito che tenterò di rivolgermi. In particolare, vorrei mettere in luce quelli che, a mio avviso, appaiono essere elementi ricorrenti e distintivi nel Suo insegnamento, vale a dire: l'importanza dello *sviluppo economico* come mezzo per la fioritura umana e per il bene comune; la *politica* come strumento indispensabile per la realizzazione di questo fine e, conseguentemente, la centralità delle istituzioni come elemento fondante di ogni società democratica.

Questi elementi accomunano il Suo pensiero a quello di altri due autorevoli e prestigiosi laureati *honoris causa* del nostro Ateneo. Il primo, a Lei legato da un sentimento di amicizia e di affinità di pen-

siero, è Altiero Spinelli, la cui laurea *ad honorem* in Scienze Politiche fu conferita nel febbraio 1986, pochi mesi prima della sua scomparsa, con la consegna ufficiale del diploma di laurea nelle mani della vedova di Spinelli, Ursula Hirschman, il 12 maggio del 1988.

Il secondo è il filosofo ed economista indiano Amartya Sen – premio Nobel per l'economia nel 1998 e anch'esso laureato *honoris causa* in Economia Politica e Istituzioni Internazionali nel giugno 2005 – apparentemente lontano per origine, storia personale e radici culturali ma in realtà assai vicino a Lei nell'attenzione riservata ad alcuni temi centrali quali il concetto di identità, l'idea di sviluppo e di giustizia sociale.

1. *Sviluppo come mezzo per la fioritura umana e per il bene comune*

Come Lei stesso ha avuto modo di ricordare di recente (Napolitano, 2015), il Suo interesse nei confronti delle questioni sociali ed economiche, in particolare per la condizione del Mezzogiorno e per il profondo divario di sviluppo che ha caratterizzato la storia del nostro Paese, risale ai tempi dei Suoi studi universitari in Giurisprudenza a Napoli e il Suo primo impegno politico era certamente mosso dalla necessità di intervenire per colmare questi divari.

Come ci ricorda nella Sua lunga intervista, in realtà un dialogo intellettuale, con lo storico Eric Hobsbawm (1976), l'espansione dell'economia italiana avvenuta tra la fine degli anni '50 e gli inizi degli anni '60 aveva trasformato in maniera profonda il tessuto economico e sociale del nostro Paese, ma era uno sviluppo contrassegnato da contraddizioni e squilibri altrettanto profondi che perpetuavano e aggravavano il divario Nord-Sud, mettendo in discussione la sostenibilità sociale di quello stesso tipo di sviluppo.

È a partire da questi fatti che, nei Suoi scritti della metà degli anni Settanta, emerge con chiarezza l'esigenza di pensare a “un nuovo tipo di sviluppo economico e sociale” (Napolitano, 1979: 129), uno sviluppo fondato su una scala di valori condivisi, pur riconoscendo, in omaggio a Maurice Dobb, la difficoltà di coniugare il discorso sui valori con una risposta plausibile ai problemi del funzionamento dell'economia. “Non di miti fumosi ma di idee-forza” abbiamo bisogno e tra queste vi è l'idea che un mutamento qualitativo nel processo di sviluppo economico, che corrisponda a necessità e finalità chiaramente riconosciute, debba essere praticabile e in grado di

reggere alle prove di efficienza e di competitività a cui qualsiasi sistema economico è esposto. Possiamo non arrenderci di fronte a una concezione puramente deterministica delle leggi economiche, ma non possiamo trascurare le dinamiche, i vincoli, i condizionamenti che intervengono su scala nazionale e globale, forzando i quali si può pregiudicare la realizzazione degli obiettivi desiderati. Si tratta, nelle Sue parole, “di riuscire a incorporare esigenze e valori nuovi in una coerente politica di sviluppo, respingendo la contrapposizione tra discorso sui valori e discorso sul funzionamento dell’economia, ma non lasciando il primo sospeso in una sfera puramente ideale e morale” (Napolitano, 1979: 44).

A quello che veniva definito “uno sviluppo comunque”, tumultuoso e disorganico, che faceva affidamento sugli impulsi spontanei del mercato, con il suo carico di contraddizioni e di elementi speculativi, si voleva contrapporre uno “sviluppo guidato” nell’interesse della collettività e del bene comune; uno sviluppo che consentisse il passaggio dell’intera collettività nazionale a un modo di vita superiore, più avanzato civilmente e culturalmente.

Quel tipo di sviluppo che Lei prefigurava a metà degli anni ’70 si fondava su una crescita e una riqualificazione del lavoro, su forme più umane e solidali di vita, esprimeva un bisogno di cultura, una spinta all’eguaglianza e alla libertà nel senso pieno dell’espressione, una partecipazione da parte dei cittadini come condizione fondamentale per un nuovo governo dell’economia e dello Stato, una maggiore solidarietà internazionale.

Si trattava, in definitiva, di affermare una nuova politica economica e sociale, e al contempo una nuova concezione di sviluppo e di progresso. Per riuscirci, non era sufficiente ricercare soluzioni tecnicamente corrette: occorreva impegnarsi in una grande battaglia ideale, culturale e morale fondata sui principi di libertà e di solidarietà.

L’importanza di richiamarsi ad una concezione di sviluppo fondata su questi due principi, la ritroviamo nel pensiero di Altiero Spinelli quale binomio inscindibile su cui fondare l’Europa unita. L’idea che si possa coniugare l’economia di mercato con una sensibilità sociale e un impegno di solidarietà, che si possa costruire, in altre parole, un’economia solidale, era ben presente in Spinelli quando scriveva nei suoi Diari “lo scopo a cui vogliamo giungere è la creazione di un’eguaglianza di opportunità affinché tutti possano – partendo da questa base – sviluppare liberamente le loro capacità (Spinelli, 1950:121, in Masini, 2008).

Pressoché le stesse parole le ritroviamo, a trent'anni di distanza, in una fase storica e in uno scenario globale assai differente, negli scritti di Amartya Sen. In particolare, nella sua elaborazione teorica fondata sul principio di eguaglianza di capacità – intesa come eguale libertà delle persone di realizzare i piani di vita che essi intendono perseguire – e nella sua idea di sviluppo come fioritura umana, come crescita di opportunità, come possibilità concreta di realizzare i propri piani di vita e le proprie aspirazioni.

Il principio di libertà individuale è qui inteso come un preciso impegno sociale (Sen, 1999) in quanto valore fondante per la società, ma anche quale esito o prodotto sociale dell'azione pubblica. Ciò avviene quando ragioni di solidarietà umana richiedono il soddisfacimento di bisogni collettivi fondamentali attraverso l'erogazione di quelli che Spinelli definisce “beni pubblici civili”: è il caso dell'alimentazione, della sanità, dell'assistenza all'infanzia e alla vecchiaia e, ancor più, dell'educazione pubblica per spezzare, come scrive Spinelli, “il più grave e il più odioso dei privilegi: il privilegio della cultura” (in Masi, 2008; Spinelli, 1993: 442). L'incapacità di soddisfare questi bisogni non è solo classificabile come condizione di povertà o di miseria, ma è da intendersi come privazione di fatto della libertà individuale. In questa cornice andrebbe dunque intesa, e compresa, anche la questione migratoria: il tentativo estremo, spesso drammatico, di sfuggire all'assenza di libertà – formale e sostanziale – di poter garantire per sé e per i propri figli un presente decente e un futuro possibile.

Uno sviluppo fondato sulla libertà chiama inevitabilmente in causa questioni distributive e possibili conflitti che possono sorgere nel momento in cui si contrappongono ragioni di efficienza a ragioni di equità. Il rischio di un conflitto di questo tipo è tanto maggiore quanto più gli individui perseguono puramente il proprio interesse egoistico e personale. Tuttavia, come ci ricorda Sen: “Se gli individui, come persone sociali, hanno valori e obiettivi di più vasta portata, che includono la comprensione per gli altri e un impegno verso norme etiche, allora la promozione della giustizia sociale non dovrà necessariamente fronteggiare un'incessante opposizione a ogni cambiamento” (Sen, 1999:35). Si tratta cioè, come suggeriva Albert Hirschman, di rimettere in gioco quelle “passioni” e quei valori che sono stati estromessi dalla sfera motivazionale dell'azione economica.

È lungo questa linea fondata su valori morali di libertà e di solidarietà che si è principalmente concentrato il Suo pensiero. Ed è lungo questa linea che vanno letti i Suoi fermi e ripetuti richiami ad affronta-

re strutturalmente i divari territoriali mai risolti nel nostro Paese; a non trascurare le diseguaglianze crescenti a livello globale e le conseguenze che queste stanno producendo, anche sul fronte della questione migratoria e della pace sociale in Europa; a ricercare per questi problemi soluzioni umanitarie, condivise e coordinate a livello europeo.

Questi valori, come Lei ebbe modo di sottolineare all'Accademia dei Lincei in un intervento dello scorso anno, "non dovrebbero conoscere confini di parte, e la loro condivisione dovrebbe anzi facilitare il dialogo e le opportune intese tra forze diverse su questioni di interesse generale, in nome – non retoricamente – del bene comune".

2. *La politica come strumento indispensabile per la realizzazione di questi fini*

La realizzazione di un'idea di sviluppo, non solo economico ma anche umano, e dei valori che la sorreggono, richiede metodo, pazienza, volontà e un'incisiva e lungimirante azione politica, elementi non comuni in un momento storico come quello attuale in cui sembrano prevalere azioni politiche orientate ad ottenere consensi immediati, rispetto a progetti ideali da realizzare in una prospettiva temporale di più lungo periodo.

Come viene rimarcato nel Suo libro su *Altiero Spinelli e l'Europa*, il progetto che nasceva a Ventotene nel 1941 era molto di più di un "freddo disegno istituzionale" (Ruffolo, 2007:10): era una proposta di ricostruzione morale, economica e sociale. Spinelli, insieme a Luigi Einaudi (anch'egli nostro laureato *honoris causa* nel 1955) e a Mario Albertini (docente presso la nostra Facoltà dal 1959 al 1996) non ha solo svolto un ruolo fondamentale nel predisporre quelle idee. Ha giocato un ruolo altrettanto, e forse ancor più, importante nel paziente e costante tentativo di disseminarle, di farle divenire base comune di pensiero e di azione attraverso il Movimento Federalista Europeo, che rappresentò il principale strumento politico e culturale per la propagazione di quelle idee.

"Uomo votato a una sola causa", come Lei lo definisce, l'azione politica di Spinelli era l'esito di un singolare intreccio fra pragmatismo e utopismo. L'utopia del grande progetto federalista per un'Europa unita si coniugava con la consapevolezza e la concretezza di dover procedere per passi successivi lungo un cammino complesso e faticoso, fatto di avvicinamenti, rallentamenti e allontanamenti

rispetto alla meta da raggiungere; ricercando ogni volta alleanze e forme di sostegno, accettando compromessi e, naturalmente, anche sconfitte.

Come molti teorici della giustizia distributiva sostengono, a partire da due maestri legati al nostro Ateneo, come Salvatore Veca e Amartya Sen, la distanza tra ciò che è idealmente auspicabile e ciò che è concretamente realizzabile non deve essere intesa come elemento di debolezza di una teoria ma, nelle parole di Sen, come “la possibilità di trovare un’intesa fondata sulla ragione su come ridurre l’ingiustizia nonostante le nostre diverse idee sullo stato ‘ideale’ delle cose” (Sen, 2010: 28).

Ispirarsi a un ideale alto ma non richiudersi dentro ai suoi confini, confrontarsi con la realtà e saper adattare, laddove necessario, il proprio ideale alle trasformazioni della società: sono alcuni dei tratti distintivi che caratterizzano l’intera Sua storia e il Suo pensiero.

Questo appare con particolare evidenza se si guarda al Suo costante e convinto impegno europeista, a partire dall’ambizione di unire le forze della sinistra in Europa e fino al continuo richiamo a rilanciare e rafforzare il processo di integrazione europea nei giorni più recenti. “Un visionario, un costruttore, un combattente e un predicatore” della causa europea: così è stato di recente definito da Marco Valbruzzi (2015), a sottolineare il fatto che Lei, come Spinelli, si è fatto guidare dai valori di pace, democrazia, libertà e solidarietà che sorreggono l’ideale europeo e ha saputo difenderli. Ma ha egualmente compreso che la realizzazione di questo ideale richiede tenacia e un continuo adattamento degli strumenti, delle azioni e delle ambizioni in relazione alle fasi e alle contingenze che si attraversano.

Indubbiamente, la fase che attraversano oggi tanto l’Italia quanto l’Europa non è fra le più favorevoli. Le fragilità e le difficoltà sul piano sociale ed economico che registra oggi il nostro Paese non sono interamente o esclusivamente attribuibili agli sconvolgimenti prodotti dalla crisi economica e finanziaria globale, da cui solo ora stiamo lentamente uscendo. Hanno radici più antiche e profonde, sono il frutto di divari strutturali che, come Lei ci ricorda, “a noi spettava affrontare da tempo” (Napolitano, 2011: 144). La crisi recente ha rafforzato il divario tra Nord e Sud, le disuguaglianze sono tornate a crescere, sono riemerse forme di povertà estrema e di esclusione sociale che credevamo ormai scomparse; la disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli insostenibili e il suo perdurare rende impossibile ogni legittima aspirazione dei giovani a progredire rispetto alle generazioni

precedenti, come è avvenuto in passato. Sul piano europeo, si sono fatte più marcate le divisioni esistenti sul rapporto tra sovranità nazionale e sovra-nazionalità, si pongono nuove resistenze nei confronti del completamento del processo verso l'unità politica, si assumono atteggiamenti di difesa e di chiusura entro confini di identità nazionale e di specificità culturale in contrapposizione all'idea di identità comune europea e al valore delle diversità culturali presenti all'interno dell'Europa unita.

In queste circostanze vi è un evidente e assoluto bisogno di costruire fiducia. Dare fiducia, come lei scrive nel suo libro dedicato alle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, “non significa alimentare illusioni; non si dà fiducia e non si suscitano le reazioni necessarie minimizzando o sdrammatizzando i nodi critici della realtà, ma guardandovi con intelligenza e coraggio. Il coraggio della speranza, della volontà e dell'impegno” (Napolitano, 2011: 153).

Occorre che le istituzioni siano pronte a trasformarsi di fronte alle sfide sempre più complesse poste dall'instabilità economica, dai mutamenti sociali e dagli accadimenti internazionali. È una trasformazione che richiede “continuità nel cambiamento”, come Lei ha indicato nell'ultimo messaggio alle istituzioni, alle forze politiche e alla società civile nel dicembre dello scorso anno. Occorre ricercare un equilibrio che preservi i fondamenti delle istituzioni, ma ne favorisca l'innovazione adattandola al mutato contesto e ai cambiamenti che la società richiede (Reda, 2015).

Per l'Italia, tutto questo può avvenire solo all'interno del quadro europeo, ritrovando quell'ideale filosofico e morale che aveva guidato Spinelli e che è ben presente nel Suo pensiero quando ci ricorda che “dare nuovo impulso a un percorso che appare ristagnare, non è affare solo delle forze politiche, per fondamentale che sia il loro ruolo; è dovere non eludibile delle forze sociali, della cultura, delle istituzioni regionali e locali, dei movimenti associativi. E questo impulso può trovare nei giovani [...] la molla più forte”.

Leggiamo questo Suo invito come un richiamo all'impegno politico e civile da parte di ciascuno di noi, nella difesa di quei valori di libertà e di solidarietà che hanno ispirato i padri fondatori del nostro Paese e dell'Europa Unita; a contribuire in maniera costruttiva al cambiamento e all'innovazione delle nostre istituzioni, nel rispetto della loro storia e del loro ruolo; a costruire un'identità europea all'interno di una prospettiva di cittadinanza globale.

Conclusione

I tre elementi a cui mi sono richiamata (l'economia, la politica, le istituzioni) sono presenti, e non a caso, nella denominazione della Laurea Magistrale *honoris causa* che oggi abbiamo l'onore di conferirLe. Per loro stessa natura, questi tre saperi non sono distinti tra loro, e tanto meno possono esserlo oggi, nella prospettiva globale in cui ci troviamo ad agire. Come Lei, crediamo che una comprensione profonda di questioni sempre più complesse e di sfide difficili, ma anche di grandi opportunità, richieda una capacità di visione ampia della realtà, una prospettiva critica, non partigiana né miope.

Come Lei, siamo convinti che il ruolo dell'istruzione non si debba limitare alla sola trasmissione di un sapere accademico: accanto a questa, e non meno importante, vi è una funzione pedagogica che mira a costruire una coscienza critica nei giovani, a educare e promuovere una cittadinanza e una responsabilità globale. È dunque anche nostro compito difendere e trasmettere i valori fondanti del vivere comune, l'importanza e il rispetto delle istituzioni, l'impegno per una società più giusta.

Per poter fare questo occorre avere buoni maestri. Le radici profonde che sorreggono il nostro Ateneo e il terreno fertile che lo ha nutrito nel corso del tempo, ci hanno donato molti buoni maestri e i loro insegnamenti, insieme a quello di laureati *honoris causa* della statura Sua, di Luigi Einaudi, di Altiero Spinelli, di Amartya Sen, hanno segnato e continueranno a segnare la nostra strada. È questo per noi un patrimonio prezioso, da cui molto abbiamo appreso e continuiamo ogni giorno ad apprendere: lo consegniamo oggi con fiducia e con rispetto nelle mani delle nostre studentesse e dei nostri studenti.

Riferimenti bibliografici

- MASINI F. (2008), *Umberto Ricci e la cultura economica di Altiero Spinelli (1927-1949)*, in Eurostudium3w, luglio-settembre, pp. 46-67.
- NAPOLITANO G. (1976), *Intervista sul PCI*, a cura di Eric J. Hobsbawm, Bari, Laterza.
- NAPOLITANO G. (1979), *In mezzo al guado*, a cura di Giuseppe Vacca, Editori Internazionali Riuniti
- NAPOLITANO G. (2007), *Altiero Spinelli e l'Europa*, Bologna, il Mulino.
- NAPOLITANO G. (2009), *L'Europa nel mondo di metà Novecento e nel mondo d'oggi, Lectio Magistralis* in occasione del conferimento della Laurea *honoris causa*, Università degli Studi di Napoli L'Orientale.
- NAPOLITANO G. (2011), *Una e indivisibile. Riflessioni sui 150 anni della nostra Italia*, Milano, Rizzoli.
- NAPOLITANO G. (2014), *Crisi di valori da superare e speranze da coltivare per l'Italia e l'Europa di domani*, discorso presentato all'Accademia Nazionale dei Lincei, 10/12/2014.
- REDA V. (2015), *La "continuità nel cambiamento" nelle parole di Giorgio Napolitano*, in "Una storia presidenziale (2006-2015)" a cura di Gianfranco Pasquino, Paradoxa, gennaio/marzo 2015, Anno IV, n. 1, pp. 86-98.
- RUFFOLO G. (2007), *Premessa*, in Napolitano G. (2007), "Altiero Spinelli e l'Europa", Bologna, il Mulino.
- SEN A.K. (2010), *L'idea di giustizia*, Milano, Mondadori.
- VALBRUZZI M. (2015), *Un convinto partigiano della causa europea*, in "Una storia presidenziale (2006-2015)" a cura di Gianfranco Pasquino, Paradoxa, gennaio/marzo 2015, Anno IV, n. 1, pp. 42-55.

LECTIO DOCTORALIS
EUROPA IN CRISI:
LE RESPONSABILITÀ DELLA POLITICA

di **Giorgio Napolitano**

Quel che Pavia, con il suo Ateneo e i suoi Collegi, ha rappresentato di eccellente e di peculiare nella lunga storia delle Università e dell'educazione in Italia, prima e dopo la nascita dello Stato unitario, e quel che essa tuttora rappresenta per il progresso culturale e civile del Paese, mi fa sentire particolarmente onorato nell'accogliere oggi la Laurea *honoris causa* da voi generosamente deliberata. E ancor più onorato nel veder affiancarsi il mio nome a quelli delle eminenti personalità italiane e straniere che hanno, nel tempo, ricevuto prima di me questa alta distinzione. Tra esse mi piace ricordare innanzitutto Luigi Einaudi, il più lontano mio predecessore nel mandato settennale di Presidente della Repubblica, ma da me avvertito come particolarmente vicino, col suo esempio, nell'esercizio del mio impegno in Quirinale. E insieme voglio richiamare i nomi di Altiero Spinelli e Amartya Sen sui quali mi si consentirà di soffermarmi brevemente per un richiamo e omaggio personale.

Ad Altiero Spinelli mi sono intimamente legato da quando cominciai a operare, insieme ad altri, come “testa di ponte” – la definizione è nei suoi Diari – per la penetrazione delle idee europeiste e federaliste nel partito comunista italiano, già nella seconda metà degli anni '60. Dal suo carattere e dalla sua battaglia ho imparato moltissimo, pur avendo egli rappresentato qualcosa di assolutamente unico. Nel corso della sua lunga e travagliata esperienza in carcere e al confino sotto al fascismo – culminata nella grande ideazione del Manifesto di Ventotene – aveva rotto col suo partito e non si era legato ad alcuna altra forza politica. Quando tornò libero, Altiero assunse un profilo diverso da quello di chiunque altro: fu combattente di una sola causa – l'Europa unita – e il suo divenne integralmente un pensare europeo, un agire europeo.

Una storia e un profilo irripetibili, quelli di Altiero Spinelli, una lezione e uno stimolo che non hanno perduto nulla della loro forza.

Di Amartya Sen, che voi avete giustamente salutato qui come Maestro, dirò solo del suo interesse e della sua simpatia per l'Italia e per l'Europa, quali mi sono apparsi attraverso gli incontri e le conversazioni che me lo hanno fatto via via conoscere. Lo stretto legame che egli stabilì con la famiglia Spinelli si tradusse in autentico legame ideale con la battaglia di Altiero. E un formidabile tramite con l'Italia era già stato per lui rappresentato dal rapporto, da studente prima e da collega poi, al Trinity College di Cambridge, con un italiano d'eccezione, Piero Sraffa.

A entrambi, Spinelli e Sen, mi sono riferito in miei recenti, impegnativi interventi pubblici. Perché si tratta di riferimenti pertinenti e illuminanti nello sforzo di riflessione storico-culturale che in quest'autunno ho avuto a più riprese occasione di sviluppare attorno ad aspetti cruciali del duplice nesso Italia-Europa ed Europa-mondo. Muovendomi ancora in questo solco, intendo oggi soffermarmi sull'aspetto dei comportamenti delle *leadership* e delle forze politiche come concause delle contraddizioni e divisioni da cui oggi è stretta l'Unione Europea, e al tempo stesso come responsabili, guardando avanti, delle scelte che si impongono per il superamento della crisi e del travaglio in atto.

Dalla crisi finanziaria ed economica globale che li ha raggiunti sul finire dello scorso decennio, l'Europa, l'eurozona, il nostro Paese stanno uscendo, grazie a una ripresa sia pure insufficiente e ancora malsicura, ma netta. Tuttavia, con le efficaci parole – scritte di fronte a quei segni di ripresa – di un brillante studioso e commentatore, Maurizio Ferrera, possiamo dire che “la terra ha smesso di tremare e l'euro è sopravvissuto al rischio di disintegrazione, ma le crepe restano. E soprattutto si sono alzati fortissimi venti sul piano politico. I sacrifici imposti durante la crisi e i risentimenti fra popoli e fra governi stanno oggi mettendo a repentaglio la tenuta dell'Unione Europea in quanto comunità di Stati”.

La crisi finanziaria ed economica, passata anche attraverso la convulsa vicenda greca, è dunque sfociata in crisi politica, e questa, senza soluzione di continuità, in crisi non solo politica ma ideale, di valori e di principi fondamentali. Fattore scatenante e rivelatore la drammatica impennata della pressione migratoria, dell'afflusso, soprattutto, di richiedenti asilo.

D'altronde, già la risposta alle difficoltà delle economie e dei bilanci pubblici che, per una fase non breve, si era identificata con

l'*austerità*, aveva rispecchiato una visione di corto respiro, non lungimirante, della condizione e delle prospettive dell'Europa nel contesto mondiale. Le conseguenze di ciò sul piano politico-elettorale, in diversi casi clamorose e dirompenti, non si sono fatte attendere. E le più negative reazioni, in diversi Paesi dell'Unione, all'ondata senza precedenti degli arrivi in Europa di stranieri di varia provenienza e condizione, hanno reso evidente la portata delle incomprensioni e delle vere e proprie regressioni che covavano in seno all'Europa.

Concausa rilevante di queste tensioni e contraddizioni è certamente la mancata percezione, da parte delle nostre nazioni, del radicale mutamento intervenuto da qualche decennio nel contesto mondiale. In effetti, "le nostre nazioni non ne sono state rese consapevoli dai loro governi": è questa la denuncia che levò già nel novembre 2011, al Congresso della SPD, Helmut Schmidt in un discorso memorabile per drammaticità e per coraggio politico. Schmidt – alla cui figura ho reso omaggio lunedì ad Amburgo e rivolgo qui un commosso e grato pensiero – passò innanzitutto in rassegna i dati, comuni a tutte le previsioni, che segnalano l'inesorabile perdita di peso dell'Europa nel nuovo contesto mondiale, di qui al 2050, sul piano demografico, in rapporto al prodotto economico globale e su altri versanti essenziali.

"Questo significa" – egli concluse – "che se noi europei vogliamo avere la speranza di mantenere un significato per il mondo, possiamo farlo solo in comune. Infatti, come singoli Stati – in quanto Francia, Italia, Germania o in quanto Polonia, Olanda, Danimarca o Grecia – alla fine potremo essere misurati non più in percentuali, ma solo in millesimi".

Constatazioni e previsioni simili sono, negli ultimi anni, certamente venute, sia pure con minore crudezza, anche da importanti personalità attualmente al governo in Europa: ad esempio, dalla Cancelliera tedesca signora Merkel, quasi a fugare ufficialmente il dubbio che in Germania si coltivi una presunzione di eccezionalità o un'illusione di autosufficienza in quanto maggiore Stato e maggiore economia d'Europa.

Ma è un fatto che nell'insieme, e da troppo tempo, non è stata trasmessa, attraverso i canali della politica, agli strati più larghi dell'opinione pubblica e dell'elettorato nei nostri paesi, una realistica presa d'atto di come sia strutturalmente, nel profondo e in prospettiva, cambiato lo *status* dell'Europa. Per effetto di molteplici eventi storici, confluiti nel più ampio processo di globalizzazione, dobbiamo più che

mai parlare, come ha fatto il vecchio Cancelliere nel discorso che ho già richiamato, del “nostro piccolo continente europeo”.

Il baricentro dello sviluppo mondiale si è spostato lontano dall'Europa e dall'Atlantico. Abbiamo di fronte nuovi grandi protagonisti economici e politici. I paesi emergenti, “i mercati emergenti” – come ha di recente rilevato il Presidente Draghi – “valgono il 60% del prodotto mondiale; a partire dal 2000 tre quarti della crescita mondiale sono dovuti a loro, la metà delle esportazioni dell'area dell'euro va in questi mercati”. E se essi registrano in questo momento un rallentamento “probabilmente non transitorio”, ciò può preoccupare in generale, ma non attenua per l'Europa i termini della sfida, ardua come non mai, che ci tocca fronteggiare. Sfida di cui sono parte integrante i ritmi della rivoluzione tecnologica, le leggi inesorabili della competitività.

In che misura di tutto ciò hanno le nostre classi dirigenti e *leadership* politiche dato coscienza ai cittadini-elettori? Non perché vi si reagisse con spirito rinunciatario, subendo come fatale declino quella che è una dura partita da combattere. Ma perché la si combatta uniti, al fine di “mantenere come europei un significato per il mondo” pur avendo perduto la condizione privilegiata di cui godevamo: al fine dunque di dare ancora un nostro peculiare contributo alla costruzione di un nuovo sviluppo e ordine mondiale, salvaguardando anche per i nostri Paesi, per le nostre società, l'essenziale delle conquiste di civiltà e di benessere via via raggiunte.

Purtroppo si è lasciato che si radicassero ampiamente sordità e miopie, quasi un voler tenersi lontani da realtà sgradevoli e allarmanti; si sono lasciate fermentare reazioni di rigetto e di chiusura, illusioni anacronistiche di conservazione dell'esistente e di prolungamento delle aspettative coltivate nel passato. Sono qui le responsabilità della politica, per le debolezze e le ambiguità che l'hanno segnata per anni.

Siamo, così, dinnanzi a regressioni nazionalistiche, a insorgenze populiste, ad estremismi vecchi e nuovi, che hanno congiurato nell'oscurare, contrastare, la sola autentica necessità storica per l'Europa, coincidente con l'interesse strategico di lungo periodo degli Stati nazionali europei: la necessità, cioè, di una crescente cooperazione e integrazione, e oggi, ormai, di un vero e proprio salto di qualità verso l'unione politica.

Procedere in tale direzione è precisamente la responsabilità in positivo che la politica è chiamata ad assumere. Si tratta di partire da un'agenda fatta di urgenze, su cui si affannano e dividono le istituzioni dell'Unione: urgenze da sciogliere in un orizzonte più lungo di quello

dominante, nel senso di un'effettiva progressione verso forme via via più avanzate di integrazione, soprattutto nell'Eurozona.

Su ciascuno dei temi impostisi all'ordine del giorno si riproducono le stesse posizioni frenanti e le stesse resistenze: ripiegamenti sulla dimensione nazionale, sbarramenti e contrapposizioni di stampo populista.

È ciò che sta accadendo sul tema emerso negli ultimi mesi come ineludibile e dirompente: la crisi dei profughi. Ed è quel che non deve accadere di fronte al repentino imporsi, in queste settimane, al centro dell'attenzione e nel modo più drammatico, della sfida mortale del terrorismo, del fanatismo estremo in veste di Stato Islamico.

Questa sfida, e la necessità di fronteggiarla in tutta la sua complessità, hanno in questo momento un tale spazio nelle ansie dei cittadini e dei governi da sommergere, quasi, tutte le tematiche e le preoccupazioni precedenti. Ma attenzione: i nodi accumulatisi nella realtà europea e nel governo dell'Europa permangono e non possono restare irrisolti.

Parto dalla crisi dei profughi, con cui avremo comunque e a lungo da fare i conti. E anche a questo proposito il primo imperativo è portare avanti la nostra visione e costruzione europea, non fare fatali passi indietro.

Con la lucidità e l'equilibrio di sempre, Jacques Delors è intervenuto con una dichiarazione del 7 novembre per reagire alle mistificazioni – “i profughi sono delle vittime, non delle minacce” – e per sostenere la causa dell'accoglienza e dell'integrazione. Ma lo ha fatto senza contrapporre l'appello per più solidarietà alle preoccupazioni per la sicurezza. E ciò è divenuto cruciale dinnanzi all'acuirsi – sotto il drammatico urto degli sconvolgenti attacchi del terrorismo a Parigi – della stringente necessità, nella percezione ormai comune a tutti gli Europei, di un impegno in prima persona dell'Europa per la sicurezza: impegno per troppo tempo trascurato o delegato ad altri. Delors, intervenendo con quella dichiarazione prima del sanguinoso venerdì 13 novembre, ha sottolineato che, al fine di garantire il controllo delle nostre frontiere anche rispetto alle incursioni terroristiche, occorre non retrocedere verso la scelta inefficace della tutela da parte di ciascuno Stato dei propri confini nazionali, bensì difendere e rafforzare strumenti come l'accordo di Schengen e altri che ci hanno permesso e possono permetterci ancor più di europeizzare un approccio che coniuga più libertà, la grande conquista della libera circolazione delle persone, e più sicurezza.

E questo punto appare cruciale, alla luce della drammatica esperienza dell'attacco terroristico a Parigi: il controllo delle frontiere come, in ciascun paese, il controllo del territorio, sono il quadro entro cui poter agire insieme al livello europeo per disinnescare la minaccia del terrorismo, che siamo chiamati a contrastare, in uno con l'ISIS, con ogni mezzo sul piano internazionale. Il netto riferimento all'accordo di Schengen – che contempla peraltro sospensive imposte dall'emergenza e può consentire altri accorgimenti senza essere stravolto – sta a ribadire la validità di un approccio comune europeo, e della salvaguardia di conquiste di libertà da non sacrificare dandola vinta ai nemici dei nostri valori fondanti.

E c'è di più: guardare al mondo d'oggi significa per noi innanzitutto misurarci con afflussi massicci (non solo verso l'Europa!) di richiedenti protezione e asilo in fuga da guerre devastanti – come quella dilagata oltre ogni previsione in Siria – o da conflitti e persecuzioni in paesi di cronica disgregazione e violenza armata. Ma dobbiamo misurarci anche con un altro fenomeno, quello dell'emergere di una reazione impetuosa da parte delle popolazioni di aree – specie in Africa – che permangono in condizioni di estrema indigenza e di generale degrado. E accanto ad esse ci sono invece paesi e continenti nei quali, e grazie a trasformazioni profonde, sono in breve tempo uscite dalla povertà centinaia di milioni di persone, o si sono avviati (nella stessa Africa) rilevanti processi di rapido sviluppo. Si sono così accresciute – e in modo visibile – le disuguaglianze, e con esse il senso di insopportabilità e la volontà di evasione da un destino penoso e mortificante. Ciò si traduce in una forte spinta migratoria, sollecitata e sfruttata da organizzazioni criminali senza scrupoli, e in gran parte diretta verso l'Europa che, nonostante il suo travaglio e il suo minor dinamismo economico, appare ancora “terra promessa”. Diventa dunque decisivo un rapporto di dialogo chiarificatore e di cooperazione concreta e generosa tra l'Europa e i paesi di provenienza di tale afflusso di migranti economici in cerca di lavoro. Effettuando, certamente, un rigoroso *screening* tra questi ultimi e quanti giungono nei nostri paesi con evidenti titoli per ottenere l'asilo, operando perché agli arrivi illegali conseguano concordate riammissioni nei paesi di origine, ma si accompagni altresì “la creazione” – come suggerisce Delors – di “rotte europee di immigrazione legale”, entro limiti e con controlli ben definiti.

Mi sono soffermato con qualche ampiezza, per comprensibili motivi, sull'urgenza migratoria, anche nei suoi nessi con l'emergenza

sicurezza ora in primo piano, e debbo perciò limitarmi al più sommario richiamo ad altri capitoli dell'agenda su cui lavorano le istituzioni dell'Unione.

Dall'inizio della crisi finanziaria ed economica che sul finire dello scorso decennio ha investito l'Europa, e in modo più stringente l'Eurozona, si è percorso un cammino che non ha molto senso continuare a esaminare criticamente, specie per l'approccio intergovernativo che l'ha caratterizzato. Le difficoltà hanno comunque spinto a innovazioni significative, sul piano di procedure e discipline di bilancio concertate, e in termini di nuovi obiettivi di "completamento dell'Unione Economica e Monetaria" secondo la definizione adottata dal documento del dicembre 2012 a firma dei "quattro presidenti" delle istituzioni dell'Unione. Si è nel contempo perseguito un intreccio tra scelte di maggiore flessibilità nell'uso di risorse nazionali per investimenti e crescita, e insieme di riforme strutturali, volte a rimuovere incrostazioni e rigidità, istituzionali e sociali, che pesano sull'efficacia delle decisioni pubbliche, sulla fluidità dei rapporti di lavoro e sulla competitività. Su quest'ultimo terreno l'Italia sta facendo la sua parte con insolita determinazione.

Ma è tempo di uscire da ambiguità, esitazioni e lentezze nell'andare oltre, e mettere pienamente in atto forme di unione più stretta, facendo leva sull'Eurozona: unione bancaria, in tutti i suoi aspetti, attribuzione all'Unione di *fiscal capacity*, fondo europeo per la disoccupazione, visione integrata della politica europea affidata a un sistema limpido e impegnativo di *governance* economica. È concepibile, invece, nelle stesse direzioni indicate ormai tre anni fa, continuare con piccoli passi, battute d'arresto, nuove nebulose enunciazioni? Il rischio è concreto per effetto, sempre, di quelle posizioni frenanti e resistenze che vengono dalla politica. Perché nell'Europa dei 28, in un continente interconnesso come non mai, dall'economia al diritto, la politica è rimasta nazionale. Questa è, a mio giudizio, la fonte delle carenze del passato e dell'incertezza del futuro di questa nostra Unione in crisi.

La politica è rimasta nazionale, nel senso che è stata condizionata in modo determinante, in ogni paese membro dell'Unione, da una visione angusta e meschina dell'interesse nazionale, e da pulsioni demagogiche sfociate nell'antipolitica e nell'antieuropeismo. I cedimenti a queste spinte, la tendenza alle dissimulazioni e al compromesso, hanno da anni avuto la meglio, o gravemente pesato, anche in seno a forze politiche in linea di principio europeistiche. La politica è rimasta frammentata in sempre più asfittici ambiti nazionali, e nelle

tante, singole competizioni politico-elettorali su scala nazionale. Essa è risultata così sempre meno capace di guidare le decisioni europee e anche solo di raccontarle.

Si può, in queste condizioni, produrre il cambiamento di passo indispensabile, la determinazione necessaria per dare più forza al profilo sovranazionale dell'Unione Europea, delegando nuove e maggiori quote delle sovranità già nazionali alle istanze europee di governo di una sovranità condivisa?

Si può giungere finalmente a quella politica comune dell'asilo e dell'immigrazione che le situazioni e prospettive ormai percepite da tutti drammaticamente sollecitano?

E si può mettere davvero sui binari giusti, già nel quadro del Trattato di Lisbona, l'avvio di un sistema di sicurezza e difesa comune europea, sempre colpevolmente rimasto allo stato di enunciazione ipocrita? Eventualmente anche adottando un'innovazione speciale per dare immediata unitarietà all'impegno europeo contro il terrorismo?

E si può dare, insieme, quell'assertività, quella capacità di proposta e di influenza che ancora le manca a una politica estera europea, pure non priva di strumenti istituzionali significativi e attualmente più dinamica ma ancora, ad esempio, malamente stretta tra il perdurante contenzioso con la Russia scaturito dal coacervo della crisi ucraina e il solo iniziale ristabilimento di un asse di collaborazione mondiale Europa-America-Russia?

Il mio interrogativo su quei "si può?" non è retorico. La risposta, assai problematica nel tempo presente, può darla solo la politica stessa. E non possiamo cavarcela lamentando l'inadeguatezza della *leadership* europea. Tanto meno può farlo chi di quella *leadership* e di quella inadeguatezza è stato partecipe. Dobbiamo esercitare, certo, il diritto a critiche puntuali, ma avere responsabilmente rispetto per quanti di volta in volta operano al vertice delle istituzioni, e anche per le strutture che cooperano all'attuazione delle loro decisioni. Facciamo bene attenzione a non alimentare o avallare movimenti populistici, di cui il professor Fabbrini, in una sua accurata analisi, ha analizzato i tratti illiberali e ha denunciato tra l'altro l'anti-élitismo, la demagogica negazione di ogni riconoscimento per tutto quel che non proviene direttamente dal popolo sovrano.

La questione vera è quella del rafforzare tutti i canali di partecipazione dei cittadini e di autentica democraticità del processo di formazione delle decisioni europee. Ma a questo fine è necessario superare la condizione attuale di assenza di una "sfera pubblica europea",

che consenta circolazione e confronto delle opinioni su larga scala. È necessaria una effettiva integrazione nella distinzione delle rispettive funzioni tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. È necessario non solo, specie in Italia, un rinnovamento e rilancio, ideale e morale, dei partiti politici, ma una loro europeizzazione.

Naturalmente, penso ai partiti che hanno sostenuto, fin dall'inizio o successivamente, con l'allargarsi della Comunità e dell'Unione, la causa dell'unità e integrazione europea, e hanno seriamente contribuito alla costruzione europea. Essi fanno capo ai quattro partiti definitisi europei: il Partito Popolare, il Partito Socialista, il Partito Liberale e quello dei Verdi. Questi però sono rimasti dei contenitori largamente formali, piuttosto amorfi e di scarsa vita attiva. I partiti nazionali ad essi aderenti si sono sempre attenuti, nella loro prassi politico-elettorale, a logiche nazionali, hanno continuato a competere su temi nazionali assai più che sulle scelte europee, hanno dato e danno assai più importanza alle elezioni nazionali e locali che a quelle per il Parlamento europeo.

E questo anche perché i partiti europei in quanto tali, debolmente strutturati e legittimati, non sono crogiuoli di coerente elaborazione e caratterizzazione unitaria. Guardiamo ai due maggiori. Nel Partito Popolare, di storico retroterra europeista, sono certamente presenti posizioni anche molto avanzate: è ad esempio da apprezzarsi fortemente la coraggiosa assunzione di responsabilità da parte della Cancelliera Merkel sull'accoglienza dei richiedenti asilo. Ma in quel partito è ospitato in pari tempo qualche indecente esempio di posizioni illiberali e perfino razziste. Nell'altro partito maggiore, quello socialista, si fanno sentire i cronici alti e bassi del Labour Party britannico nel rapporto col processo di costruzione europea.

E se posso permettermi una breve digressione, osservo che non viene dato dal Partito Socialista Europeo il contributo che se ne potrebbe attendere per rivitalizzare un patrimonio di idee e di innovazione che è proprio della tradizione socialdemocratica, ed è più in generale parte integrante della comune storia del progresso economico, sociale e civile del Novecento in Europa e in Occidente.

Nel suo ultimo libro, il compianto, magnifico storico Tony Judt scandì così il nucleo essenziale di quelle conquiste di cambiamento e di progresso: "il compromesso keynesiano, il mercato regolato, la sinergia tra comunità, fiducia e impegno comune, le *great societies*". Non penso, nonostante la finezza dell'analisi, che possiamo considerare con Judt tutte quelle conquiste come "il mondo che abbiamo

perduto”, azzerato dal cosiddetto neo-liberismo negli ultimi decenni. E penso che, nel tentare un bilancio di “quel che è vivo e quel che è morto nella socialdemocrazia”, non vada ignorata la possibilità di vitali ripensamenti e ricollocazioni delle più avanzate esperienze del Novecento nell’attuale quadro internazionale: possibilità offerta dalla prospettiva di uno sviluppo europeo sovranazionale. Riflettendo su questi temi, la sinistra europea incrocerà di nuovo il dibattito non certo obsoleto – alla luce dei contributi di Sen, Rawls, Bobbio – sulle questioni nodali dell’uguaglianza e della giustizia, da tempo particolarmente studiate e discusse in questa Università.

Ma torno – avviandomi a concludere – al filo del mio discorso. Ci sarebbe molto da guadagnare da un’effettiva europeizzazione della politica e dei partiti. E c’è da coltivare il primo seme di una leale competizione elettorale tra i quattro partiti europei e fundamentalmente europeisti: il primo seme è stato costituito, nella primavera del 2014, dalla presentazione dei rispettivi candidati, in vista dell’elezione del Parlamento europeo, all’incarico di Presidente della Commissione Europea.

Come si vede, il mio appello a una piena assunzione di responsabilità da parte della politica, per l’ulteriore cammino dell’integrazione europea non si rivolge solo ai *leader* di governo e di partito nei paesi dell’Unione. Si rivolge a molteplici soggetti, ai partiti innanzitutto, e anche a varie componenti della società civile, tra le quali quelle direttamente interessate allo sviluppo della dimensione sociale, oggi palesemente insufficiente, del processo di integrazione.

Detto questo, tocca tuttavia alle *leadership* dei governi nazionali e delle istituzioni europee dare il primo impulso rispetto ai dilemmi che sono sul tappeto. Il dilemma, in particolare, del confronto con la piattaforma referendaria delineata per il Regno Unito dal primo ministro Cameron.

Una piattaforma che non chiama in causa soltanto quella grande nazione amica che vogliamo, per molte buone ragioni storiche e attuali, non veder distaccarsi dal cammino unitario dell’Europa continentale. Una grande nazione che peraltro ha tenuto fin dall’inizio, e ha a più riprese ribadito, le distanze dal disegno di vera e propria integrazione lanciato nel 1950. Al di là di ciò, dicevo, viene in sostanza delineata da Londra l’ipotesi di una distinzione istituzionalizzata, e di una collaborazione regolata, tra due Europe, una delle quali condivide con l’altra scelte già compiute in comune e alcuni pilastri condivisi, ma non una

“unione sempre più stretta” a cominciare dalla moneta unica e da tutte le sue implicazioni.

Non occorre ripetere qui il lungo catalogo delle formule elaborate da varie parti fin da 25 anni fa, per disegnare soluzioni che consentissero partecipazioni differenziate all’impresa europea. Basta sottolineare che con l’introduzione dell’Euro e con le norme dei Trattati sulle cooperazioni rafforzate, quella differenziazione è già stata accolta in linea di principio ed è divenuta operante. Abbiamo già l’Europa dei 19 e l’Europa dei 9, e l’una dovrebbe camminare con passo più rapido verso obiettivi che l’altra non intende condividere. La questione è tuttavia assai complessa.

Ha la compagine attuale dell’Eurozona – salvo uscite e nuovi ingressi – omogeneità di intenti e sufficiente volontà politica comune, per costituire il nucleo coerentemente integrazionista e sovranazionale dell’Europa intera, unita sì, ma in diversi gradi? E a partire da Germania, Francia, Italia c’è determinazione condivisa e massa critica adeguata per procedere chiaramente alle decisioni che in molti invochiamo, e che ho via via cercato di richiamare in questo mio intervento? Questi sono i dilemmi, e sono seri.

Discutiamoli a un livello alto di consapevolezza e nel rispetto delle diverse preoccupazioni e opinioni. La preoccupazione di evitare forzature che possano creare strappi e risultare velleitarie ha guidato largamente nei passati decenni i comportamenti di uomini come De-lors, di sicuro protesi verso l’integrazione sovranazionale dell’Europa attraverso successivi avanzamenti e lasciando al processo storico di compiere la sua evoluzione.

Ma possiamo oggi considerare ancora sostenibili un prudente gradualismo e un’incertezza sugli sbocchi cui giungere al ritmo di marcia che ormai appare indispensabile? Discutiamone, e lucidamente, pur nel tumulto delle urgenze e di drammatiche insorgenze e senza perderci nel *tourbillon* di Consigli europei a getto continuo.

Ce la faremo? Ce la possiamo fare? Cominciamo innanzitutto col diffondere, più di quanto da tempo facciamo, il senso del molto che abbiamo conseguito e costruito nella nostra Europa, e facciamolo senza il complesso di apparire retori e passatisti, senza nulla concedere a qualsiasi *tabula rasa* populista. E cominciamo in pari tempo col rimotivare il progetto europeo, partendo dalla realtà del mondo quale oggi si presenta e da un rapporto Europa-mondo da reinventare.

Ma non fermiamoci qui, dominati dal senso delle difficoltà. Se davvero la prova suprema di vocazione e visione politica la si dà, sia

individualmente (ed è stato il caso emblematico di Altiero Spinelli) sia, in qualche modo, su più ampia scala, la si dà ritentando ogni volta l'impossibile, ebbene quello di un'Europa sempre più unita è precisamente l'impossibile che dobbiamo ritentare con tutte le nostre forze. E se si pensa – lasciate che concluda così – al mondo che cambia e ribolle attorno a noi, al mondo che ci ha trasmesso da Parigi il 13 novembre il suo più sinistro segnale, viene spontaneo chiedersi: Europa, se non ora, quando?

I MAGISTRATI: DURATA E RISCHI DI UNA SITUAZIONE DI CETO

di Franco Rositi

In Italia, dove sono più vivaci che altrove, le tensioni fra magistratura e sistema politico, nonché le relative perturbazioni dell'opinione pubblica, non accennano ad affievolirsi. Esse durano ormai da qualche decennio. I tentativi che alcune parti del mondo politico hanno avviato per risolverle mediante nuove regolamentazioni della funzione giurisdizionale (separazione delle carriere, trattamento delle intercettazioni, ecc.) non sono stati efficienti. Restano sul campo, tenaci, i due modi estremi di rappresentare il conflitto fra magistrati e politici: da un lato lo si vuol definire come conflitto fra due poteri, ciascuno dei quali tenderebbe a massimizzare se stesso; dall'altro (da parte del cosiddetto "partito dei giudici") lo si vuole semplicemente far dipendere dall'insistenza con cui i politici (o molti di loro) continuano a cercare impunità. È indubbiamente difficile mediare fra queste due posizioni (né chi scrive vorrebbe essere fra i mediatori), ma è almeno possibile aggirarle, o sospenderle se si vuole, a favore di considerazioni che diano rilevanza agli stili di condotta dei due gruppi antagonisti più che alla concreta posta in gioco delle loro relazioni. Come è noto è questa la strada che le più alte figure istituzionali, in particolare i presidenti della Repubblica che si sono via via succeduti, hanno tentato di percorrere. È la strada della *moral suasion*. Si può forse renderla più percorribile se alle ragioni formali dell'ordinamento si aggiungono alcune riflessioni di carattere genuinamente sociologico.

Una occasione può esserne il rapporto della ricerca sui magistrati e l'opinione pubblica condotta nel 2014 da Nadio Delai e Stefano Ro-

lando e promossa dalla Scuola Superiore della Magistratura¹. Il merito principale di questa ricerca è, a mio avviso, nell'aver somministrato questionari analoghi sia ad un campione di cittadini (2025 interviste)², sia ad un campione di magistrati (1.100 magistrati sui circa 9000 del nostro paese)³. Il confronto fra i due campioni permette di ottenere, oltre che informazioni su atteggiamenti/opinioni presenti nei due gruppi, molti indizi sulla posizione strutturale dei magistrati nella nostra società.

I risultati potrebbero essere letti con intenzioni più "locali", vale a dire per le molte informazioni e per le suggestioni che essi apportano su questioni specifiche ai principali destinatari della ricerca, vale a dire agli stessi magistrati e ai responsabili della Scuola Superiore; si tratta di informazioni che possono essere tutte rilevanti soprattutto a riguardo del compito che accomuna magistrati e Scuola – e che è quello di migliorare il sistema giudiziario italiano. La mia lettura sarà invece, ovviamente, più esterna e più generale, limitata a quei dati che hanno a mio parere forte valore indiziario per conoscere, come già ho detto, la posizione strutturale dei magistrati nella nostra società. Spero che anche questo tipo di lettura, più da distante, possa generare qualche suggerimento per gli stili di condotta.

La domanda che mi pongo è se, o in che misura, possa ancora dirsi che i magistrati compongano un ceto, almeno nel nostro paese: un ceto nel senso forte che il termine ha nel lessico sociologico di matrice weberiana e che solo in parte è coincidente con il significato del termine "ordine" con il quale la stessa nostra Costituzione designa la magi-

¹ N. DELAI, S. ROLANDO, *Magistrati e cittadini. Indagine su identità e immagine sociale dei magistrati italiani*, Scuola Superiore della Magistratura, Scuola Superiore della Magistratura, Mimeo, Roma 2015. Il rapporto è stato presentato al corso P15085 30 novembre - 2 dicembre 2015 Scandicci (FI). Il presente testo deriva pressoché integralmente dalla relazione che per quella occasione è stata richiesta a chi scrive.

² Il questionario è stato somministrato via e-mail e dobbiamo dunque attenderci una sottorappresentazione della popolazione inabile all'uso di questo strumento. Il campione è stato comunque stratificato secondo le variabili del genere, dell'età, dell'area geografica di residenza, dell'ampiezza del comune di residenza, del livello di scolarità e della condizione lavorativa dell'intervistato. Al file dei dati è stata applicata una ponderazione con metodo RIM Weighting.

³ I questionari sono stati compilati in parte attraverso la piattaforma informatica della stessa Scuola di Magistratura, in parte in forma cartacea da parte di corsisti della Scuola. È stato garantito l'anonimato delle risposte. Il campione è stato stratificato secondo le variabili sesso, funzione svolta (giudicante o requirente), ripartizione geografica. Al file dei dati è stata applicata una ponderazione con metodo RIM Weighting.

struttura (appunto la designa come “ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”, art. 104). Poiché sul termine “ceto” insisterò nel mio intervento, devo un po’ indugiare sul significato con cui qui lo userò. Nel linguaggio ordinario il significato del termine è stato di molto allargato rispetto all’uso originario. L’etimologia latina fa riferimento a un convenire di persone, e comprende dunque una comune intenzionalità ed anche una comune consapevolezza: si vuole convenire e si sa di convenire. Quando comunemente parliamo per esempio di ceti medi, siamo ben lontani da questo riferimento a una comune intenzionalità-consapevolezza. Nel caso dei ceti medi sarebbe infatti più opportuno parlare di “strati medi” (*Schichten* in tedesco, *stratum* o più impropriamente *class* in inglese), dato che l’appartenenza a uno strato è assegnata dall’osservatore e non è necessario che di essa siano consapevoli gli appartenenti. Ceto comporta invece la consapevolezza di ceto: è il termine con cui si è tradotto il tedesco *Stand*, e che si è imposto generalmente negli studi sociologici nel significato che Max Weber ha dato appunto al termine *Stand*.

Ma il termine *Stand* (*état* o *ordre* in francese, ordine in italiano) designava originariamente un gruppo sociale definito dall’ordinamento e l’appartenenza al quale era decisa dalla nascita nel caso della alternativa nobile-non nobile e soltanto per il clero da un apprendistato e da una cooptazione molto particolari. Max Weber allarga abbastanza tale significato e statuisce la seguente definizione: «Per situazione di ceto si deve intendere un effettivo privilegiamento positivo o negativo nella considerazione sociale, fondato sul modo di condotta della vita, e perciò sulla specie di educazione formale – sia questa un insegnamento empirico oppure razionale... – e sul prestigio derivante dalla nascita o [si badi] dalla professione». Nel senso di Max Weber, la casta è solo l’estremo di quel tipo di gruppo che è un ceto. In tale senso non occorre neppure che i ceti sussistano soltanto in una società in cui la stratificazione dominante sia appunto per ceti, come la cosiddetta società feudale: possono esserci ceti anche in una società di mercato come la nostra.

Qui la definizione concettuale di Weber ha le più importanti conseguenze per la nostra ricerca e per i temi di cui stiamo discutendo. Possono esserci situazioni di ceto in una società di mercato, ma l’appartenenza a un ceto, oltre che per definizione debba essere consapevole, è sottratta ai meccanismi di mercato. Nel mercato, dice Weber, si formano le classi, e, noi potremmo aggiungere, anche i cosiddetti strati sociali. I ceti si formano e sussistono fuori, al di là del mercato. Dun-

que se in una società di mercato sussistono ceti, vuole dire che in essa alcune zone della vita sociale sono sottratte alle relazioni di mercato, ma anche che queste zone sono più o meno minoritarie e sono come assediata dal mercato. Ceti possono essere, in una società di mercato, qualcosa di residuale, come per esempio oggi sono residuali gli albi nobiliari, oppure mantenere importanti funzioni, come credo sia oggi per la magistratura e per qualche altra “corporazione”, ma anche in questo caso non dovrebbe essere sorprendente osservare come la loro peculiarità minoritaria produca qualche tensione con un ambiente sociale smisuratamente più grande e radicalmente diverso.

Credo che questi primi accenni possano già far intuire la rilevanza che può avere l’inseguire la nozione di ceto all’interno dei dati che ci sono offerti dalla ricerca di Delai e Rolando.

La prima cosa che in questi dati mi è sembrata rilevante è che i magistrati ancora oggi si autodefiniscono in termini appunto di ceto. Alla domanda sulle ragioni più importanti che hanno motivato alla professione di magistrato, i tre *items* che di gran lunga sono stati indicati con maggiore frequenza sono a) il perseguimento del valore ideale della *giustizia*: 57,2%; b) il richiamo di un ruolo a forte valenza *istituzionale*: 41,3%; c) una forte spinta *vocazionale* maturata fin da giovane: 36,7% (e vocazione è una parola forte, è chiamata, *Beruf* in tedesco).

Si noti che questa distribuzione non mostra variazioni significative rispetto a molte variabili, e in particolare rispetto all’avere o no un genitore o un/una partner magistrati, né rispetto all’età di ingresso nella magistratura né rispetto alla professione del padre, né rispetto ad altro ancora. D’altra parte, la forte prevalenza del riferimento al valore della giustizia da parte di figli di pensionati o disoccupati (67.9%, che è molto più della media del 57.2%) non è interpretabile perché non vi è detta la professione svolta in precedenza dai pensionati. Forse una differenza significativa è nel forte privilegiamento del valore-giustizia nei magistrati del nord-ovest, ma tale differenza non potrebbe in alcun caso attenuare la constatazione di una straordinaria preponderanza generale di motivazioni per così dire idealistiche o altruistiche. Anzi più che di preponderanza si potrebbe parlare di unanimità. Peccato che non ci sia stata data una tavola che incroci fra loro le risposte, e che per esempio ci dica quanti fra coloro che hanno scelto il valore giustizia hanno anche scelto l’origine vocazionale della loro scelta. Date le alte frequenze di risposte positive a questi tre *items*, in una domanda che permetteva più risposte, potrei azzardarmi a congetturare che almeno il 30% del campione ha scelto uno solo dei tre *items*, un

altro 20% tutt'e tre gli *items*, infine la metà residua due *items* su tre. Il che significa che tutti hanno scelto almeno uno dei tre. E potremmo aggiungere, sempre congetturando, che molti di quelli che si sono limitati alla scelta di uno abbiano voluto farlo per non esagerare in una rappresentazione idealistica del sé.

Perché questi tre *items* hanno a che fare con l'area semantica del concetto di ceto? Perché un gruppo cetuale è fondato essenzialmente, secondo la definizione weberiana, sulla «considerazione sociale», vale a dire su quella cosa che nel nostro rapporto è chiamata “reputazione” e che è ovviamente da intendersi non solo come “reputazione positiva”, ma più propriamente come “reputazione positiva ampiamente diffusa”. Ho trovato molto opportuno che il rapporto abbia generalmente optato per il termine “reputazione” invece che per il più comune termine di “prestigio”. Infatti “reputazione” ha una più netta valenza di fenomeno pubblico, non solo sociale, vale a dire si riferisce a un giudizio fondato sull'assolvimento di doveri pubblici, mentre prestigio può riferirsi anche a qualità non etiche. Si può avere per esempio prestigio come abile uomo di affari, o come eccentrico miliardario, per qualche qualità che è indifferente a connotazioni etiche. D'altra parte “reputazione” non richiede neppure una ammirazione che vada per così dire dal basso verso l'alto, trattandosi di un atteggiamento che in un certo senso è più egualitario dell'attribuzione di prestigio: si può riconoscere reputazione a un pari e perfino a un minore. Inoltre la definizione weberiana mette in campo, per la situazione cetuale, il riferimento a una particolare «condotta di vita» – e anche per questa via ritroviamo il riferimento a un modo di agire disciplinato, metodico. In definitiva la nozione di ceto implica il riferimento, nel caso dei ceti per così dire “positivi”, a qualcosa come la presenza di una virtù o di più virtù pubbliche. “Vocazione”, “giustizia” appartengono certamente all'area semantica dei valori, e non a quella degli interessi. Ugualmente si potrebbe dire del riferimento alla “valenza istituzionale”, in un contesto in cui è ampiamente da presumere che per “istituzione” si intenda un bene pubblico e qualcosa di molto diverso dal mercato (in altri contesti, ma non nel contesto del linguaggio ordinario, anche il mercato è da considerare “istituzione”, in quanto ha le sue regole, i suoi ruoli e i suoi doveri).

Si aggiunga infine l'alta valutazione di un altro item “La possibilità di partecipare a un concorso pubblico severo, ma senza influenze improprie”. Per concorsi pubblici molto rigorosi si sa sono passati per secoli i mandarini cinesi, appunto un classico ceto, quasi una ca-

sta – qui è senza ironia che pensiamo a questi alti funzionari della Cina imperiale. Tuttavia il paragone è improprio per almeno una ragione: i mandarini erano classe dirigente, vale a dire determinavano in parte le scelte pubblico-collettive, ed invece la magistratura può avere influenza sulle decisioni pubblico-collettive, ma non le determina, neppure in parte. Essa semplicemente amministra la giustizia. Giustamente un solo quinto dei nostri magistrati intervistati si autocolloca nella “classe dirigente” e, dato il significato fluttuante di “classe dirigente”, un termine che nel linguaggio ordinario può valere per comprendere anche coloro che hanno qualche potere su altri uomini, compresi per esempio i semplici capo-ufficio, quel 20% di magistrati non è molto.

Si potrebbe dire che l’autorappresentazione valoriale dei magistrati sia nient’altro che una idealizzazione della loro situazione professionale. Ma la ricerca di Delai e di Rolando mostra che il giudizio sulle ragioni che hanno motivato alla scelta della professione di magistrato non è molto dissimile nella popolazione: i cittadini intervistati considerano decisivi per il 47% l’ideale giustizia (di contro al 57% dei magistrati), per il 35% la valenza istituzionale del ruolo (di contro il 41%) e infine il 27,4% la spinta vocazionale (di contro il 36,7%). La differenza su queste valutazioni valoriali è certamente significativa dal punto di vista meramente statistico, ma se si riflette come sia difficile mettersi nei panni altrui e come per esempio sia davvero arduo immaginarsi la vocazione dei magistrati “fin da giovani”, si potrà concludere che fra i due campioni ci sia, per usare un termine del rapporto, elevata «sintonia». E si tratta, come appunto mi interessa rilevare, di una sintonia a riguardo della collocazione dei magistrati in una situazione di ceto.

Per la verità differenze molto più marcate appaiono fra i due campioni a riguardo di altri *items*. Cominciano a serpeggiare nei nostri dati i sintomi di giudizi negativi o ambivalenti su una magistratura riconosciuta comunque come ceto. Mi riferisco in particolare all’alto numero di risposte all’*item* che attribuisce alle tradizioni di famiglia la scelta della professione di magistrato (popolazione 37,2%, magistrati 10,1%) e che getta sulla professione un’ombra di nepotismo, e mi riferisco all’*item* sulla preferibilità di una carriera che può facilitare l’ingresso in politica (hanno risposto affermativamente il 17,8% della popolazione e solo lo 0,1% dei magistrati). Su questa associazione magistrati-politica non occorrono particolari commenti: è noto certo discredito che nella generale opinione pubblica è diffuso verso i politici, e del resto di questo discredito c’è riscontro in qualche ricerca

recente che mette i politici all'ultimo posto nella scala di prestigio. Ma di questi atteggiamenti critici che ora cominciano ad affiorare nei nostri dati discuteremo in seguito, quando appunto potremo tematizzare le ambivalenze della particolare situazione di ceto dei magistrati.

Ancora è importante annotare che la sintonia fra popolazione e magistrati si rileva anche a riguardo del prestigio che di fatto viene attribuito a questa professione. Anche in questa ricerca viene confermata l'assegnazione dei magistrati, da parte di loro stessi e da parte della popolazione, ai gradini più alti del prestigio occupazionale. "I magistrati ricoprono un ruolo di significativo prestigio riconosciuto" è un *item* che riceve il 97.7% di consenso fra i magistrati e comunque un bel alto 82.4% fra la popolazione. È un dato che si ripete da molti anni ed è già presente nella ricerca che sul prestigio delle professioni hanno compiuto nel 1985 De Lillo e Schizzerotto, si conferma nei lavori più recenti di De Luca, di Meraviglia e di altri, nonché, per quel che io sappia, in una ricerca *Demos* per Repubblica del 2013. È significativo che un libro di Cinzia Meraviglia abbia come titolo *La scala immobile* (2012). Dirò di passaggio che in questa gerarchia immutabile continuiamo a ottenere una posizione elevata anche noi professori di università, anche noi potendo essere ascritti, sebbene in misura minore dei magistrati, a una situazione cetuale. Ma è importante insistere sull'ambiguità dell'idea di prestigio che viene usata in queste scale cosiddette, e non correttamente, reputazionali. Il prestigio, ripeto, è qualcosa di abbastanza diverso dalla reputazione: fa meno riferimento al più generale e più pubblico sistema normativo. John Goldthorpe e Keith Hope, due studiosi inglesi che si occupano di stratificazione sociale, hanno affermato giù nel 1972 che al giorno d'oggi, quando si chiede alle persone di stabilire una graduatoria in una lista di professioni, il criterio che viene utilizzato di solito è quello della "desiderabilità generale", piuttosto che del "prestigio" di un'occupazione. Gli intervistati potrebbero per esempio valutare come alto il prestigio dei magistrati avendo in mente i loro alti stipendi, vale a dire qualcosa che è abbastanza eccentrico rispetto al cosiddetto "onore di ceto".

Possiamo comunque riassumere i dati finora incontrati affermando che fra magistrati e popolazione c'è sintonia nell'annettere al ruolo di magistrato elevata rispettabilità e il requisito di una dedizione particolare a un compito pubblico-istituzionale. Ma da questo punto in avanti, vale a dire dalla definizione ideale di un ruolo al giudizio sull'effettivo suo svolgimento, le due "popolazioni" si divaricano molto, a mio

parere molto di più di quanto sia pur sottolineato dagli autori della ricerca.

Generalmente i magistrati mantengono la convinzione di una loro fedeltà al loro ruolo ideale. Tale convinzione sembra abbastanza ponderata perché non evita di riconoscere alcuni punti critici, in particolare certo abuso della notorietà pubblica. Personalmente non considero ovvia questa conferma di ragionata autostima, penso anzi che si debba ritenere autentica tale autostima e che si debba valutare molto positivamente il fatto che la magistratura italiana non sia oggi soggetta, nonostante tutto, a quel che potrebbe chiamarsi un sovraccarico depressivo. Non sono un esperto di psicologia, ma penso che gruppi sociali attraversati da gravi depressioni non siano in grado di trovare soluzioni ai loro problemi⁴. In qualsiasi caso, ciò che è nei nostri dati rilevante non è la posizione dei magistrati, ma le gravi e numerose critiche che sono indirizzate all'operato della magistratura da parte di una popolazione che per altri versi sembra ben disposta verso le funzioni e l'ordinamento giudiziario considerati formalmente. Non è ora necessario che io ricordi in dettaglio i numeri della ricerca. Ci si può limitare a un elenco, neppure completo, dei casi in cui una quota rilevante della popolazione (talora superiore al 50%) ha espresso forti riserve sul concreto operare dei magistrati:

- a. a riguardo dei condizionamenti subiti all'interno del proprio ambiente e dall'esterno, in particolare media e politica;
- b. a riguardo della lunghezza dei processi anche in ragione dell'impegno lavorativo dei magistrati;
- c. a riguardo di un eccessivo uso della discrezionalità nell'esercizio dell'obbligatorietà dell'azione penale;
- d. a riguardo di un utilizzo "politico" delle loro funzioni;
- e. a riguardo di pressioni indebite sugli indagati e di alcuni comportamenti ritenuti giustizialisti;
- f. a riguardo del confronto con l'operare del sistema giudiziario in altri paesi.

⁴ Lo stato non depressivo dei magistrati è anche testimoniato dai buoni livelli di soddisfazione che essi esprimono nei confronti del proprio lavoro e da quel 52.8% che consiglierebbe ai figli la stessa loro carriera: questa percentuale è molto alta se si considera che questo tipo di domanda eccita un particolare atteggiamento realistico, dato che chi risponde non può fare a meno di pensare ai figli che concretamente ha, se ne ha, e comunque alla imprevedibilità oggettiva, oggi, di un programma di carriera per la nuova generazione.

Per alcuni di questi punti l'abilità dei ricercatori è consistita nel non chiedere direttamente giudizi o valutazioni, ma nell'interrogare sulla eventuale divaricazione che per tali comportamenti criticabili è osservabile fra il reale operato della magistratura e certo scandalismo dei media. I dati ottenuti sono pertanto molto più affidabili di quelli che si otterrebbero con domande più dirette.

Il risultato principale della ricerca è a mio avviso, come già ho accennato, nella divaricazione che essa mostra fra una buona reputazione della professione dei magistrati in quanto tale, vale a dire nel suo statuto morale e nella sua forma ordinamentale, da una parte, e una diffusa diffidenza verso l'operare concreto dei magistrati. Si può stimare, ma la redazione definitiva dell'analisi dei dati potrebbe essere a riguardo molto più precisa, che ad almeno un 20% del campione è possibile attribuire un giudizio positivo sulla funzione e sul ruolo della magistratura e un giudizio pesantemente negativo sul concreto operare della stessa. In altre parti del campione (almeno in un altro 30%) alla rappresentazione cetuale si accompagnano probabilmente soltanto alcune critiche. Come possiamo spiegarci questa divaricazione? E soprattutto: come possiamo spiegarcela nel caso in cui non considerassimo realistica, ma pregiudizialmente severa, una valutazione eccessivamente negativa del sistema giudiziario del nostro paese per quanto attiene alla responsabilità diretta del suo protagonista principale, la magistratura?

Una prima risposta è che in certa diffusione di giudizi ipercritici si riveli il successo del continuo bombardamento di polemiche di cui è stata oggetto, almeno a partire dal 1995, la magistratura italiana, polemiche non molto attenuate dall'ipocrita clausola di volersi riferire solo ad "alcuni" magistrati. È ragionevole ipotizzare questo fattore. Ma personalmente resto dubbioso sulla tesi che la totalità delle valutazioni negative sia da attribuire agli effetti della propaganda ipergarantista. Come sempre davanti ai dati di una *survey*, e al compito di interpretarli, non possiamo che procedere in modo indiziario. Purtroppo questi dati provano, per così dire, soltanto se stessi e non le congetture che pure essi permettono. Tuttavia essi sollecitano alcuni argomenti, e di questi possiamo almeno predicare la maggiore o minore plausibilità.

La prima riflessione che farei è che la fonte principale della propaganda ipergarantista e nemica del cosiddetto strapotere dei giudici è nel ceto politico, in parti consistenti e probabilmente maggioritarie del ceto politico, come è noto principalmente quelle del centro-destra, ma anche, con una sorta di silenzio-assenso o con più caute ammissioni,

alcune del centro-sinistra. Ebbene, si tratta di una fonte che non gode a tutt'oggi in Italia di grande stima: sarebbe strano attribuirle tanta potenza propagandistica su questo solo punto che riguarda le tensioni fra poteri politici e "poteri" giudiziari. A questo ho già accennato. D'altra parte, è pur noto che molti successi giudiziari contro corruzione e abusi compiuti da uomini politici hanno ottenuto, non solo nei lontani primi anni '90 ma anche più recentemente, grandi plausi in zone diffuse dell'opinione pubblica. Ed è infine noto che accanto al partito che si autodefinisce garantista c'è un "partito dei giudici" che a volte perfino non rifiuta di chiamarsi "giustizialista".

La seconda riflessione riguarda le disfunzioni reali del sistema giudiziario italiano, in particolare la lunghezza dei processi. Queste disfunzioni reali possono essere attribuite, e sono attribuite, a una molteplicità di cause, e certamente non si tratta sempre di cause che siano estranee alla responsabilità della magistratura. Ma una delle cause è anche nella assurda propensione alla giuridicizzazione di qualsivoglia controversia da parte della popolazione, da parte della "gente comune" – e sarebbe strano che non lo sappiano, provo a dirlo scherzosamente, i tanti frequentatori di riunioni condominiali, l'emblema della comune esperienza della litigiosità di massa. In qualsiasi caso, io non vedo come un giudizio negativo specifico sull'efficienza del sistema giudiziario possa trascinare con sé una critica generalizzata come quella che mostrano i nostri dati, e tale da coinvolgere i punti più sensibili dell'onore dei giudici.

In definitiva io ipotizzerei che dietro la serie dei giudizi negativi sull'operato dei magistrati possa esserci *anche* un forte diffuso sentimento di ambivalenza verso la situazione attuale di questa professione. Le attese verso una condotta di vita moralmente e professionalmente esemplare crescono smoderatamente proprio nella misura in cui si accetta che la magistratura debba costituire un ceto, cioè un corpo sociale sottratto alle tensioni e alle incertezze quotidiane del mercato, addirittura protetto dalle volubili traversie del consenso – e dunque quelle attese crescono smoderatamente proprio nella misura in cui si vuole la magistratura in completa libertà rispetto alla comune contrattazione di interessi che coinvolge la vita quotidiana di tanti. Alla radicalità delle attese corrispondono una estrema sensibilità e una profonda delusione verso le *défaillances* di qualsiasi tipo di questo corpo sociale. Inoltre, dietro le quinte di una elevata "reputazione" che comporti anche l'attribuzione di concreti e non marginali privilegi, com'è appunto il caso della magistratura, c'è sempre da aspettarsi la presenza in riserva di

qualche naturale sentimento, non necessariamente malevolo, di confronto invidioso: tanto più i privilegi devono essere meritati.

Nel mercato dei consumi e in certa affannosa ricerca del giusto prezzo siamo tutti implicati. Negli anni '90 Luciano Gallino calcolò che il 70% della popolazione italiana è implicata anche nel mercato del lavoro, il restante è occupato nell'amministrazione e in «sistemi di riproduzione socioculturale» (insegnanti, religiosi, scienziati) e nel «sistema di riproduzione biopsichica» (medici, infermieri). Alcune delle occupazioni di questi particolari sistemi hanno costituito un tempo veri e propri ceti, per esempio anche ceti modesti come gli impiegati dello Stato o i professori delle scuole, ed ora non sono più ceti. Altre occupazioni come professori universitari e medici hanno ancora un seppur debole carattere di ceto. In certi momenti storici della stessa era del capitalismo, si pensi soltanto alla conferenza di Max Weber nel 1918 sulla professione politica e sulla virtù della «distanza» di cui egli le attribuiva il dovere, è stata ceto anche almeno una parte dei professionisti politici, oggi essi sono dappertutto e tutti implicati in una competizione senza tregua che li rende distanti da una situazione cetuale al punto che vien naturale, addirittura, di vederli immersi in un "mercato politico". Resta soltanto il piccolo gruppo di magistrati: alta reputazione sociale, richiesta di una particolare condotta di vita, privilegio di una sottrazione dalle tensioni del mercato.

Dal tempo in cui Gallino calcolava una quota del 70% di popolazione implicata nel mercato del lavoro (mi dispiace di non essere in grado ora di aggiornare questo dato) molte cose sono cambiate. Il mercato del lavoro si è ancor più precarizzato cosicché tutti gli appelli, più o meno interessati, alla virtù della flessibilità non impediscono che cresca un sentimento invidioso verso i lavori stabili (lo dicono anche alcune inchieste). Si potrebbero fare varie considerazioni, almeno in via ipotetica, sulla relazione fra situazione di ceto e crescita/crisi economica. In generale sono portato a credere che durante i periodi di buona crescita economica tende a decrescere l'evidenza pubblica delle situazioni di ceto, anche se ne restano intatte le basi ordinamentali e determinati privilegi⁵.

D'altra parte la magistratura ha continuato ad accrescere il suo "peso" sociale. Seguendo la limpida sintesi che Alessandro Pizzorno

⁵ Considerazioni di questo tipo ho svolto nella ricerca sui primi 3 anni di applicazione dello Statuto dei lavoratori, ricerca guidata da Tiziano Treu (cfr. T. TREU, *Sindacati e magistratura nei conflitti di lavoro*, Bologna, il Mulino, 1975).

ha tracciato in *Il potere dei giudici*, potremmo ricordare: a) l'accresciuta partecipazione del giudice alla creazione della legge, mediante la partecipazione attiva ai dibattiti politici *de iure condendo*; b) l'accresciuta tendenza degli organi legislativi e amministrativi a non prendere decisioni su questioni sensibili, lasciando ai giudici ampi margini di interpretazione giuridica; c) la convergenza sul sistema giudiziario di controversie che un tempo si risolvevano all'interno di organi amministrativi o all'interno di associazioni; d) la massiccia introduzione in gran parte delle democrazie parlamentari del controllo di costituzionalità, affidato a un particolare organo costituzionale, ma accessibile allo stesso giudice ordinario⁶. Dal 1956, l'anno in cui in Italia comincia a operare la Corte Costituzionale, i ricorsi a questa sono cresciuti di decennio in decennio (eccetto un decremento nell'ultimo⁷), anche da parte dei giudici di ufficio. D'altra parte, può ipotizzarsi che la stessa presenza di una Corte costituzionale incentivi il giudice a interpretare la legge sulla base di un riferimento alla Costituzione.

Possiamo così raggiungere una prima conclusione. In una congiuntura di particolare infelicità del mercato del lavoro può crescere la richiesta collettiva di un governo delle questioni sociali che sia razionalmente guidato, "illuminato" come si dice, e che sia sgombro da conflittualità particolaristica. Ciò comporta anche maggiori attese nei confronti di quanti nella società godano di una situazione cetuale privilegiata, ma comporta anche una accresciuta irritabilità davanti a qualsiasi segnale, anche marginale, di una loro inadeguatezza. Tale dinamica è per la verità già presente in periodi più prosperi, ma si accentua nei periodi di crisi. Per maggiore chiarezza aggiungo che sto svolgendo queste considerazioni sullo sfondo di una particolare concezione dell'equilibrio nelle società capitalistico-democratiche: io penso che in queste la dominanza del mercato debba essere bilanciata da forti, efficienti e ragionevoli istituzioni che siano affidate a un personale non solo "qualificato", ma anche in qualche modo protetto da affanni mercantili e dal calcolo degli interessi, vale a dire: affidate a

⁶ Pizzorno inserisce anche l'incremento delle intenzioni di controllo da parte della magistratura sull'operato dei politici. Ma questa è piuttosto una conseguenza di altri fattori e non ha carattere strutturale. Aggiungerei invece il notevole incremento della legiferazione e delle fonti internazionali del diritto, due fenomeni che possano accrescere la discrezionalità dei giudici.

⁷ Le sentenze e ordinanze della Corte Costituzionale sono state 30 nel 1956 e poi sono cresciute di decennio in decennio fino a 473 nel 2006; dal 2007 hanno cominciate a decrescere (nel 2014 sono state 286).

ceti o, se si vogliono usare i termini che trovo nel rapporto di Delai e Rolando, affidate a professioni «a valenza pubblica».

È chiaro che, in questo quadro, la vita dei ceti, la loro «condotta di vita», può essere salvaguardata solo da un particolare rigore etico e professionale dei loro membri. È per tale ragione che io ritengo che, per quanto riguarda la magistratura, essa non solo vada difesa da attacchi polemici che in Italia hanno osato perfino opporre alla *ratio* giuridica il consenso popolare di un fantasmatico popolo “sovrano”, ma vada anche sollecitata ad un impegno sempre maggiore. Si deve evitare che la situazione di ceto appaia soltanto nelle vesti del privilegio. E non si dovrebbe temere l’eccesso di raccomandazioni moraleggianti. Ho appreso con molto interesse che nella Scuola Superiore della magistratura ci sia qualche corso sul tema della reputazione e dell’onore. Immagino che in corsi di questo tipo debba avvenire quel che nel rapporto di Delai e Rolando viene chiamato «reinterpretazione del ruolo»; e immagino inoltre che tale reinterpretazione del ruolo possa consistere anche in una riflessione sui rischi maggiori di una situazione cetuale, i quali sono, a mio parere, il burocratismo e l’auto-compiacimento. Recentemente il Presidente della Repubblica ha chiesto ai magistrati di evitare di essere/apparire burocrati e «protagonisti assoluti». La *gravitas* che si chiede a un magistrato non è propriamente ottusità burocratica. Ma mi sia lecito ripescare una delle virtù che la tradizione romano-cristiana aveva definito per la nobiltà e che lo studioso della civiltà merovingia e carolingia Karl Ferdinand Werner raccoglie nella sua storia delle pressioni etiche che hanno perlomeno ingentilito una secolare tradizione nobiliare: accanto alla *gravitas*, e scusandomi per ogni mio tono moraleggiante, metterei l’*humilitas*, una virtù tanto più necessaria quanto più la magistratura abbia *peso*, sebbene non *governo*, sulle relazioni sociali. Anche un tenue sospetto di arroganza può trascinare l’immagine di ceto nel pregiudizio ostile verso i privilegi.

Abstract - The tensions between the judiciary and politicians remain frequent in Italy. Which impact do they have on the public opinion? A recent study on the judiciary and public opinion, carried out by Nadio Delai and Stefano Rolando in 2014, and promoted by the Scuola Superiore della Magistratura (Higher School of the Judiciary), now allows for the construction of empirical sound conjectures to answer this question. The interviews display a broad consensus of the vocational and pro-social character of the magistrate profession, and, at the same time, are highly critical of some of its practices.

This ambivalence is interpreted as a mirroring of a more general tension: on the one hand, the interviewed have positive expectations as regards the resilience of some status situations (*ständische Lagen* in Max Weber's vocabulary), of whose the judiciary is maybe the clearest example. On the other hand, they are aware of the privilege inherent to these status situations, when confronted with the most common market situation (*Marktlage* or *Klassenlage* in Weber's vocabulary). The higher the positive expectations, the sharper the critiques towards behaviors are considered inappropriate.

**«QUEST'EUROPA SAREBBE IL LUOGO
IN CUI SI REALIZZA L'INTERESSE TEDESCO?» -
RIFLESSIONI SUL RUOLO DELLA GERMANIA IN EUROPA**

di **Ubaldo Villani-Lubelli**

*“Chi non ha potuto convincersi di una verità,
chi non è stato liberato da una falsa immagine,
chi non è stato aiutato a comprendere la necessità
di un'azione, defezionerà al primo urto brusco coi suoi doveri,
e la disciplina ne soffrirà e l'azione sboccherà nell'insuccesso”.*

ANTONIO GRAMSCI, *Odio gli indifferenti*

Introduzione

In Europa nessun paese ha cambiato il suo ruolo e la sua posizione politica in modo così radicale come la Germania nel corso degli ultimi due secoli. Se dall'unificazione del *Reich* tedesco nel 1871 fino alla fine della seconda guerra mondiale si era affermata come potenza imperialista e militare, dopo la caduta del nazismo e la sconfitta nella seconda guerra mondiale è iniziato un lungo processo politico ed istituzionale che ha portato la Germania a porsi come «potenza civile»¹.

Il 1989/90 rappresenta una cesura storica fondamentale per la storia tedesca del Novecento perché la Repubblica Federale ha visto mu-

Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento e membro della rete Rub-Europadialog dell'Institut für Deutschlandforschung della Ruhr-Universität di Bochum.

¹ Sulla Germania come «potenza civile» si veda G.E. RUSCONI, *Germania Italia Europa. Dallo stato di potenza alla «potenza civile»*, Torino, Einaudi, 2003, p. xxiii e pp. 335-336; H.W. MAULL, *Zivilmacht Bundesrepublik? Das neue Deutschland und die internationale Politik. Ein Blätter-Gespräch*, in “Blätter für deutsche und internationale Politik”, n. 38, 1993, pp. 934-948.

tare, ancora una volta, il proprio ruolo internazionale. Seppur in continuità con la tradizione di «potenza civile», la Repubblica Federale riunificata ha agito in maniera diversa rispetto alla Germania Ovest². Si è avviato quello che la ricerca ha definito processo di normalizzazione, perché, se fino al 1990 la Repubblica Federale non aveva una spiccata autonomia nel tutelare i propri interessi a livello internazionale, dopo la riunificazione ha agito con sempre maggior indipendenza, per di più in un contesto di integrazione europea.

Il mutato equilibrio geopolitico in Europa avviatosi dopo la caduta dell'Unione Sovietica ha imposto alla Germania nuove sfide e responsabilità che con la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni l'hanno portata ad avere un inaspettato (e non voluto) ruolo di *leadership*. La questione emersa (e tutt'ora non del tutto risolta) è come la Germania debba valersi del ruolo di guida in considerazione delle difficoltà della classe dirigente e politica tedesca a esercitare la *leadership* nell'interesse collettivo e non, esclusivamente, nell'interesse nazionale³.

La letteratura politologica e storica di area tedesca, negli ultimi anni, si è occupata con numerose ricerche, contributi ed iniziative del ruolo della Germania in Europa. Questo mio breve contributo si propone di formulare una riflessione a partire da tre recenti pubblicazioni su cui intendo soffermarmi in quanto ben colgono la natura e complessità della questione. Il primo è la raccolta di saggi di uno dei più autorevoli storici tedeschi, Heinrich August Winkler, *Zerrei-sproben. Deutschland, Europa und der Westen. Interventionen 1990-2015* (C.H. Beck, München, 2015), il secondo è *Standortbestimmung Deutschlands: Innere Verfasstheit und internationale Verantwortung* (Nomos, Baden-Baden, 2015), una serie di saggi curati da Marianne Kneuer (Università di Hildesheim) sulla politica tedesca basati sulla

² Questo mutamento tra la Germania Ovest e la Germania riunificata fu tra l'altro previsto anche dal seminario di storici promosso da Margaret Thatcher nel marzo del 1990. Nel documento finale si legge: «We could not expect a United Germany to think and act in exactly the same way as the Federal Republic which we has known for the last forty-five years – and this would be true even though a united Germany would almost certainly inherit the FRG's institutions. The Germans would not necessarily think more dangerously, but they would think differently».

³ Si veda R. MEIER-WALSER, *Deutsche Außenpolitik herausgefordert – ein Plädoyer zugunsten "verantwortlicher Führung" für ein kompetitives Europa*, in E. JESSE, T. MAYER (hrsg.), "Deutschland herausgefordert", Berlin, Duncker & Humblot, 2014, p. 67; H. MÜNKLER, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg, Körber-Stiftung, 2015.

conferenza del novembre 2013 della *Deutsche Gesellschaft für Politikwissenschaft*, il terzo è *Deutschland herausgefordert* (Duncker & Humblot, Berlin, 2014), gli atti dell'annuale convegno della *Gesellschaft für Deutschlandforschung* curati da Eckhard Jesse (Università di Chemnitz, Institut für Politikwissenschaft) e Tilman Mayer (Università di Bonn, Institut für politische Wissenschaft und Soziologie).

1. *Vocazione europea e Westbindung*

Nel 1984 Ralf Dahrendorf scriveva che «solo nel contesto europeo l'interesse tedesco può trovare realizzazione. Non vogliamo alimentare un'immagine idilliaca dell'Europa, e d'altronde bisogna guardarsi dall'accendere la speranza che un'Europa astratta possa risolvere tutti i problemi di politica estera, e magari anche di politica interna. Al contrario: l'Europa è essa stessa in crisi, tanto nel momento unitario come tentativo di cooperazione, quanto nelle sue singole parti. Ma se diamo un'occhiata ai temi della politica tedesca, a quei campi in cui non bastano risposte decentralizzate, si impongono conclusioni inequivocche: la questione tedesca è diventata una questione europea; solo nel quadro di un ordine europeo possono essere create le condizioni per un riavvicinamento dei due Stati tedeschi»⁴. Concludeva chiedendosi «[...] quest'Europa sarebbe il luogo in cui si realizza l'interesse tedesco? La risposta è sì, anche se è un sì esitante, difficile, carico di dubbi»⁵.

La *Westbindung*, indirettamente richiamata dalle parole di Dahrendorf, è il concetto chiave per comprendere il ruolo della Repubblica Federale in Europa. La collocazione strategica della Germania nel legame con l'Occidente e l'Europa ha una fase decisiva negli anni del cancellierato di Konrad Adenauer il cui «obiettivo prioritario – spiega Winkler – non era la ricostruzione di uno stato nazionale tedesco ma la piena sovranità per la Repubblica Federale e il suo indissolubile legame con l'Europa occidentale. Il primo cancelliere federale auspicava una riunificazione solo se era sicuro che l'intera Germania fosse stata parte dell'Occidente così come era il caso della Repubblica Federale»⁶. In un

⁴ R. DAHRENDORF, *Al di là della crisi*, Roma-Bari, Laterza, 1984, p. 178.

⁵ R. DAHRENDORF, *Al di là della crisi*, cit., p. 184.

⁶ H.A. WINKLER, *Zerreißproben. Deutschland, Europa und der Westen. Interventionen 1990-2015*, München, C.H. Beck, 2015, p. 19. Si veda anche R. MEIER-WALSER,

famoso discorso nel luglio del 1994, il cancelliere Helmut Kohl, riconosceva l'importanza di Konrad Adenauer nel rapporto della Repubblica Federale con l'Occidente: «Per Adenauer, la sicurezza della libertà ebbe sempre la precedenza rispetto alla ricomposizione dell'unità nazionale [...] La politica di Konrad Adenauer della *Westbindung* servì sempre all'obiettivo di mantenere la stabilità della democrazia interna. Egli era convinto che il consolidamento della giovane democrazia tedesca, sulla base della posizione geo-politica e della storia recente, era possibile nel legame dei popoli liberi»⁷. Del resto, l'unità tedesca non sarebbe mai stata possibile se gli Stati Uniti e le altre potenze europee avessero dovuto confrontarsi con un nuovo *Reich* tedesco che riproponeva uno stato nazionale tradizionale. Il legame internazionale e le limitazioni del potenziale militare erano il presupposto per la riunificazione⁸. In altri termini la tensione tra *Kultur* e *Zivilisation* che Thomas Mann aveva descritto nelle *Considerazioni di un impolitico* non aveva senso⁹. Dopo la seconda guerra mondiale la Germania è definitivamente entrata a far parte del sistema di valori occidentali ed europei.

Ciò che è avvenuto dal 1990 in poi è certamente un cambiamento della posizione internazionale della Germania, ma diversamente da ciò che sostiene William Peterson, secondo cui la Germania nell'era post-Kohl avrebbe perso gran parte della sua vocazione europea, la Repubblica Federale ha visto coincidere il proprio interesse nazionale con quello europeo¹⁰. In questo contesto si inserisce anche il famoso documento sul *Kerneuropa* firmato da due politici cristiano-democratici, Wolfgang Schäuble e Karl Lamers, nel settembre del 1994

Deutsche Außenpolitik herausgefordert – ein Plädoyer zugunsten “verantwortlicher Führung” für ein kompetitives Europa, cit., pp. 67-71 e G. D'OTTAVIO, *L'Europa dei tedeschi. La Repubblica Federale di Germania e l'integrazione europea, 1949-1966*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 21-57.

⁷ Discorso di H. KOHL, *Für uns Deutsche ist Europa eine Schicksalsfrage* (Monaco, 19 giugno 1994), in occasione della consegna del premio Konrad Adenauer della Deutschland-Stiftung.

⁸ H.A. WINKLER, *Zerreissproben. Deutschland, Europa und der Westen. Interventionen 1990-2015*, cit., p. 21.

⁹ W. LEPENIES, *Kultur und Politik. Deutsche Geschichte*, München-Wien, Fischer, 2006, p. 269; H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar 1918-1933: Storia della prima democrazia tedesca*, Roma, Donzelli, 1998, pp. 709-710.

¹⁰ W.E. PETERSON, *Does Germany Still Have a European Vocation?*, in “German Politics”, vol. 19, n. 1, 2010, pp. 41-52.

a margine dei lavori sul Trattato di Amsterdam¹¹. Secondo Schäuble e Lamers si doveva realizzare (a) un'integrazione maggiormente ristretta per un piccolo nucleo di stati membri (al tempo si pensava a Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo ed erano esclusi i Paesi del Sud Europa, quindi anche l'Italia e la Spagna), (b) rafforzare l'asse franco-tedesco e (c) allargare, in prospettiva, l'Unione Europea ai paesi dell'Est. Il primo degli obiettivi fu, evidentemente, molto controverso e, se si fosse realizzato, avrebbe inevitabilmente creato un'Europa a due velocità.

2. Mediazione tedesca

Eckhard Jesse e Tilman Mayer in apertura del libro *Deutschland herausgefordert* scrivono che «chi non riflette sul futuro, non può dominarlo. Certamente, la Germania non è in una crisi esistenziale, tuttavia, affinché questo non avvenga, è indispensabile una riflessione. La differenza importante tra democrazia e dittatura consiste nel fatto che la prima necessita di riforme». In effetti, la Repubblica Federale è uscita dalla crisi economica meglio di qualunque altro grande paese europeo e il suo sistema sociale ne è risultato rafforzato, tanto da venire preso da più parti a modello¹². Tuttavia, a prescindere da alcuni problemi economici e sociali di cui la società tedesca è afflitta e su cui in ogni caso non ho intenzione di soffermarmi, il vero dilemma della classe politica e dirigenziale tedesca resta il ruolo internazionale della Germania.

Con l'Eurocrisi è sembrato che si fosse materializzato ciò che si temeva nel 1990, ovvero che la Germania divenisse un potenza egemone in Europa. Dopo la caduta del Muro di Berlino, tra i capi di Stato e di governo europei era prevalente la convinzione che la Germania riunita potesse essere un fattore destabilizzante. L'allora ministro dell'Industria inglese Nicholas Ridley, in una celebre intervista a *The Spectator*,

¹¹ Il rapporto Schäuble-Lamers ebbe molto risalto in Italia; si veda ad esempio S. BERETTA, *Il pendolo italiano. Note fra economia e politica*, Soveria Mannelli/Bergamo, Rubbettino/Leonardo Facco, 2008, pp. 210-218. Il rapporto è disponibile online <https://www.cducusu.de/upload/schaeublelamers94.pdf>

¹² Rimando a A. BOLAFFI, *Cuore Tedesco. Il modello Germania, l'Italia e la crisi europea*, Roma, Donzelli, 2014, pp. 127-150; A. MINC, *Vive l'Allemagne!*, Paris, Grasset, 2013; V. DE ROMANIS, *Il caso Germania. Così la Merkel salva l'Europa*, Venezia, Marsilio, 2013.

paragonò Kohl a Hitler¹³. Ridley fu costretto alle dimissioni, ma in realtà diede voce a un sentimento diffuso in Gran Bretagna e in Europa. Del resto, la stessa Margaret Thatcher che chiese le dimissioni del suo ministro, qualche mese prima, nel momento in cui la Germania si avviava velocemente alla riunificazione, organizzò un seminario con alcuni storici inglesi e tedeschi per capire quali potevano essere gli scenari in Europa con una Germania di nuovo unita nel cuore del Vecchio Continente. I timori della lady di ferro non erano infondati. La riunificazione tedesca era un'incognita e rimetteva in discussione l'equilibrio nato dopo la seconda Guerra mondiale. La premier inglese temeva che i tedeschi facessero esattamente quello che in loro era stato richiesto: ovvero fare i bravi europei, sfruttare al meglio le potenzialità della costruzione europea. Ora rileggere, un quarto di secolo dopo, il resoconto di quell'incontro aiuta a comprendere l'evoluzione della storia europea negli ultimi anni. La Germania unita, si legge, non perseguirà gli stessi obiettivi della Repubblica Federale di Bonn così come avvenuto dalla fine della seconda guerra mondiale in poi. Agirà in modo differente, ma non rappresenterà un pericolo: «*We should be nice to the Germans*», è la conclusione del documento¹⁴.

Il paradosso della recente storia europea è che, nel momento in cui la questione tedesca sembrava finalmente superata dagli eventi grazie all'accelerazione del processo di integrazione, è tornato il fantasma dell'egemonia tedesca¹⁵. Il diffuso sentimento antitedesco e le critiche alla Germania si sono basati non tanto sulle colpe del passato ma sul ruolo assunto dalla Repubblica Federale nella gestione della crisi economico-finanziaria, giudicato sbagliato in quanto avrebbe bloccato l'evoluzione sovranazionale dell'Unione Europea e perché avrebbe trasformato la propria ossessione per il debito e la stabilità monetaria

¹³ *The Spectator*, 13 luglio 1990.

¹⁴ Si veda nota 2.

¹⁵ Sull'egemonia tedesca la letteratura è vastissima, rimando solo a: U. BECK, *Das deutsche Europa*, Berlin, Suhrkamp, 2012; S. BULMER, W.E. PATERSON, *Germany as the EU's Reluctant Hegemon? Of Economic Strength and Political Constraints*, in "Journal of European Public Policy", n. 20, 2013/10, pp. 1387-1405; S. BULMER, *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*, in "West European Politics", n. 37, 2014/6, pp. 1244-1263; B. CRAWFORD, *German Power and "Embedded Hegemony" in Europe*, in S. COLVIN (hrsg.), "The Routledge Handbook of German Politics & Culture", London, 2014, pp. 329-348; A. BOLAFFI, *Cuore Tedesco. Il modello Germania, l'Italia e la crisi europea*, cit.; H. KUNDANI, *The Paradox of German Power*, Oxford, Oxford University Press, 2015; G.E. RUSCONI, *Egemonia vulnerabile. La Germania e la sindrome Bismarck*, Bologna, il Mulino, 2016.

in una Costituzione materiale dell'Unione Europea. Inoltre, la Germania ha difeso le sue banche, neutralizzato le proposte di condivisione e mutualizzazione del debito¹⁶.

È interessante rilevare, tuttavia, come proprio in area tedesca la chiave di lettura sia in gran parte diversa, in quanto la ricerca più recente rilegge il ruolo della Germania negli ultimi anni non tanto come potenza egemone o dominante, quanto piuttosto come una potenza economica con compiti di costruzione e miglioramento del progetto europeo. Secondo Beate Neuss, autrice del saggio di apertura del volume *Standortbestimmung Deutschlands*, sin dall'inizio delle crisi la Germania è diventata, in virtù della sua forza economica e della sua stabilità politica, il principale elemento di equilibrio e stabilità in Europa¹⁷. Tesi confermata da Roland Sturm nel saggio *Deutschland in der EU*, dove si legge che «la posizione politica della Germania è cambiata ripetutamente sulla base della condizione economica e della pressione dovuta a fattori interni [...] La Germania ha dovuto imparare che “più Europa” è un'importante strategia della difesa dell'interesse nazionale»¹⁸. La posizione tedesca è sempre stata molto chiara: favorevole ad una ulteriore integrazione al fine di superare il sistema intergovernativo, ma a patto di una maggiore stabilità finanziaria. In un lungo intervento sulla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* il Ministro delle Finanze Wolfgang Schäuble, inoltre, ha sottolineato che «per risolvere i problemi fondamentali dell'unione monetaria europea, deve essere modificato il diritto primario, iniziando dalla divisione tra politica monetaria e controllo bancario» e, ricordando gli interventi degli ultimi anni, ha aggiunto che «poiché i trattati non potevano essere cambiati, un controllo bancario comune fu possibile solo nella misura in cui veniva esercitato dalla banca centrale europea»¹⁹. La riforma dei trattati in vista di una maggiore integrazione della politica economica e finanziaria è sempre stato un progetto del governo tedesco che, però, numerosi governi nazionali (in particolare quello francese) hanno ostacolato. La lettura del saggio di Schäuble è rivelatrice anche di

¹⁶ Sulla storia del debito tedesco rimando al recente libro di S. ROMANO, *Breve storia del debito da Bismarck a Merkel*, Milano, Vitale & Co. S.p.A., 2015, in part. pp. 36-47.

¹⁷ B. NEUSS, *Standortbestimmung Deutschlands in Europa*, in B. NEUSS (hrsg.), “Standortbestimmung Deutschlands: innere Verfasstheit und internationale Verantwortung”, Baden-Baden, Nomos, 2015, pp. 25-52.

¹⁸ R. STURM, *Deutschland in der EU auf dem Weg zu einem vereinten Europa*, in “Deutschland herausfordert”, cit., pp. 19-32.

¹⁹ W. SCHÄUBLE, *Europa zwischen Wunsch und Wirklichkeit*, in “Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 25 gennaio 2016.

un altro aspetto di indubbia importanza e spesso sottovalutato nei commenti sulla gestione della crisi economico-finanziaria. La differenza di analisi tra l'approccio tedesco e quello di gran parte degli altri paesi europei è che in Germania si privilegia la lettura giuridica, considerata più solida e maggiormente convincente, rispetto all'approccio economico troppo suscettibile di interpretazioni. Si tratta di una sintesi di cultura giuridica, integrazione europea e visione ordo-liberale finalizzata all'equilibrio di bilancio. Non a caso proprio nell'era Merkel-Schäuble la Germania ha raggiunto il cosiddetto *Schwarze Null*, ovvero il governo tedesco ha smesso di fare nuovi debiti il che, tra l'altro, ha permesso di poter investire più risorse nella gestione del recente flusso migratorio dalla Siria. Proprio nella crisi dei rifugiati si deve riconoscere al governo Merkel la forza di sapersi opporre a paesi che tradizionalmente sono stati considerati molti vicini alle posizioni tedesche, sia dal punto di vista economico che culturale, come ad esempio Austria, Polonia o Ungheria, difendendo i paesi del Sud Europa (Grecia e Italia, in particolare) su cui gravano le principali difficoltà del fenomeno migratorio.

La seconda caratteristica del ruolo internazionale della Repubblica Federale è la mediazione. Del resto, già durante le trattative sul Trattato di Lisbona, la Germania di Angela Merkel, nel corso del semestre di Presidenza dell'Unione Europea nel 2007, sulla base di un programma dal titolo *Europa gelingt gemeinsam*, fece un grande lavoro per non far crollare il progetto europeo messo in crisi dai referendum in Francia e Olanda che rigettarono il Trattato costituzionale. La cancelliera riuscì a far sottoscrivere la *Berliner Erklärung* firmata dal presidente Hans-Gert Pöttering (Presidente del Parlamento), dalla stessa Angela Merkel (Presidente di turno del Consiglio Europeo) e da José Manuel Barroso (Presidente della Commissione Europea) sulla base della quale fu sottoscritto il Trattato di Lisbona nel semestre successivo e che entrò in vigore nel 2009²⁰. Anche in tempi più recenti la Germania ha svolto un fondamentale ruolo di mediazione. Durante gli eventi drammatici dell'estate del 2015 in occasione delle trattative con il governo di Atene, la Germania fu il soggetto protagonista dell'azione volta a trovare un punto di mediazione tra le posizioni più intransigenti rappresentate da Spagna, Portogallo e dai Paesi dell'Est e le posizioni più morbide di Francia e Italia²¹. Del resto, come ha ricordato Herman Van

²⁰ B. NEUSS, *Standortbestimmung Deutschland in Europa*, cit., pp. 26-28.

²¹ Si veda l'intervista al Ministro P. C. PADOAN, in "Il Sole 24 Ore", 14 luglio 2015: «[...] che la posizione tedesca fosse rigida lo sapevamo. Quello che forse mi ha sorpreso

Rumpey riferendosi alla crisi greca, in un'unione monetaria devono essere rispettati tutti i protagonisti, anche i creditori. Nel momento in cui si sostiene che non viene rispettata la democrazia, bisognerebbe ricordare che il governo greco si è trovato da solo contro gli altri diciotto paesi dell'eurozona²².

La crisi greca, tuttavia, nelle sue tre fasi più acute (2010, 2012 e 2015) ha certamente rappresentato un problema per la Germania. Il governo tedesco ha sottovalutato il problema e impedito che ci fosse un aiuto immediato al governo di Atene. I motivi di tale scelta furono legati, principalmente, a ragioni di politica interna. Nella primavera del 2010, infatti, la coalizione di governo era impegnata in una difficile campagna elettorale per le elezioni del più grande ed importante *Land* tedesco, il Nordrhein Westfalen, dove poi effettivamente ci fu una sconfitta del Ministro-Presidente uscente Jürgen Rüttgers (CDU). In quella fase iniziale della crisi, il grave errore della Germania fu di non capire che un intervento di sostegno alla Grecia avrebbe risolto la crisi o quantomeno l'avrebbe resa meno lunga e complicata (oltre che costosa) di come effettivamente è stato. Negli anni successivi, poi, alla classe politica tedesca e più in generale alle istituzioni europee si può certamente rimproverare una scarsa comprensione per le drammatiche condizioni sociali della popolazione greca. Non a caso, proprio in virtù delle incomprensioni tra i governi di Atene e Berlino, nel luglio del 2015 sono tornate le accuse alla Germania di realizzare il progetto del *Kerneuropa* sopra citato²³.

3. *Politica estera*

Per comprendere il mutato ruolo della Germania a livello internazionale è di fondamentale importanza analizzare la politica estera dei governi tedeschi perché è proprio in questo ambito che si ha la dimostrazione plastica di tale evoluzione: infatti dopo la riunificazione

è di vedere quanto ampio fosse lo schieramento di Paesi che condividevano quella linea. Erano quasi tutti contrari a un nuovo programma. Alla fine solo noi, i francesi e la piccola Cipro eravamo per un compromesso. Questo non lo si è capito bene».

²² H. VAN ROMPUY, *Reflection after Five Years in Office*, in "After the Storm. How to save democracy in Europe", Belgium, Lannoo, 2015, p. 15.

²³ Si veda Y. VAROUFAKIS, *Dr. Schäubles Plan für Europa*, in "Die Zeit", n. 29, 2015 (16 luglio) e l'intervista a K. LAMERS, in "Die Zeit", n. 30, 2015 (23 luglio).

la Repubblica Federale ha gradualmente assunto un profilo con più indipendente.

Le tappe principali di questo processo di autonomizzazione della politica estera tedesca sono state il riconoscimento dell'indipendenza della Croazia e della Slovenia (1991), l'intervento militare in Kosovo (1999), la decisione del governo di Schröder di non partecipare alla guerra in Iraq (2003) e l'astensione dalla guerra in Libia nel 2011²⁴.

La crisi nei Balcani alla metà degli anni Novanta è stato un primo banco di prova per la politica estera della Germania riunita. Tuttavia, proprio il riconoscimento di Croazia e Slovenia da parte del governo tedesco ha rappresentato un comportamento controverso e che ha isolato la Repubblica Federale rispetto alla comunità europea²⁵.

Negli anni Duemila la politica estera tedesca è stata caratterizzata dalla dottrina del non-intervento che tuttavia è stata giudicata negativamente da numerosi commentatori perché è stata valutata come un parziale distacco dal tradizionale legame con gli Stati Uniti. Tuttavia, la decisione del Governo tedesco di intervenire in Siria segna una svolta nella storia della recente politica estera tedesca. Se le astensioni dalle guerre precedenti erano condizionate da ragioni interne (Iraq) e da motivazioni commerciali e geo-politiche (Libia)²⁶, la scelta di partecipare alla missione militare in Siria ha una spiegazione che si ricollega al ruolo di *leadership* internazionale della Germania. Sin dalla crisi dell'eurozona la Germania, pur senza cercarlo direttamente, ha acquisito un sempre maggiore peso ed una crescente responsabilità nelle crisi internazionali. Fino ad ora Angela Merkel aveva utilizzato il suo potere e la sua capacità di persuasione per privilegiare la via diplomatica, anche su tavoli diversi, come la Grecia, l'Ucraina e la Crimea ed, infine, anche nella controversa questione dei rifugiati. La

²⁴ F.R. PFETSCH, *Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Adenauer zu Merkel*, Schwalbach, Wochenschau Verlag, 2012; S. HARNISCH, *Deutschlands Rolle in der Libyen-Intervention: Führung, Gefolgschaft und das angebliche Versagen der Regierung Merkel*, in "Standortbestimmung Deutschlands: Innere Verfasstheit und internationale Verantwortung", cit., pp. 85-122. R. MEIER-WALSER, *Deutsche Aussenpolitik herausgefordert – ein Plädoyer zugunsten "verantwortlicher Führung" für ein kompetitives Europa*, cit., pp. 65-90.

²⁵ Si veda H. HAFTENDORN, *Maximen deutscher Außenpolitik – Von den Regierung Kohl über Schröder zu Merkel*, in R. MEIER-WALSER, A. WOLF (hrsg.), "Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", München, Hanns-Siedel-Stiftung, 2012, p. 18.

²⁶ Sulla guerra in Libia si veda S. HARNISCH, *Deutschland Rolle in der Libyen-Intervention: Führung, Gefolgschaft und das angebliche Versagen der Regierung Merkel*, cit., pp. 85-122.

lotta all'ISIS però è diversa, gli attentati di Parigi nel 2015 ne sono stati l'ulteriore conferma. Pur riconoscendo l'importanza di trovare una soluzione politica in Siria con un accordo tra le varie fazioni in campo (oltretutto con la Turchia con cui il governo tedesco dialoga da tempo), la complessità del quadro siriano e del pericolo che rappresenta l'ISIS per l'Europa (anche in Germania) ha costretto il governo di Berlino a non potersi tirare indietro. C'è, però, anche un'altra ragione che ha portato la Germania ad aderire alla guerra in Siria, ed è la consapevolezza che un paese del peso della Germania non si può più esimere dalle responsabilità internazionali. In questo quadro si inserisce anche il progetto del Ministro della Difesa Ursula von der Leyen che ha presentato un sontuoso programma di rinnovamento e potenziamento dell'esercito tedesco di ben 130 miliardi di euro in quindici anni. In questo modo il governo di Berlino intende rinnovare le strutture di un esercito decisamente mal equipaggiato.

In sintesi, la ragion di stato tedesca in politica estera è determinata da tre dimensioni: europea, transatlantica e globale²⁷. Nella primo ambito di applicazione la Repubblica Federale ha l'obiettivo di rafforzare le istituzioni dell'Unione proseguendo nel processo di integrazione europea. L'altro interesse prioritario della Germania è rappresentato dal mantenimento di buoni rapporti con gli Stati Uniti. D'altronde, sostiene Hans-Peter Schwarz, «nessun altro Stato dall'inizio della Repubblica Federale fino ad oggi ha determinato in modo così decisivo la storia tedesca come gli Stati Uniti. [...] Soltanto gli USA si sono comportati durevolmente come *Superpotenza* e hanno determinato nel bene, e a volte anche nel male, l'agenda internazionale, non ultima quella tedesca»²⁸. Negli ultimi anni, tuttavia, non sono mancate le frizioni, prima con la guerra in Iraq e più di recente con lo scandalo-PRISM. Infine, l'ultimo ambito è rappresentato dalla sicurezza internazionale e globale. La dimostrazione di tale interesse è il cospicuo investimento economico di 2,3 miliardi di euro per stabilizzare la Siria. In questa sfera rientrano evidentemente anche gli enormi interessi eco-

²⁷ L'elaborazione di queste tre dimensioni della politica estera spetta a L. RÜHL, *Deutschland als europäische Macht- Nationale Interessen und internationale Verantwortung*, Bonn, Bouvier, 1996, p. 23.

²⁸ H.P. SCHWARZ, *USA – Wie unentrinnbar? Wie gefährlich? Wie unentbehrlich?*, in B. NEUSS, "Standortbestimmung Deutschlands: innere Verfasstheit und internationale Verantwortung", cit., p. 53. Si veda anche G. BERNARDINI, *Nuova Germania, antichi timori. Stati Uniti, Ostpolitik e sicurezza europea*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 21-79 e pp. 221-286.

nomici della Repubblica Federale nel mercato globale. Si tratta di un aspetto tutt'altro che secondario e non sempre messo sufficientemente in risalto. Ricordo che il Presidente della Repubblica Horst Köhler dovette dimettersi il 31 maggio del 2011 in seguito ad una polemica nata da alcune sue affermazioni sugli interessi economici nella guerra in Afghanistan.

Ora, sin dalla riunificazione, in realtà, la ricerca tedesca in tema di politica internazionale si interroga sul ruolo della Repubblica Federale nel mondo e sulle responsabilità della Germania che sono, come già ricordato, aumentate. Da più parti vengono indicati gli obiettivi della politica estera tedesca: promuovere la pace, unire l'Europa e moderare i conflitti nei paesi vicini. Resta in buona parte irrisolta, però, la questione di quali interessi persegua effettivamente la Repubblica Federale. A questa domanda si può dare solo una risposta complessa che non può essere trattata analiticamente in questa sede, ma si può accennare al fatto che nelle recenti scelte in politica estera la Germania ha perseguito interessi geo-economici come nel caso della Libia e della crisi in Crimea, politico-istituzionali come nel caso della crisi greca ed, infine, geo-strategici come nel caso della Siria.

Le sfide della politica estera tedesca, come esposto da Reinhard Meier-Walser (*Akademie für Politik und Zeitgeschichte der Hans-Seidel-Stiftung*, Monaco) dovrebbero articolarsi sul ruolo della Germania come potenza centrale in Europa e il conseguente ruolo di *leadership* che Berlino dovrebbe esercitare. Secondo il direttore dell'Accademia di Monaco non si deve interpretare tale ruolo come egemonia o addirittura dominanza ma, al contrario, come guida con l'obiettivo del consolidamento e rafforzamento dell'Unione Europea. Tale operazione deve essere svolta in cooperazione con gli altri Stati maggiormente influenti in Europa perché maggiori responsabilità non significa relativizzazione del multilateralismo, ma al contrario una *leadership* di nuova qualità²⁹. Questo ruolo ben si confà alla tesi espressa da Hans Peter Schwarz il quale sostiene che dopo il 1989/90 la Germania, con il ritiro delle truppe sovietiche e con il parziale allargamento della NATO a Est si è trasformata, dal punto di vista geo-strategico, in una 'zona di stasi' (*Ruhezone*) del tutto insolita per la storia della Germania, ma che le permette di agire con maggiore disinvoltura.

²⁹ R. MEIER-WALSER, *Deutsche Außenpolitik herausgefordert – ein Plädoyer zugunsten "verantwortlicher Führung" für ein kompetitives Europa*, cit., pp. 66-67 e pp. 79-80.

4. *Cultura politica e leadership*

La crisi economica, politica e istituzionale che ha colpito l'Europa si è articolata come una serie intrecciata di divisioni: nord contro sud, centro contro periferia e istituzioni europee contro governi nazionali³⁰. Heinrich August Winkler vede una doppia crisi dell'Unione Europea. La prima è la «*latente Sinnkrise*» (latente crisi di senso), ovvero l'incapacità di individuare un obiettivo concreto, quella che viene definita la finalità del processo di unificazione europea e la legittimità democratica delle istituzioni dell'Unione. La seconda crisi è quella, più specifica, dell'Euro³¹. In questo quadro di tensione sono emerse le maggiori critiche alla Germania per l'esercizio della sua *leadership*. Le critiche sono di natura economica e istituzionale, ma quella su cui mi vorrei, infine, soffermare è la critica alla cultura politica. Ho già sopra ricordato come la società tedesca abbia vissuto una profonda trasformazione negli ultimi venticinque anni e stia gradualmente *reinventando*³² se stessa dopo la riunificazione del 1990. Ora, Galli Della Loggia³³ e Fabbri³⁴ sostengono che la Germania è incapace di porsi in Europa come gli Stati Uniti d'America. Una tesi in gran parte vera. La questione, però, è un'altra: è sicuro che sia un bene che la Germania diventi in Europa, ciò che gli Stati Uniti sono nel mondo? È giusto paragonare Germania e Stati Uniti? La risposta ad entrambe le domande è negativa. È profondamente sbagliato fare questo confronto perché l'Europa, al suo interno, non ha bisogno di una *superpotenza* come quella statunitense in quanto dovrebbero essere le istituzioni dell'Unione Europea a essere il punto di sintesi e di incontro dei molteplici interessi nazionali. Anche confrontare la capacità di influenza della cultura americana con quella tedesca è un errore grossolano. Prima di tutto per una questione banale legata alla

³⁰ M. FERRERA, *Governing the European Union after Its 'Phase Change'*, in L. VAN MIDDELAAR and P. VAN PARIJS (eds.), "After the Storm. How to Save Democracy in Europe", Belgium, Lannoo, 2015, p. 205.

³¹ H.A. WINKLER, *Zerreissproben. Deutschland, Europa und der Westen. Interventionen 1990-2015*, cit., p. 135

³² G.E. RUSCONI, *La reinvenzione della Germania*, Bari-Roma, Laterza, 2009.

³³ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Le regole che non fanno la politica*, in "Il Corriere della Sera" (19 luglio 2015).

³⁴ D. FABBRI, *Geopolitica e grammatica: perché la Germania non può essere America*, in "Limes. Tra Euro e Neuro. La tragedia greca spacca l'Europa, la Germania domina ma non guida e si scontra con l'America", n. 7, 2015, pp. 115-122.

lingua il tedesco non è, evidentemente, l'inglese. Ancor più importante è, però, ricordare che per tutto il lunghissimo secondo dopoguerra la società tedesca ha vissuto un profondo processo pedagogico teso a reprimere qualsiasi sentimento nazionale e a dover costantemente dimostrare di aver imparato la lezione della storia. Alla Germania di oggi non si può improvvisamente rimproverare di non saper sviluppare un'egemonia culturale che non solo le si è impedito di realizzare ma che, soprattutto, la società tedesca ha imparato sistematicamente a non fare. La Repubblica Federale è stata costretta dalla storia a porsi non come forza politicamente rilevante a livello internazionale, ma come un sistema efficiente e neutro che non dovesse dare in nessun modo l'impressione di svolgere alcuna forma di dominio. La parola d'ordine era "funzionale", la Repubblica di Bonn doveva essere «uno stato parziale, forse simpatico, ma un poco provinciale e dimentico del suo ruolo di potenza, che nelle pieghe della politica mondiale non avrebbe avuto bisogno di assumere nessuna responsabilità politica di rilievo»³⁵. Rimproverare a questa società e a questa cultura di non riuscire a porsi come autorevole modello culturale e sociale positivo è profondamente fuorviante, perché, infine, la cultura tedesca non ha quella possibilità di attrazione e funzione di calamita che ha, tradizionalmente, la cultura statunitense.

Abstract - The article analyzes the role of Germany in Europe on the basis of three recent German scientific publications (Heinrich August Winkler, *Zerreissproben. Deutschland, Europa und der Westen. Interventionen 1990-2015*, C.H. Beck, München, 2015; *Standortbestimmung Deutschlands: Innere Verfasstheit und internationale Verantwortung*, Nomos, Baden-Baden, 2015;

Deutschland herausgefordert, Duncker & Humblot, Berlin, 2014). The aim of the article is to describe how the leadership, firstly, role of Germany in Europe has changed during and after the international economic crisis and, secondly, the development of the german political culture. The article is divided into three sections: German mediation, foreign policy, politics and leadership culture.

³⁵ M. SABROW, *Congedo dalla nazione? Storiografia nell'epoca dell'europeizzazione*, in G.E. RUSCONI, H. WOLLER (a cura), "Italia e Germania 1945-2000. La costruzione dell'Europa", Bologna, il Mulino, 2005, p. 441.

EVENTI DI DIPARTIMENTO 2015

12 febbraio. Presentazione del volume a cura di Piero Aimò, Elisabetta Colombo e Fabio Rugge: “Autonomia, forme di governo e democrazia nell’età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli”. Intervengono Nicola Antonetti, Mauro Calise, Bernardo Sordi, Maria Paola Viviani.

Partecipano Piero Aimò, Giuseppe Astuto, Francesco Bonini, Manuela Cacioli, Elisabetta Colombo, Paolo Colombo, Ivan Costanza, Simona Mori, Alessandro Polsi, Stefania Rudatis, Fabio Rugge, Ettore Rotelli.

11 marzo. Seminario di Gérard Chouin sul tema: “Bubonic Plague in Sub-saharan Africa before 1800: Silent Historiography, Emerging Scenarios and Multidisciplinary Research Design”.

12 marzo. Seminario di Emilio Gentile sul tema: “Apocalittica modernità. Dalle rivoluzioni alla Grande Guerra”.

marzo-maggio. Ciclo di Seminari sul tema: “Le politiche dell’Unione Europea: obiettivi e attori”.

13 marzo. Lia Quartapelle, “L’attualità delle relazioni economiche UE-Africa: problemi e prospettive”.

12 aprile. Chiara Lucchin, “Gli enti no profit e la nuova politica di coesione europea: opportunità per il finanziamento dei progetti”.

21 aprile. Matteo Verda, “I recenti sviluppi della politica energetica europea”.

5 maggio. Alessia Mosca, “TTIP negotiations: where we are, where we go”.

8 maggio. Giorgio Panella, “Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse: l’economia circolare è un paradigma economico credibile?”.

12 maggio. Irina Evseeva, “L’attualità delle relazioni Russia-UE”.

15 maggio. Daniele Viotti, “Nuove proposte in tema di fiscalità europea”.

19 maggio. Carmine Pacente, “Criticità nell’ utilizzo dei Fondi europei nel nostro Paese”.

19 marzo. Presentazione del volume di Martin Wight: “Fortuna e ironia in politica” a cura di Michele Chiaruzzi. Ne discutono con il curatore Dino Cofrancesco e Francesco Battezzorre. Coordina Flavio Chiapponi.

23 marzo. Relazione di Matteo Verda sul tema: “Energia e geopolitica”.

24 marzo. Seminario di Gian Paolo Calchi Novati sul tema: “La regione sahelo-sudanese fra Nation-Building e War on Terror: il momento critico della Nigeria”.

24 marzo. Seminario sul tema: “Politica industriale cercasi”. Intervengono Gianfranco Viesti, Francesco Caracciolo, Luigi Orsenigo. Coordina Roberta Rabellotti.

25 marzo. Presentazione del volume di Bruno Vio: “21 volte Shindand. Un mosaico di vite per descrivere l’Afghanistan”. Ne discutono con l’autore Samantha Viva e Gastone Breccia. Coordina Axel Berkofsky.

26 marzo. Lectio Magistralis di Giampaolo Schiesaro sul tema: “La criminalità ambientale internazionale”.

26 marzo. Tavola rotonda di presentazione del volume di Amedeo Postiglione: “Ambiente, giustizia e pace”. Intervengono Cristina Campiglio, Bruno Nascimbene, Giampaolo Schiesaro, Amedeo Postiglione. Coordina Giovanni Cordini.

14 aprile. Seminario di Ettore Morelli sul tema: “Schiavitù, servitù, clientela. Uno studio sui rapporti di dipendenza in Africa meridionale”.

16 aprile. Seminario di Nicolò Addario e Luciano M. Fasano sul tema: “Il problema dell’evoluzione endogena del sistema politico moderno”. Discussant: Gianfranco Pasquino e Francesco Battezzorre. Coordina Giampiero Cama.

22 aprile. Lezione di Abdulrahman Al Salimi sul tema: “Social-Political Implications and Religious Education between Neighbouring Countries: Oman and Yemen”.

23 aprile. Relazione di Alessandro Colombo sul tema: “Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali”. Ne discute Gian Paolo Calchi Novati.

23 aprile. Relazione di Adam Swift sul tema: “Parents’ Rights: A Familial Relationship Goods Account”.

12 maggio. Tavola rotonda sul tema: “Le frontiere culturali della risata: la satira”. Intervengono Pierlugi Valsecchi, Paolo Branca, Corrado Del Bò, Silvio Ferrari. Coordina Massimo Zaccaria.

13 maggio. Relazione di Marco Valigi sul tema: “Il Caspio. Aspetti militari e sicurezza energetica”.

13 maggio. Seminario di Giuliano Boccali sul tema: “Passato e presente del buddhismo: verso nuovi sentimenti etici?”.

20 maggio. Presentazione del volume di Marcello Floris: “Traditori”. Ne discutono con l’autore Arianna Arisi Rota, Vittorio Poma, Amedeo Santosuosso.

21 maggio. *Bonacossa Lecture* di Valeria Fiorani Piacentini sul tema: “Equilibri e squilibri nel Golfo e nel Mare Arabico dopo la fine della Guerra Fredda”.

21 maggio. Cerimonia di conferimento delle borse di studio Giovanni Manera. Introduce Silvio Beretta. Antonella Mori tiene una relazione sul tema: “La difficile congiuntura in Brasile”. Interviene Franco Bosi. Coordina Roberta Rabellotti.

21 maggio. Workshop sul tema: “Evolving Strategic Dynamic in the Indian Ocean region”. Partecipano Uday Bhaskar, Farzana Shaikh, Simona Vittorini. Presiede Valeria Fiorani Piacentini.

4-5 giugno. Convegno di studio sul tema: “The EU and Japan: State, Obstacles and Prospects of Political and Economic/Trade Relations”.

11 settembre. Convegno di studio sul tema: “Il ritorno della religione nello spazio pubblico”.

28 settembre. Conferenza di Fausto Pocar sul tema: “International Criminal Justice at a Crossroad”. Intervengono Ilaria Poggiolini, Ian Carter, Carola Ricci.

1 ottobre. Giornata di studio sul tema: “Gli equilibri politici ed economici dell’Asia Maior nelle analisi di *Asia Maior*”.

Interventi sul tema: “Gli equilibri asiatici visti dal centro dell’area”: La Cina e gli Stati Uniti negli anni di Obama (Francesca Congiu); L’ascesa della Cina in Asia Centrale (Fabio Indè); I rapporti del Giappone con Cina e USA ai tempi di Abe Shinzo (Giulio Pugliese); I rapporti dell’India con USA e Cina ai tempi di Narendra Modi (MichelguglielmoTorri).

Tavola rotonda sul tema: “Gli equilibri asiatici visti dalla periferia dell’area”. Partecipano: Axel Berkofsky, Stefano Caldirola, Marzia

Casolari, Michela Cerimele, Enrica Garzilli, Marco Milani, Nicola Mocci, Barbara Onnis.

5 ottobre. Lezione di Maurizio Martina sul tema: “Comunicare e governare”.

13 ottobre. Presentazione del volume: “Abbasso la guerra. Neutralisti in piazza alla vigilia della Prima guerra mondiale in Italia” a cura di Fulvio Cammarano. Ne discutono con il curatore Arianna Arisi Rota e Marina Tesoro.

13 ottobre. Seminario di Filippo Sevini sul tema: “Non proliferazione, controllo della tecnologia a duplice uso e potenziale impatto in ambito universitario”. Introduce e coordina Jacques Ziller.

14 ottobre. Seminario di Giuseppe Cassini sul tema: “L’America al bivio. Recuperare o recidere le gloriose radici pre-imperiali?”.

20 ottobre. Lezione di Andreas Meier sul tema: “Aghet-Armin T.Wegner: sull’espulsione del popolo armeno nel deserto mesopotamico”.

28 ottobre. Relazione di Jens Steffek sul tema: “International Organizations and the Project of Modernity”.

29 ottobre. Convegno di studi sul tema: “70 anni di storia dell’ONU. 60 anni di Italia all’ONU”.

3 novembre – 1 dicembre. Ciclo di seminari di Marta Bo sul tema: “International Criminal Justice before the ICC”.

5 novembre. Workshop sul tema: “Dignity in Humans and Other Animals”. Partecipano Federico Zuolo (Dignity and Animals. Does it make sense to apply the concept of dignity to all sentient beings?); Jan-Willem van der Rijt (Dignity as the Basis of Human Rights).

5 – 26 novembre. Ciclo di seminari sul tema: “70 anni di storia dell’ONU. 60 anni di Italia all’ONU”.

5 novembre. Bruna Bagnato, “L’ONU e la decolonizzazione”. Massimo Zaccaria, “La sistemazione delle ex colonie italiane e il ruolo delle Nazioni Unite (1947-1952)”.

12 novembre. David Burigana, “Le operazioni di pace delle Nazioni Unite: coordinate storiche e aspetti operativi”.

19 novembre. Gianni Vaggi, “Dopo i MDGs. I nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile”.

26 novembre. Alessandro Turci “Le Nazioni Unite: il valore aggiunto”. Marco Mugnaini “Il sistema ONU: relazioni internazionali e storia”.

11 novembre. Conferenza di Giorgio Buccellati sul tema: “Il senso della storia”.

9–13 novembre. Ciclo di lezioni di Chunrong Liu (Fudan University, Shanghai) sul tema: “China’s Political and Economic Transformation: Implications for Policies at Home and Abroad”.

17 novembre. Lezione di Jens Steffek (Technische Universität, Darmstadt) sul tema: “The legitimacy of International Governance: the UN and the concept of collective security”.

18 novembre. Relazione di Maria Paola Ferretti sul tema: “Corruzione istituzionale: una tassonomia”.

24 novembre. Lezione di Jens Steffek (Technische Universität, Darmstadt) sul tema: “The legitimacy of International Governance: the legitimacy of the UN”.

1 dicembre. Seminario di Giovanna Prennushi sul tema: “Women’s empowerment and public services: The experience of Andhra Pradesh, India”.

2 dicembre. Convegno sul tema: “Castelli di carte. Il gioco dei confini”.

2 dicembre. Relazione di Pietro Maffettone sul tema: “Assistenza e sviluppo nella giustizia globale”.

17-18 dicembre. Workshop sul tema: “The political dimension of corruption”. Partecipano David Schmitz (Corruption. What Really Should Not Be for Sale), Mark Knights (Defences Against Accusations of Corruption in Early Modern Britain), Emanuela Ceva (Progressing Towards Justice. The Case of Whistleblowing), Daniele Santoro (Political Corruption and the Definition of Public Interest).

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

MARCO FORTIS, ALBERTO QUADRIO CURZIO, *Riforme, ripresa, rilancio. Europa e Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 357, € 27,00.

Alberto Quadrio Curzio e Marco Fortis hanno raccolto in questo volume, il quinto pubblicato dalla Fondazione Edison dall'inizio della crisi, molti degli articoli apparsi su "Il Sole 24 Ore" e "Il Messaggero" tra l'aprile 2014 e il settembre 2015. Alberto Quadrio Curzio è Presidente dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Professore Emerito di Economia politica all'Università Cattolica di Milano e Presidente della Fondazione Edison. È un economista ben noto per la lucidità e la chiarezza delle sue analisi della situazione economica italiana ed europea: caso abbastanza raro, unisce inoltre il rigore analitico e metodologico alla capacità di interpretare la realtà di sistemi economici complessi. Ben noti sono infatti i suoi studi di economia istituzionale ed applicata nell'ambito dell'Unione Europea e dell'Italia nonché quelli di economia dello sviluppo con particolare attenzione ai problemi della dinamica tecnologica, della scarsità delle risorse naturali nonché della distribuzione del reddito e della rendita.

Riforme, ripresa, rilancio. Europa e Italia costituisce un importante contributo per la comprensione della situazione economica attuale italiana ed europea, oltre che delle politiche che potrebbero favorire l'uscita dalla crisi. Dall'analisi delle vicende economiche di un periodo molto travagliato emerge la convinzione degli autori che la ripresa sia iniziata, sia in Europa che in Italia, ma che debba ancora essere consolidata. Sottolineano infatti che "La ripresa, per quanto più debole di quanto potesse verificarsi, c'è stata. Il rilancio, no. Rilancio che ha una dimensione istituzionale, sociale ed economica. Rilancio che avrebbe dovuto verificarsi sulla spinta delle riforme, in particolare di tipo comunitario". La ripresa e la crescita saranno infatti durature e sostenibili solo se verranno attuate le necessarie riforme istituzionali: queste, a loro volta, dovranno essere accompagnate dalla ripresa degli investimenti in infrastrutture e in alcuni settori strategici. In Italia, in particolare, occorre promuovere riforme della *governance* delle imprese e riforme strutturali. L'obiettivo deve essere quello di ridurre il debito, di elevare l'efficienza della Pubblica Amministrazione, di ridurre le numerose forme di dualismo settoriale e regionale. In Europa è necessario ridurre lo squilibrio tra i diversi paesi dell'Unione e porre un freno alla supremazia tedesca. La BCE, infatti, non deve essere la sola istituzione ad accollarsi il compito di stimolare la crescita.

Gli scritti di Quadrio Curzio costituiscono una sorta di "agenda" delle politiche che avrebbero dovuto essere adottate per favorire una crescita sostenibile e duratura: politiche che, se attuate, avrebbero prodotto anche un rilancio ed un consolidamento dell'Unione. Molte delle proposte contenute negli articoli raccolti non sono state invece attuate dai re-

sponsabili delle politiche europee sia reali che monetarie. Emerge nel complesso la fragilità di una Unione che si è data come obiettivo prevalente quello della stabilità da perseguire con politiche di austerità e con il rispetto dei vincoli imposti dal *fiscal compact*. Le politiche di bilancio, vincolate al “mito” del pareggio, non hanno quindi consentito di avviare i necessari investimenti infrastrutturali e hanno bloccato la crescita “portando la disoccupazione a livelli record e aumentando la divaricazione tra i Paesi membri”. Investimenti che sarebbero stati invece necessari per promuovere l’innovazione tecnologica, la ricerca ed accrescere la competitività delle industrie nazionali. La Germania viene rappresentata come il paese più robusto dal punto di vista della struttura produttiva, ma proprio per questo avrebbe dovuto, ed ancora dovrebbe, farsi carico con maggiore senso di responsabilità di politiche atte a stimolare la crescita degli altri paesi frenando il proprio differenziale di competitività, che ha come conseguenza un’ampia e costante eccedenza della bilancia dei pagamenti.

Il fondo *Salva-Stati* ha avuto un impatto effettivo ridotto rispetto alle potenzialità. Avrebbe infatti dovuto essere potenziato mediante l’emissione di *eurobonds* (garantiti dalle riserve auree), proposta avanzata da Quadrio Curzio già nel 2004 ed articolata nel 2011 e 2012 con il contributo di Romano Prodi. La proposta fu tuttavia bloccata principalmente dalla Germania, per il timore di questa di doversi accollare i debiti di altri paesi. Con riferimento alla politica monetaria il giudizio dell’autore è invece molto positivo. Quadrio Curzio riconosce infatti a Draghi il grande merito di avere svolto un ruolo di “supplenza economica e politica...in assenza di politiche per la crescita”. Va sottolineata, infine, la visione che Quadrio Curzio esprime circa il profilo istituzionale dell’Unione Europea: auspica infatti “una riconfigurazione della UE rilanciando l’ideale di unità nella diversità per un semi-federalismo della sussidiarietà”, dove le istituzioni comunitarie e quelle intergovernative “si ripartiscano meglio i compiti di governo”.

Se l’Europa viene ritratta in tutta la sua debolezza e criticità emerge, al contrario, un’immagine molto positiva della struttura produttiva italiana. Il ritratto che rivelano gli scritti di Marco Fortis è infatti quello di un tessuto industriale articolato e competitivo. Scrive infatti che “La forza dell’Italia in tanti settori industriali consente di contenere, anche se non annullare, i fattori di disorganizzazione e di caoticità”. Non vi è dubbio per altro che questi ostacoli esistano, ma esistono anche importanti forze positive che li contrastano. L’Italia è infatti il secondo paese manifatturiero in Europa con una serie di ottimi risultati nei diversi comparti del commercio internazionale; è il secondo paese europeo, dopo la Germania, a presentare un surplus commerciale nei manufatti; è la seconda economia dopo la Cina “per numero di prodotti in cui la nostra bilancia commerciale è migliore di quella tedesca”. Numerose sono inoltre le eccellenze in settori di nicchia che insieme presentano un surplus commerciale molto significativo.

Allo stesso modo, come sostiene lo stesso Fortis, la finanza pubblica italiana presenta una sostenibilità nel lungo periodo maggiore di quanto normalmente si creda. Negli ultimi anni sono stati infatti rilevati “avanzi statali primari cospicui...l’alto debito pubblico italiano sul PIL trova un contrappeso nel basso debito privato”. Molte sono ancora, tuttavia, le riforme necessarie, alcune delle quali già avviate. Negli articoli selezionati per questo volume Fortis si concentra sui *Documenti di economia e finanza 2014-2015*, evidenziandone gli aspetti positivi con riferimento al recupero di flessibilità nei confronti delle regole comunitarie. L’autore sottolinea, poi, come il “Jobs Act” e il taglio della componente lavoro dell’Irap siano state “le realizzazioni economiche più concrete”. Non si deve dimenticare, infine, l’avvio dei rimborsi dei debiti arretrati della Pubblica Amministrazione, misura indispensabile al sostegno dell’attività di molte piccole imprese.

I temi trattati nel volume sono così numerosi che risulta impossibile riassumerli in una sola recensione. Il messaggio, nel complesso, è comunque ottimistico e non conven-

zionale. La lettura risulta infine di grande interesse per il lettore che desideri una informazione realistica e documentata su temi di grande rilievo quali le politiche necessarie a ridurre l'impatto della crisi e a rilanciare la crescita in Italia e in Europa.

RENATA TARGETTI LENTI

MAURIZIO FERRERA, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2016, pp. xvii+172, € 16.00, (versione digitale, € 9,90).

Maurizio Ferrera è docente di Scienza Politica presso l'Università degli Studi di Milano. Questo volume è il primo risultato di un progetto di ricerca quinquennale, iniziato nel 2014, intitolato *Reconciling Economic and Social Europe: the role of ideas, values and politics* (RESCEU). Il progetto è finanziato con un *grant* assegnato dall'European Research Council della EU.

“L'edificazione del Welfare State a livello nazionale e l'integrazione sempre più stretta tra i paesi del vecchio continente — scrive Ferrera — sono stati gli obiettivi politici e ideali più salienti del secondo Novecento. Nell'ultimo ventennio queste due costruzioni istituzionali sono entrate in una crisi profonda e, quel che è peggio, sembrano aver imboccato una rotta di collisione”. Si possono individuare almeno quattro aree di conflitto all'origine della “rotta di collisione”: 1) austerità vs politiche sociali; 2) Paesi “creditori” al Nord *versus* Paesi “debitori” al Sud; 3) Integrazione ed accesso al welfare per tutti *versus* barriere per impedire l'arrivo degli immigrati; 4) Rispetto delle direttive di “Bruxelles” (le istituzioni sovranazionali) *versus* la sovranità degli Stati membri “in ambiti ritenuti cruciali come le pensioni e il mercato del lavoro”.

Secondo l'autore “l'Europa dei vincoli e delle sanzioni ha oltrepassato la soglia di accettabilità sociale”. Nel corso della recente grave crisi l'Unione europea ha assunto una serie di decisioni ed impostato una serie di politiche che invece di attutire le conseguenze della crisi stessa e le conseguenze delle riforme mancate, ha finito con l'amplificarne ed intensificarne gli effetti negativi. È così, oggi, seriamente minacciata ed indebolita una delle conquiste principali ottenute nel corso dal tempo dai paesi membri, ovvero il Welfare. Si è andato via via vanificando il progetto nato con Lisbona 2000, certamente ambizioso, ma di grande rilievo, di conciliare integrazione economica e modello sociale europeo. Le politiche dell'Unione sono andate nella direzione opposta colpendo soprattutto i giovani e le fasce vulnerabili della popolazione. L'esito perverso è stato non solo un elevato tasso di disoccupazione, ma anche la nascita di movimenti politici di stampo nazionalista e populista. È questo, probabilmente, il rischio più grave. L'idea di Europa è sempre meno condivisa.

Maurizio Ferrera è convinto che una riconciliazione tra Welfare ed Europa non sia una missione impossibile. Occorre per questo elaborare un nuovo modello di Unione che consenta alla democrazia di permanere insieme, e non in opposizione, al Welfare State, anche in un'economia integrata. Attorno a questo modello bisogna costruire il necessario consenso, fra paesi e fra cittadini. L'impegno intellettuale e politico richiesto è molto ambizioso. Tuttavia è possibile iniziare a formulare proposte concrete per muovere in questa direzione. Ferrera sollecita le élites nazionali e le autorità di Bruxelles a impegnarsi in un serio investimento politico per rafforzare la UE ed accrescere la sua capacità di garantire protezione sociale e sicurezza esterna. Solo così il progetto europeo potrà produrre benefici diffusi ed equamente distribuiti e dunque riconquistare la legittimità perduta. “Dopo la fase democra-

tica e dopo quella liberista, ci vorrebbe oggi una terza fase nell'Unione europea, quella di un neowelfare liberalo che dia vita ad una unione sociale europea" afferma Ferrera.

I primi tre capitoli sono dedicati ad analizzare le ragioni che hanno originato i conflitti che oggi impediscono di perseguire contemporaneamente integrazione e politiche sociali europee. La costruzione di *Welfare State* nazionali è stato un momento essenziale all'affermazione delle corrispondenti istituzioni democratiche e liberali. Oggi, tuttavia, proprio questo sembra essere uno dei principali ostacoli al perseguimento di una integrazione che non sia solo monetaria. Sembra sempre più difficile allargare ad un contesto sovranazionale sistemi di Welfare nati all'interno dei singoli Stati. Per comprendere quanto sta accadendo occorre risalire all'origine fondativa della comunità europea. Ferrera lo fa con grande lucidità e chiarezza. Negli anni '50 il progetto di integrazione era limitato allo scambio di merci ed all'apertura dei mercati, "mentre gli Stati membri avrebbero conservato per sé stessi la sfera della solidarietà e della protezione sociale". A partire dagli anni '80 questa separazione tra le due sfere è divenuta progressivamente insostenibile.

Un elemento essenziale che impedisce l'allargamento delle politiche della UE alla sfera del Welfare è la mancanza di coesione sociale a livello europeo. In una situazione di crisi economica questa coesione è andata riducendosi a livello nazionale e sembra proprio mancare quando ci si riferisca ad uno spazio più ampio ed integrato economicamente. In questo spazio più ampio un atteggiamento di "avversione" nei confronti dello "straniero" prevale rispetto al sentimento di "empatia" verso i connazionali. L'integrazione, poi, è stata accompagnata dall'introduzione di vincoli diretti ed indiretti al fine di garantire gli equilibri macroeconomici. L'intento era quello di obbligare gli Stati nazionali a mantenere tali equilibri e costringerli ad attuare riforme istituzionali che favorissero questo obiettivo. Il peso delle mancate riforme si è tradotto in una progressiva difficoltà ad attuare politiche sociali sostenibili. "La creazione dell'Unione economica e monetaria (UEM) ha reso questi vincoli pienamente espliciti, dando origine ai timori di massa segnalati dai sondaggi e dai comportamenti di voto".

Se la diagnosi sull'origine della "rotta di collisione" è relativamente semplice, molto meno semplice è prefigurare una "via d'uscita". Quella suggerita da Ferrera nel quarto capitolo consiste nel convincere non solo i cittadini ma anche la classe politica a riconoscere il fatto che una maggiore solidarietà potrebbe avere effetti positivi per tutti, forse non nel breve, ma nel lungo periodo certamente sì. La recente esperienza ha dimostrato che le crisi che colpiscono uno spazio integrato hanno sempre una componente sistemica di cui gli Stati membri non possono essere ritenuti responsabili individualmente. L'interdipendenza tra paesi può avere effetti negativi, spesso inattesi e imprevedibili sul terreno sociale. Occorre, allora, "dotare la UE di strumenti adeguati per il governo dell'interdipendenza". L'attivazione di reti di protezione sociale dei gruppi più deboli (giovani, donne, anziani) dovrebbe essere coordinata tra tutti gli Stati appartenenti all'Unione.

La priorità strategica della politica sociale dell'UE dovrebbe essere la creazione di uno strumento di protezione contro le avversità comuni dotato di una adeguata sostenibilità fiscale. Bisogna immaginare nuove forme di assicurazione interstatale per ammortizzare le conseguenze causate da crisi economiche drammatiche e improvvise. Occorre, secondo Ferrera, una maggiore flessibilità "responsabile", e cioè fiscalmente sostenibile, nella scelta delle politiche nazionali. Occorrono più politiche comuni e cioè la costruzione di uno spazio europeo non solo di mercato, ma anche sociale. La UE deve diventare non solo uno "spazio", ma anche un "posto" in grado di "ispirare fiducia e nel quale i singoli cittadini...possano sentirsi davvero al sicuro". È l'unico scenario che possa prefigurare un *ordine politico*. È questa, secondo Ferrera, la "precondizione per salvaguardare le realizzazioni economiche e giuridiche sin qui conseguite dal processo di integrazione".

R.T.L.

CRISTIANA BARBATELLI, RENZO CAVALIERI, *La Cina non è ancora per tutti. Dialoghi sul mercato cinese*, Milano, Edizioni Olivares, 2015, pp. 260, € 23,00.

Dieci anni dopo la pubblicazione del volume *La Cina non è per tutti*, curato nel 2005 da Maria Weber, esce questo nuovo volume curato da Cristiana Barbatelli (consulente d'azienda) e da Renzo Cavalieri (docente di Diritto dell'Asia Orientale e avvocato) per proporre, ancora una volta, una riflessione sulle sfide che le imprese italiane che investono nel mercato cinese devono affrontare. Il volume raccoglie numerosi contributi di studiosi e non (consulenti d'azienda, imprenditori, manager) che si propongono di analizzare gli ostacoli che le imprese italiane hanno dovuto superare, ed ancora hanno di fronte, nel corso della propria espansione sul mercato cinese. Il volume è concepito come un "dibattito virtuale". Le domande cui si cerca di rispondere sono: quali sono le strategie che le imprese italiane possono adottare per consolidare la propria posizione in Cina? Quali vincoli derivano da una dimensione medio-piccola quale è tipicamente quella delle imprese italiane? Quali sono le prospettive di integrazione delle imprese possedute o a partecipazione cinese sul mercato italiano? Le barriere normative, culturali, operative, commerciali, che dieci anni fa limitavano la capacità delle aziende di svilupparsi sul mercato cinese sono state rimosse? Il protezionismo cinese esiste ancora e, se sì, che forme assume oggi?

Il quadro che emerge dall'insieme dei vari contributi porta a concludere che l'inserimento nel mercato cinese presenta ancora oggi numerosi ostacoli: di lingua, di cultura organizzativa, di relazioni industriali. La Cina non è ancora un paese "per tutti". Sembra essere ancora vero quanto scriveva Matteo Ricci nel Cinquecento: i cinesi hanno molte parole uguali che possono avere significati diversi, addirittura per il tono di voce con cui si pronunciano. I contributi raccolti nel volume hanno inoltre una duplice natura. Innanzitutto descrivono le strategie adottate per garantire la crescita del valore aziendale, e danno suggerimenti su come migliorare le strategie d'impresa sia nell'organizzazione interna sia nei confronti dei concorrenti e delle autorità pubbliche. In secondo luogo raccolgono alcune testimonianze di imprenditori e manager che hanno operato in Cina. Sono queste testimonianze a dimostrare quale percorso le imprese italiane abbiano compiuto a dieci anni di distanza dalla pubblicazione del volume *La Cina non è per tutti*, ma anche come le prospettive siano oggi meno favorevoli rispetto a quanto allora si ipotizzava. La Cina continuerà ad essere un mercato strategicamente molto importante: tuttavia non vi è stato quell'ampliamento della domanda dei prodotti delle imprese straniere che la crescita di una classe media lasciava presagire, domanda che si rivolge ancora in modo preferenziale ai produttori cinesi. Nonostante la più che trentennale apertura, la Cina continua quindi ad essere relativamente impermeabile ai beni di consumo occidentali. Inoltre lo sviluppo economico cinese negli ultimi anni non è più stato così impetuoso come nei precedenti: si dice infatti che si è passati dalla "Golden Age" alla "Silver Age".

Il volume è diviso in cinque parti. La prima, "Cina: il macrosistema", delinea le principali caratteristiche del sistema economico, politico, giuridico e sociale cinese, del recente processo di sviluppo economico e delle prospettive future. Emergono con grande evidenza, da questa analisi preliminare, alcune caratteristiche che fanno ancora del mercato cinese "un mercato incompiuto". L'apertura del mercato è stata infatti molto parziale, nel senso che è avvenuta seguendo regole "non di mercato". La Cina rimane un'economia dirigista, nella quale l'influenza del Partito Comunista rimane molto forte. È ancora il governo a fissare le priorità ed i settori da sviluppare. Il XII piano quinquennale 2011-2015 si distingueva dai precedenti per la ferma volontà della classe politica di privilegiare la qualità dello sviluppo rispetto alla quantità della crescita. La sostenibilità, e l'avvio di un processo *new normal* rappresentano un elemento di discontinuità rispetto al passato. Qualità dello sviluppo signi-

fica sostenibilità ambientale, sociale, economica e politica. L'obiettivo centrale del Piano era il riequilibrio tra le diverse componenti della domanda aggregata: una riduzione degli investimenti e delle esportazioni a favore della domanda interna.

Con il XIII piano quinquennale approvato nel novembre 2015 la "società armoniosa" dell'era di Hu Jintao sarà sostituita dal "sogno cinese" di Xi Jinping. Questo piano che traccia le linee guida per il periodo 2016-2020 pone al centro del programma il processo riformatore. Il principio di legalità, *la rule of law (fazhi)*, declamata con crescente insistenza dalla propaganda del Partito negli ultimi anni, e la lotta alla corruzione dovrebbero acquistare un ruolo centrale. Fino ad oggi l'autonomia del diritto e delle istituzioni giuridiche dalle altre funzioni e istituzioni statali rimaneva scarsa. La magistratura continuava a essere priva di indipendenza e le amministrazioni locali operavano non solo sulla base delle disposizioni di legge, ma secondo molteplici sistemi di regole non sempre esplicite. Un altro importante documento è rappresentato dalla bozza della legge sugli investimenti esteri, pubblicata il 19 gennaio 2015. Esso costituisce una tappa importante del processo di liberalizzazione del mercato cinese e disegna una Cina nella quale la "mano visibile" del governo si farà sempre più leggera, sempre meno percepibile, e il sistema delle approvazioni verrà quasi interamente abolito, salvo che in alcuni settori strategici. Ciò non significa che il ruolo della pubblica amministrazione cinese nell'indirizzare e guidare l'economia nazionale verrà meno, ma verrà svolto utilizzando in misura minore gli strumenti di intervento diretto nell'operatività delle singole aziende e sempre più invece regole e politiche di natura macroeconomica.

I rapporti Italia-Cina devono essere considerati soddisfacenti dal punto di vista dello scambio di merci, ma insufficienti dal lato degli investimenti. Gli investimenti che le imprese italiane devono attuare non solo per entrare, ma per espandersi sul mercato cinese, sono impegnativi. Non bastano le risorse finanziarie. Costituiscono *assets* importanti e quasi sempre decisivi, anche gli investimenti in risorse umane, in capacità organizzativa e di innovazione. Rispetto al passato occorre maggiore flessibilità e capacità di percepire sia le dinamiche del mercato sia il ruolo del governo. I costi di produzione, del lavoro e degli input, sono cresciuti nelle aree più dinamiche del paese. Nello stesso tempo è cresciuta la concorrenza da parte delle imprese cinesi che sono diventate più efficienti e godono di particolare sostegno da parte delle autorità amministrative e giudiziarie, in un sistema di mercato "socialista" che è ancora fortemente controllato dalle autorità politiche centrali e locali.

Il mercato cinese, grazie proprio alla progressiva liberalizzazione, è diventato e sarà anche in futuro molto più complesso e competitivo rispetto al passato. Questo mercato continuerà ad offrire grandi opportunità, ma sarà più impegnativo riuscire a sfruttarle. In particolare la piccola dimensione delle imprese italiane contribuirà ad essere un ostacolo e a frenare l'accesso al mercato cinese.

La seconda, terza e quarta parte del volume delineano le prospettive per le imprese italiane in relazione al prevedibile mutamento del ruolo svolto in passato dalle Zone Speciali (ETDZ) in termini di capacità di attrarre investimenti. Questo ruolo è andato via via riducendosi con il processo di liberalizzazione e con l'affermarsi dell'importanza di fattori di competitività diversi dai tradizionali incentivi fiscali. Questo significa che è cresciuta anche l'attrattività di altre localizzazioni in relazione, ad esempio all'esistenza di fattori reali come la disponibilità di mano d'opera a basso costo o di fattori che possano favorire l'innovazione come la vicinanza di Università o di centri di ricerca.

Una sezione di questa seconda parte è dedicata ad analizzare il ruolo, i rischi ed i fattori di successo delle *joint ventures* a confronto delle imprese a capitale completamente straniero. Da una parte emerge la difficoltà di partecipare in una *joint venture* se l'impresa italiana non è sufficientemente flessibile e pronta al compromesso. Valga per tutti la testimonianza di Umberto Simonelli. Una *joint venture* come quella della Brembo con una parte di società cinese

pubblica ha implicato l'accettazione di un compromesso su alcuni fattori strategici, che rispondevano a logiche diverse da quelle di mercato. In particolare il negoziatore italiano ha dovuto accettare una politica retributiva del personale "che conteneva il principio *Equal pay for equal work*, ossia la statuizione del principio, chiaramente politico, che per tutti i dipendenti non è possibile stabilire delle differenze retributive a parità di mansione". Dall'altra Cristiana Barbatelli osserva come anche in assenza di una *joint venture* formale, l'impresa a capitale straniero non può mai essere "una struttura veramente autonoma" ed estranea all'influenza dei fattori esterni. "L'ambiente del business e il territorio nelle loro molteplici espressioni" rappresentano comunque un partner che può risultare decisivo per il successo dell'azienda.

La terza parte è dedicata ad analizzare il modello di organizzazione e le capacità manageriali necessarie ad affrontare il mercato cinese. Il messaggio importante è che il successo dipende dalla capacità di diversificare la strategia aziendale e di adattarla ad un contesto molto diverso da quello nazionale. Un fattore che emerge come strategico è la capacità di reclutare e formare il personale impiegato. Molto interessanti sono le testimonianze degli imprenditori che già operano con successo. Le principali difficoltà sembrano derivare dalla "fidelizzazione" dei dipendenti nei confronti dell'impresa straniera. Significativa è anche la difficoltà di imparare tutte le sfumature della lingua cinese da parte del *management* italiano. Secondo Alessandra Spalletta "conoscere il cinese non significa solo comprenderlo e parlarlo, ma anche saper "gestire" il cinese nel gioco negoziale".

Nella quarta parte vengo esaminati i costi d'entrata sul mercato cinese. Si osserva come oggi la Cina debba considerarsi ottimale dal punto di vista dell'approvvigionamento degli inputs. Come osserva Alberto Vettoretti, in Cina le infrastrutture sono oggi di prim'ordine ed esiste un indotto specifico che "negli anni ha saputo adattarsi e spesso reinventarsi mantenendo un ruolo di leadership a livello globale". L'entrata, tuttavia, e la permanenza sul mercato cinese richiedono pazienza, strategia e conoscenza della realtà politica e culturale del paese. Illuminante a questo proposito è la testimonianza di Massimiliano Guzzini. Da questo intervento emerge come il successo nel campo dell'illuminazione sia dipeso da un *mix* di fattori e di passaggi pianificati con cura. Essi vanno dal ricorso al marketing, alla presenza del marchio sulle riviste specializzate, ai contatti con i professionisti, fino alla formulazione di un messaggio che fosse efficace in lingua cinese. L'ultima parte, infine, è dedicata all'analisi del ruolo delle acquisizioni di quote di aziende italiane da parte di capitali cinesi.

Il messaggio che emerge dalla lettura di questo volume è che un'impresa che desidera non solo entrare sul mercato cinese, ma anche restarvi deve programmare ingenti investimenti di risorse organizzative, finanziarie, culturali ed anche relazionali. Occorre adottare, dunque, un'impostazione multidisciplinare, che "non è ancora per tutti". Non bisogna temere le acquisizioni da parte di capitali cinesi poiché "gli investitori cinesi possono garantire l'immediato accesso al mercato asiatico, il più interessante e promettente a livello mondiale... le acquisizioni possono consolidare e rafforzare le imprese nazionali, spesso troppo fragili e piccole per affrontare la competizione globale".

R.T.L.

CORRADO DEL BÒ, *La neutralità necessaria. Liberalismo e religione nell'età del pluralismo*, Pisa, ETS, 2014, pp. 169, € 17.00.

La neutralità dello Stato è il paradigma proposto da Corrado del Bò per la soluzione dei conflitti tra diverse dottrine religiose, filosofiche e morali: in questo volume, infatti, egli porta a compimento i suoi studi sul concetto di neutralità a partire da John Rawls prima e dalle critiche dei *communitarians* poi.

Nelle società democratiche liberali e multiculturali, caratterizzate dall'esistenza di contrasti tra opzioni tra loro incompatibili, riscoprire la neutralità significa fare un passo in più rispetto a quello effettuato con la *laicità* per la sola sfera religiosa: si tratta di un approccio non paragonabile solo a quello del mero arbitro, che non interviene nell'oggetto del contendere ma si limita alla verifica esterna del rispetto delle regole, bensì a quello dello Stato multiforme ed eterogeneo, che adotta comportamenti di astensione o di intervento a seconda della particolare situazione in cui versa l'oggetto delle sue attenzioni, tenendo come fine ultimo la garanzia della convivenza civile tra dottrine differenti.

L'autore definisce la neutralità anche a partire dalla distinzione con il paradigma della *tolleranza*, per il quale la maggioranza, conscia di essere nel 'giusto' rinuncia ad utilizzare il potere di cui dispone per mettere al bando le dottrine delle minoranze. La neutralità, dunque, viene da lui definita come la "tolleranza dell'era del multiculturalismo".

Nell'*Introduzione*, Del Bò spiega che verranno prese in considerazione quelle particolari posizioni che sono riuscite ad ottenere, sul piano pubblico, un certo grado di riconoscimento: dunque non tutte le posizioni esistenti e possibili, bensì quelle caratterizzate da una determinata rilevanza, calcolata a seconda di determinati indicatori, come ad esempio l'utilizzo di denaro pubblico; rimangono dunque escluse dalla trattazione le teorie evidentemente irrazionali e quelle esclusivamente personali.

Nel capitolo secondo, assistiamo alla rielaborazione teorica del liberalismo politico di Rawls (così come dallo stesso rivisto in *Political Liberalism*, ripartendo dai problemi del "pluralismo mancato" dopo *A Theory of Justice*) reinterpretato nella chiave del liberalismo neutralista, che ha segnato buona parte del dibattito nel contesto anglosassone. Nel fare ciò, Del Bò riprende le distinzioni tra la "neutralità dei fini" di Rawls e la "neutralità politica" di Raz (pp. 45-46), chiarendo che il modello rawlsiano si sviluppa a partire dalle istituzioni di base di una determinata società, definendo in questa prospettiva che cosa significhi essere liberali.

A partire dal problema dello scetticismo sulla neutralità, nel capitolo terzo troviamo invece una ridefinizione teorica dei tre livelli possibili della neutralità stessa, con il fine della giustificazione prescrittiva di un modello di *neutralismo liberale* che rimanga coerente pur ricomprendendoli tutti e tre: la "neutralità degli effetti" (è neutrale quel comportamento che negli effetti non crea né vantaggio né svantaggio ad una determinata concezione); la "neutralità dello scopo" (per cui neutrale può essere sia l'astensione sia l'intervento, in relazione allo scopo); e la "neutralità della giustificazione" (la più complicata, in relazione alle giustificazioni date dallo Stato alle proprie scelte politiche).

Nel quarto capitolo si sviluppa la concordanza tra neutralità e pensiero liberale, tant'è che l'autore giustifica alcune posizioni classiche del liberalismo (sulle questioni, ad esempio, dell'aborto e del *legal enforcement of morals*) a partire proprio dal concetto di neutralità (pp. 108-123). Nella stessa linea, poi, articola la relazione della neutralità con il principio di maggioranza nelle società democratiche, utile per temperare le scelte minoritarie e tutelarle a partire dal principio del danno ingiusto (pp. 124-132).

Nel quinto ed ultimo capitolo, Del Bò individua le differenze del modello neutralista con il paradigma della laicità, inteso qui nella prospettiva *Etsi Deus non daretur*, individuandole in un diverso atteggiamento dello "Stato laico" (per il quale la sfera del sacro è una sfera dalla quale la compagine statale semplicemente si deve astenere) dallo "Stato neutrale" (non solo astensionista, ma interventista laddove la neutralità vada ripristinata). Quello sviluppato è dunque un percorso articolato, che parte dalle esigenze di giustificazione del neutralismo liberale e si conclude delineando un modello non paternalista, in grado di adottare una pluralità di strumenti per fare i conti anche con posizioni incompatibili.

ALESSANDRO DI ROSA



Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di agosto 2016
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it