

## Sovranità in un mondo globalizzato

Mario Draghi

**«In un sistema economico integrato a livello mondiale e regionale, i paesi europei devono cooperare per poter esercitare la propria sovranità. Ma su come organizzare questa cooperazione, le opinioni sono diverse». Nel suo intervento in occasione del conferimento della laurea ad honorem in Giurisprudenza dell'Università degli studi di Bologna, il 22 febbraio 2019, il presidente della Banca centrale europea Mario Draghi ha svolto il tema de «La sovranità in un mondo globalizzato». In esso ha rovesciato l'assunto oggi diffuso, secondo cui «per riappropriarsi della sovranità nazionale sarebbe necessario indebolire le strutture politiche dell'Unione Europea», dimostrando sulla base di dati che «in realtà in molte aree l'Unione Europea restituisce ai suoi paesi la sovranità nazionale che avrebbero oggi altrimenti perso».**

**Tuttavia la lunga crisi economica mondiale, movimenti migratori senza precedenti, le disuguaglianze accentuate dalle grandi accumulazioni di ricchezze prodotte dal progresso tecnologico rendono necessario un ulteriore cambiamento, poiché «le sfide esterne all'esistenza dell'Unione Europea si fanno sempre più minacciose»: le istituzioni europee dovranno affrontare un profondo adattamento.**

Stampa (25.2.2019) da sito web [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

È

per me un grande onore essere qui oggi nell'Università di Bologna, culla dell'istruzione in Europa, fin dal 1088. La sua storia ha visto studiare qui Thomas Becket e Copernico, e nel 1506 Erasmo da Rotterdam, che avrebbe dato il suo nome al programma europeo in cui l'Università di Bologna è protagonista di prima grandezza.

Il programma Erasmus è uno degli esempi più apprezzati dei benefici che una stretta cooperazione a livello europeo può portare. Ma sappiamo che altre sue dimensioni non riscuotono eguale approvazione.

Al cuore del dibattito sui meriti della cooperazione europea sta una percezione che appare in superficie inevitabile: da un lato l'integrazione genera indubbi benefici; dall'altro, perché questi si materializzino è necessaria una cooperazione talvolta politicamente difficile da conseguire o da spiegare. Questa tensione tra i benefici dell'integrazione e i costi associati con la perdita di sovranità nazionale è per molti aspetti, e specialmente nel caso dei paesi europei, solo apparente. In realtà in molte aree l'Unione Europea restituisce ai suoi paesi la sovranità nazionale che avrebbero oggi altrimenti perso.

Ciò non implica che si abbia bisogno dell'Unione Europea per qualsiasi cosa ma, in un mondo globalizzato, l'Unione Europea diviene oggi ancora più rilevante. Come scriveva Jean Monnet più di 50 anni fa, «abbiamo bisogno di un'Europa per ciò che è essenziale... un'Europa per ciò che le nazioni non possono fare da sole».<sup>1</sup>

### Sovranità in un mondo interconnesso

Nel complesso i cittadini europei apprezzano i benefici dell'integrazione economica che l'Unione

<sup>1</sup> J. MONNET, *Notes de réflexion*, Les Portes, Archives de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, agosto 1965.

Europea ha prodotto<sup>2</sup> e da anni considerano come il suo maggior successo la libera circolazione delle persone, dei beni e dei servizi, cioè il mercato unico. Inoltre il 75% dei cittadini dell'area dell'euro è a favore dell'euro e dell'unione monetaria e il 71% degli europei è a favore della politica commerciale comune.

Allo stesso tempo però diminuisce dal 57% nel 2007 al 42% di oggi la considerazione che i cittadini europei hanno delle istituzioni dell'Unione. Peraltro questo declino è parte di un fenomeno più generale che vede diminuire la fiducia in tutte le istituzioni pubbliche. Quella verso i governi e i parlamenti nazionali oggi si attesta appena al 35%.

Questa discrasia nei sondaggi può essere spiegata con la percezione che ci sia un *trade-off* (scambio) tra l'essere membri dell'Unione Europea e la sovranità dei singoli stati. Secondo questo modo di pensare, per riappropriarsi della sovranità nazionale sarebbe necessario indebolire le strutture politiche dell'Unione Europea.

Ritengo sbagliata questa convinzione, perché confonde l'«indipendenza» con la sovranità.

La vera sovranità si riflette non nel potere di fare le leggi, come vuole una definizione giuridica di essa, ma nel migliore controllo degli eventi in maniera da rispondere ai bisogni fondamentali dei cittadini: «La pace, la sicurezza e il pubblico bene del popolo», secondo la definizione che John Locke ne dette nel 1690.<sup>3</sup> La possibilità di agire in maniera indipendente non garantisce questo controllo: in altre parole, l'indipendenza non garantisce la sovranità.

Si prenda l'esempio, estremo ma efficace, di quei paesi che sono totalmente al di fuori dell'economia globale: essi sono indipendenti, ma certamente non sovrani in un senso pieno della parola, dovendo ad esempio spesso contare sull'aiuto alimentare che proviene dall'esterno per nutrire i propri cittadini.

La globalizzazione aumenta la vulnerabilità dei singoli paesi in molte direzioni: li espone maggiormente ai movimenti finanziari internazionali, a possibili politiche commerciali aggressive da parte di altri stati e, aumentando la concorrenza, rende più difficile il coordinamento tra paesi nello stabilire regole e standard necessari per il conseguimento al proprio interno degli obiettivi di carattere sociale. Il controllo sulle condizioni economiche interne ne risulta indebolito.

<sup>2</sup> COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE, *Public opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer 90, Bruxelles 2018.

<sup>3</sup> J. LOCKE, *Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del governo civile*, 1690.

In un mondo globalizzato tutti i paesi per essere sovrani devono cooperare. E ciò è ancor più necessario per i paesi appartenenti all'Unione Europea.

La cooperazione, proteggendo gli stati nazionali dalle pressioni esterne, rende più efficaci le loro politiche interne.

---

### Cooperare per proteggersi

---

La globalizzazione ha profondamente cambiato la natura del processo produttivo e aumentato l'intensità dei legami tra paesi. La proprietà transnazionale di attività finanziarie è oggi il doppio del PIL mondiale: nel 1995 era pari al 70%. Il commercio con l'estero è aumentato da circa il 43% del PIL mondiale nel 1995 a circa il 70% di oggi. E circa il 30% del valore aggiunto estero è oggi prodotto attraverso catene del valore.<sup>4</sup>

A livello mondiale ciò non è tanto il risultato di scelte politiche, quanto il frutto del progresso tecnologico nei trasporti, nelle telecomunicazioni, nei computer e nel *software* che ha reso conveniente lo scambio globale e la frammentazione produttiva.<sup>5</sup>

L'Unione Europea, sia per le scelte politiche del passato sia per la vicinanza geografica dei suoi membri, è per i paesi che ne fanno parte di gran lunga la più importante area commerciale. La maggior parte del commercio mondiale avviene all'interno di tre grandi blocchi: l'Unione Europea, il NAFTA e l'Asia che, nonostante una crescita nelle loro relazioni commerciali, restano relativamente chiusi tra loro, con una quota di scambi al di fuori del blocco inferiore al 15% del prodotto.<sup>6</sup>

Fra questi tre blocchi, l'Unione Europea è il più integrato. Due terzi del commercio europeo sono con altri stati membri, contro circa il 50% nel caso dell'Accordo Stati Uniti – Messico – Canada (USMCA), e circa il 50% di tutte le attività finanzia-

---

<sup>4</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*, 2018.

<sup>5</sup> Una questione dibattuta è se l'evoluzione tecnologica possa rendere meno importanti le catene del valore globali. Tecnologie come la stampa tridimensionale o la robotica potrebbero consentire di produrre molti più beni a livello locale. Alcuni accademici ritengono che sinora i cambiamenti tecnologici abbiano attenuato solo leggermente la delocalizzazione, mentre altri prefigurano un'inversione molto più significativa. Cf. K. KOEN DE BACKER, C. MENON, I. DESNOYERS-JAMES e L. MOUSSIEGT, «Reshoring: Myth or Reality?», in *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers* n. 27, OECD Publishing, 2016; e R. BALDWIN, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press, Cambridge 2016.

<sup>6</sup> OCSE, *OECD Economic Outlook*, vol. 2018, n. 1, c. 2.

rie proviene da altri paesi europei. In concreto ciò significa che l'Italia esporta di più in Spagna che in Cina, e più in Austria che in Russia o in Giappone. Nel 2017 gli investimenti tedeschi in Italia sono stati pari a 5 volte quelli americani.

L'Europa ha tratto grandi benefici da questa integrazione. Tenendo conto sia degli effetti diretti derivanti dal commercio, sia di quelli prodotti dalla maggiore concorrenza, si valuta che il mercato unico contribuisca a un livello del PIL per l'Unione Europea che è più alto del 9% circa.<sup>7</sup>

Ma quanto più i vari paesi sono tra loro collegati, tanto più sono esposti alla volatilità dei flussi di capitale, alla concorrenza sleale e ad azioni discriminatorie, quindi ancor più necessaria diviene la protezione dei cittadini. Una protezione costruita insieme, che ha permesso di realizzare i guadagni dell'integrazione, contenendone in una certa misura i costi. Una protezione che attraverso strutture e istituzioni comunitarie limita gli *spillover* (effetti diffusivi), assicura un uguale livello di concorrenza e protegge da comportamenti illegali, in altre parole una protezione che risponde ai bisogni dei cittadini, e quindi permette ai paesi di essere sovrani.

Nella struttura dell'Unione Europea le regole comuni vengono definite nel Consiglio e nel Parlamento europeo. La Commissione provvede a che siano rispettate, la Corte di giustizia europea assicura la protezione in giudizio in caso siano violate. Per quel che riguarda i paesi dell'area dell'euro, la vigilanza bancaria europea e l'autorità che presiede alla risoluzione delle banche contribuiscono a contenere gli effetti dell'instabilità finanziaria.

In questo mondo così interconnesso, cercare l'indipendenza da queste istituzioni pone i paesi di fronte a scelte complesse. O, per poter continuare ad avere accesso al mercato unico, devono accettare passivamente regole scritte da altri perdendo il controllo su decisioni che toccano l'interesse dei propri cittadini, o devono separarsi dai *partner* commerciali più importanti, perdendo controllo sul benessere dei loro cittadini.

Si stima che nel caso di una possibile reintroduzione delle barriere commerciali in Europa, il PIL della Germania sarebbe più basso circa dell'8% e quello dell'Italia del 7%.<sup>8</sup>

L'argomento per cui la cooperazione accresce la sovranità vale anche per le relazioni tra l'Unione Europea e il resto del mondo. Ben pochi paesi europei hanno una dimensione tale da poter resistere agli *spillover* provenienti dalle altre grandi aree economiche del mondo o una voce abbastanza forte da essere ascoltata nei negoziati commerciali mondiali. Ma insieme nell'Unione Europea la loro forza è ben più grande.

L'Unione Europea produce il 16,5% del prodotto mondiale,<sup>9</sup> secondo solo alla Cina: il che dà a tutti i paesi europei un mercato interno di grandi dimensioni in cui riparare in caso di crisi commerciali nel resto del mondo. Il commercio dell'Unione Europea vale infatti il 15% degli scambi mondiali,<sup>10</sup> contro l'11% negli USA; e ciò contribuisce ad aumentare il peso negoziale dell'Unione Europea nei negoziati sul commercio con gli altri paesi. Inoltre il fatto che l'euro sia la seconda moneta più utilizzata negli scambi internazionali contribuisce a isolare l'economia dell'area dell'euro dalla volatilità del tasso di cambio.

Infatti poiché circa il 50% delle importazioni dai paesi al di fuori dell'euro è oggi fatturato in euro,<sup>11</sup> la trasmissione delle variazioni del cambio ai prezzi delle importazioni è oggi minore. La politica monetaria può quindi concentrarsi sugli sviluppi interni all'area dell'euro senza dover reagire ripetutamente agli *shock* a essa esterni.<sup>12</sup>

Per tutte queste ragioni, porsi al di fuori dell'UE può sì condurre a maggior indipendenza nelle politiche economiche, ma non necessariamente a una maggiore sovranità. Lo stesso argomento vale per l'appartenenza alla moneta unica.

La maggior parte dei paesi da soli non potrebbero beneficiare della fatturazione delle loro importazioni nella loro valuta nazionale, il che esaspererebbe gli effetti inflazionistici nel caso di svalutazioni. Sarebbero inoltre più esposti agli *spillover* monetari dall'esterno, che potrebbero condizionare l'autonomia della politica economica nazionale: primi tra tutti gli *spillover* della politica monetaria della Banca centrale europea (BCE), come negli ultimi anni è peraltro

favorita (NPF) ai dazi sulle merci. Per le barriere non tariffarie si basa su stime calcolate per il commercio tra l'UE e gli USA. Cf. 'T VELD, «Quantifying the Economic Effects».

<sup>9</sup> Misurato dal PIL corretto per la parità di potere di acquisto.

<sup>10</sup> Escludendo il commercio intra-UE.

<sup>11</sup> Cf. per maggiori informazioni BANCA CENTRALE EUROPEA, *The international role of the euro*, Frankfurt a.M. 2015.

<sup>12</sup> Cf. G. GOPINATH, O. ITSKHOKI, R. RIGOBON, «Currency Choice and Exchange Rate Pass-Through», in *American Economic Review* 100(2010) 1, 304-336.

<sup>7</sup> J. 'T VELD, «Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel», in *European Economy Discussion Paper* n. 94, Commissione europea, febbraio 2019.

<sup>8</sup> Questo scenario presume un'ipotesi controfattuale di un ritorno alle regole commerciali dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e applica le aliquote della nazione più

accaduto alla Danimarca, alla Svezia, alla Svizzera e ai paesi dell'Europa centrale e orientale.<sup>13</sup>

Furono proprio questi *spillover* provenienti dalle economie più grandi uno dei motivi per cui si creò la moneta unica. Nel Sistema monetario europeo a essa antecedente, la maggior parte delle banche centrali doveva seguire la politica monetaria della Bundesbank. Per questo dopo più di un decennio di esperienze deludenti quando non devastanti, si preferì riguadagnare la sovranità monetaria condividendola nella creazione della moneta unica.<sup>14</sup>

### Cooperazione e politica economica

Il secondo modo in cui la globalizzazione vincola la sovranità di un paese sta nel limitarne la capacità di emanare leggi e fissare standard che riflettano gli obiettivi sociali del paese stesso.

L'integrazione del commercio mondiale tende a ridurre l'autonomia dei singoli paesi nel fissare le regole, perché con il frammentarsi della produzione nelle catene del valore, aumenta l'importanza di standard comuni. In generale questi non vengono fissati nell'ambito di un processo multilaterale come l'OMC, ma vengono imposti dalle economie più grandi che hanno una posizione dominante nella catena del valore. Le economie più piccole solitamente non possono che accettare passivamente le regole stabilite da altri nel sistema internazionale.<sup>15</sup>

Analogamente l'integrazione finanziaria globale riduce il potere che i singoli paesi hanno di regolare, tassare, fissare gli standard di protezione sociale. Le imprese multinazionali influenzano la regolamentazione dei singoli paesi con la minaccia di ricollocarsi

altrove, scelgono i sistemi fiscali a loro più favorevoli spostando tra le varie giurisdizioni i flussi di reddito e le attività intangibili.

Tutto ciò può spingere i governi a usare gli standard di protezione sociale come uno strumento di concorrenza internazionale: la cosiddetta «corsa al ribasso».

Per un paese diventa più difficile la difesa dei suoi valori essenziali, quindi la protezione dei suoi cittadini: si ha inoltre un'erosione della base fiscale societaria che riduce il finanziamento del *welfare state*.<sup>16</sup> L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) stima la perdita di gettito causata dall'elusione fiscale tra il 4% e il 10% del totale del gettito dell'imposizione sul reddito societario.<sup>17</sup>

Ciò avviene quando i paesi non sono grandi abbastanza da avere potere regolamentare da opporre alle imprese transnazionali o a una mobilità dei capitali distruttiva di valore. Ma è più difficile che ciò avvenga nei confronti dell'Unione Europea, perché nessuna impresa può permettersi di abbandonare il suo mercato. Il fatto di disporre di poteri di regolamentazione a livello comunitario permette agli stati membri di esercitare la propria sovranità nelle aree della tassazione, della protezione del consumatore e degli standard del lavoro.

L'Unione Europea dà agli stati membri la capacità di impedire alle multinazionali di erodere la base imponibile sfruttando *loopholes*, scappatoie, e beneficiando di sussidi. Recentemente qualche progresso è stato fatto anche in quest'area indubbiamente complessa. Quest'anno sono entrate in vigore nuove regole europee che dovrebbero eliminare le forme di elusione più comuni.<sup>18</sup> E se è vero che la Corte di giustizia europea si è recentemente pronunciata contro la Commissione in un caso di esenzione fiscale, è anche vero che ha stabilito che accordi fiscali tra le multinazionali e i singoli paesi possono costituire aiuti di stato illegali che la Commissione ha il diritto di esaminare.<sup>19</sup>

Inoltre l'Unione Europea ha ben maggiori capacità di difendere i consumatori e assicurare loro un equo trattamento all'interno del mercato europeo.

<sup>13</sup> Cf. M. FALAGIARDA, P. MCQUADE, M. TIRPÁK, «Spillovers from the ECB's nonstandard monetary policies on non-euro area EU countries: evidence from an event-study analysis», in *ECB Working Paper Series* n. 1869, 2015; G. POTJAGAILO, «Spillover effects from Euro area monetary policy across Europe: A factor-augmented VAR approach», in *Journal of International Money and Finance* 72(2017), aprile, 127-147; G. BÄURLE, M. GUBLER, D. KÄNZIG, «International inflation spillovers – The role of different shocks», in *Swiss National Bank Working Papers* 7(2017).

<sup>14</sup> Cf. M. DRAGHI, «L'Europa e l'euro vent'anni dopo», intervento in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in Economia della Scuola superiore Sant'Anna, Pisa, 15.12.2018.

<sup>15</sup> Cf. K. BLIND, A. MANGELSDORF, C. NIEBEL, F. RAMEL, «Standards in the global value chains of the European Single Market», in *Review of International Political Economy* 25(2018) 1, 28-48; K. NADVI, «Global standards, global governance and the organization of global value chains», in *Journal of Economic Geography* 8(2008) 3, 323-343.

<sup>16</sup> Cf. M. DEVEREUX ET AL., «Do countries compete over corporate tax rates?», in *Journal of Public Economics* 92(2008) 5-6, 1210-1235.

<sup>17</sup> OCSE, *OECD Economic Outlook* (2018) 1, OECD Publishing, Paris.

<sup>18</sup> Cf. COMMISSIONE EUROPEA, «Le nuove norme dell'UE per eliminare le principali lacune sfruttate ai fini dell'elusione fiscale societaria entrano in vigore il 1° gennaio», comunicato stampa, Bruxelles, 30.12.2018; bit.ly/2CxGIMG.

<sup>19</sup> Cf. cause congiunte T-131/16, Belgio/Commissione e T-264/16, Magnetrol International/Commissione, sentenza del Tribunale del 14.2.2019.

Ciò si è visto quando l'Unione Europea ha voluto affermare i propri valori in tema di protezione della *privacy*, con il *Regolamento generale sulla protezione dei dati*.<sup>20</sup> Si è visto anche quando, grazie alle regole europee, le tariffe del *roaming* sono state drasticamente ridotte per i consumatori<sup>21</sup> o quando è stato stabilito che le commissioni per i pagamenti internazionali in euro all'interno dell'Unione Europea non possono essere superiori a quelle applicate all'interno dei paesi.<sup>22</sup>

Inoltre gli stati membri possono, attraverso l'Unione Europea, coordinarsi per difendere la propria rete di protezione sociale senza dover imporre restrizioni al commercio. Con la *Carta sui diritti fondamentali*, la legge europea ha ridotto la possibilità di concorrenza sleale da parte dei paesi con leggi sul lavoro meno protettive. Ma ha contribuito a innalzare gli standard di protezione del lavoro anche all'interno dell'Unione Europea. Un esempio è quello della *Direttiva sul lavoro a tempo parziale* del 1997, che ridusse alcune discriminazioni che fino ad allora erano ancora praticate in 10 su 15 stati membri,<sup>23</sup> inclusa l'Italia.

Successivamente l'OCSE mostrò come l'eliminazione di discriminazioni tra vari tipi di lavoro portasse a una maggior probabilità di contratti di lavoro permanenti.<sup>24</sup>

Queste stesse protezioni non esistono a livello globale o sono molto meno incisive in altri blocchi commerciali regionali come l'Accordo nordamericano per il libero scambio (NAFTA). La stessa storia degli USA ci offre un esempio delle difficoltà che singoli stati hanno nell'allineare le condizioni di lavoro.

Nella prima parte del Novecento in molti stati americani era crescente la preoccupazione per la

manca di una rete di protezione sociale, specialmente per i più anziani. Ma prevalse il timore che fornire protezione sociale avrebbe imposto, nelle parole usate allora, «un carico fiscale sulle industrie dello stato che le avrebbe poste in posizione di svantaggio nella concorrenza con gli stati vicini non appesantiti da un sistema pensionistico». <sup>25</sup> Tutto ciò portò a una seria carenza di protezione sociale che fu esacerbata dalla Grande depressione. Nel 1934 metà della popolazione con più di 65 anni di età era in stato di povertà.<sup>26</sup> Fu solo con l'approvazione del *Social Security Act* federale nel 1935 che i singoli stati poterono coordinarsi aumentando la protezione sociale.

In maniera analoga l'esistenza dell'Unione Europea ha offerto ai singoli paesi quel coordinamento che ha permesso loro di conseguire obiettivi che non avrebbero potuto raggiungere da soli. Inoltre questi standard sono esportati globalmente. L'Unione Europea è il più importante partner commerciale di 80 paesi, mentre gli USA lo sono solo di 20.<sup>27</sup> In questi trattati l'Unione Europea può pretendere che vengano rispettati questi standard sulla protezione del lavoro e sulla qualità dei prodotti,<sup>28</sup> come pure che vengano protetti i nostri produttori. Il recente trattato con il Canada per esempio protegge 143 indicazioni geografiche.

Ma l'Unione Europea può estendere il proprio potere regolamentare anche al di fuori dei trattati commerciali. Poiché coloro che esportano verso l'Unione Europea devono osservare questi standard, essi finiscono per essere applicati alla produzione in tutti i paesi, il cosiddetto «Effetto Bruxelles».<sup>29</sup>

In tal modo l'Unione Europea influenza di fatto o di diritto le regole globali in un'ampia gamma di settori. E ciò permette ai paesi europei di conseguire un risultato unico: fare in modo che la globalizzazione non sia «una corsa al ribasso» degli standard. Piuttosto l'Unione Europea innalza gli standard nel resto del mondo al livello dei propri.

<sup>20</sup> *Regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27.4.2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento generale sulla protezione dei dati).*

<sup>21</sup> *Regolamento di esecuzione (UE) 2016/2286 della Commissione, del 15 dicembre 2016, che stabilisce norme dettagliate concernenti l'applicazione della politica di utilizzo corretto, la metodologia per valutare la sostenibilità dell'abolizione dei sovrapprezzi del roaming al dettaglio e la domanda che i fornitori di roaming devono presentare ai fini di tale valutazione.*

<sup>22</sup> *Regolamento (CE) n. 924/2009 sui pagamenti transfrontalieri. Le modifiche al regolamento, che attualmente sono nelle fasi finali, ne rafforzeranno le disposizioni: cf. PARLAMENTO EUROPEO, *Comunicato stampa*, 14.2.2019; bit.ly/2HyuBDe.*

<sup>23</sup> Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia.

<sup>24</sup> OCSE, «Have equal-treatment laws improved job quality for part-time workers?», riquadro 4.3, in *OECD Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*, 2010.

<sup>25</sup> *Report of the Massachusetts Commission on Old Age Pensions, Annuities, and Insurance*, 1910.

<sup>26</sup> L. DEWITT, «The development of social security in the United States», in *Social Security Bulletin*, 70(2010) 3.

<sup>27</sup> COMMISSIONE EUROPEA, *EU position in world trade*; bit.ly/1FhL3jv.

<sup>28</sup> Ad esempio per partecipare al Sistema di preferenze generalizzate dell'UE, i paesi in via di sviluppo devono mettere in pratica le convenzioni fondamentali delle Nazioni Unite sui diritti umani e le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

<sup>29</sup> A. BRADFORD, «The Brussels effect», in *Northwestern University Law Review* 102(2012) 1.

## Le istituzioni e le regole

È quindi evidente che, in un sistema economico integrato a livello mondiale e regionale, i paesi europei devono cooperare per poter esercitare la propria sovranità. Ma su come organizzare questa cooperazione, le opinioni sono diverse.

Per taluni è sufficiente una cooperazione guidata dai governi nazionali e disegnata di volta in volta per rispondere a specifiche esigenze. Vi sono molti esempi di accordi di questo tipo, che hanno avuto successo. Quando tutte le parti di un accordo traggono da esso uguali benefici, anche una forma non rigida di cooperazione si è dimostrata sostenibile nel lungo periodo. Un esempio di questo tipo è offerto dall'*Accordo di Bologna*, che allinea gli standard dell'educazione superiore e assicura il mutuo riconoscimento dei diplomi universitari in tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa.<sup>30</sup>

Ma è chiaro che forme di cooperazione flessibile, non vincolante, non funzionano proprio nei casi in cui la cooperazione è più necessaria: i problemi di coordinamento esistono quando i paesi hanno incentivo a non coordinarsi o quando gli *spillover* avvengono tra paesi di diversa dimensione e con effetti asimmetrici.<sup>31</sup> In queste situazioni occorrono forme di cooperazione più forti.

Nella sua storia l'Unione Europea ha seguito due metodi di cooperazione. In taluni casi sono state create istituzioni comunitarie, a cui è stato conferito un potere esecutivo, come ad esempio nel caso della Commissione per ciò che riguarda le politiche commerciali, o la BCE per la politica monetaria. In altri casi, quali la politica di bilancio o le riforme strutturali, sono i governi nazionali a detenere il potere esecutivo, legati però tra loro da regole comuni.

Questi settori della politica economica furono considerati troppo specifici della storia dei singoli paesi per poter essere affidati a un'organizzazione comune. Si ritenne cioè che l'esercizio di una sovranità nazionale che mantenesse questa specificità fosse l'unica forma di governo possibile in questi settori: la scelta di affidarsi a regole per disegnare la cooperazione in queste aree fu vista come la sola

coerente con questa visione. Occorre però chiedersi quale successo abbia avuto questa scelta. Nei casi in cui il potere esecutivo è stato conferito a istituzioni comunitarie, il risultato è stato, secondo molti, positivo. La politica commerciale ha aperto nuovi mercati: l'Unione Europea ha concluso 36 accordi di libero scambio a fronte dei 20 degli USA.<sup>32</sup> La politica monetaria ha adempiuto al suo mandato. Invece nelle aree di cooperazione basate su regole comuni il giudizio è meno positivo. Le regole di bilancio sono state negli anni un importante schema di riferimento per la politica fiscale dei paesi membri, ma si sono rivelate spesso difficili da far osservare e complesse da spiegare ai cittadini. Nel campo delle politiche strutturali il quadro non è molto diverso; le raccomandazioni specifiche per i paesi hanno avuto un impatto limitato: la percentuale delle raccomandazioni seguite è stata ogni anno inferiore al 10%.<sup>33</sup>

La disparità negli esiti dei due metodi non è sicuramente dovuta a differenze nella qualità professionale delle autorità europee o nazionali; essa è il prodotto della differenza intrinseca nel loro funzionamento. Vi sono due ragioni per cui la cooperazione fondata su istituzioni si è rivelata superiore.

La prima è che, mentre ai paesi regole solitamente statiche chiedono azioni specifiche, alle istituzioni si chiede di raggiungere degli obiettivi. Ciò implica che le istituzioni dispongano di flessibilità nel perseguimento dei loro obiettivi. Le regole non possono essere modificate rapidamente di fronte a circostanze inattese, ma le istituzioni possono essere dinamiche e flessibili nel loro approccio. Questa differenza è molto importante specialmente quando, come spesso succede, la realtà cambia. È ovviamente una differenza importante per i cittadini, a cui alla fine interessano soprattutto i risultati della politica economica più che le azioni intraprese dai governi. La politica monetaria della BCE durante la crisi è un esempio di questa maggiore adattabilità dell'azione delle istituzioni, rispetto alle regole.

Pochi, quando il nostro mandato venne definito, avrebbero potuto prevedere le sfide che la BCE avrebbe dovuto affrontare nella sua breve esistenza. Ma la discrezionalità di azione prevista dal *Trattato* ha permesso l'utilizzo di strumenti prima mai im-

<sup>30</sup> Cf. COMMISSIONE EUROPEA – EACEA – EURYDICE, *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, Lussemburgo 2018.

<sup>31</sup> Per una trattazione di questi fenomeni nel contesto statunitense si rimanda a R. INMAN, D. RUBINFELD, «Rethinking Federalism», in *Journal of Economic Perspectives* 1(1997) 4, autunno 1997.

<sup>32</sup> Cf. COMMISSIONE EUROPEA, *Negotiations and agreements*; [bit.ly/2HL6T2z](https://bit.ly/2HL6T2z); e OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *Free trade agreements*; [bit.ly/1T5hRT7](https://bit.ly/1T5hRT7).

<sup>33</sup> J. CAPELLA-RAMOS, «Le raccomandazioni specifiche per le politiche economiche dei singoli paesi formulate nell'ambito del Semestre europeo 2018», in *Bollettino economico della BCE* (2018) 5.

piegati al fine di mantenere il tasso d'inflazione in linea con il nostro obiettivo nel medio termine. Né una politica monetaria basata su una regola fissa, né l'utilizzo dei soli strumenti utilizzati in passato sarebbero stati sufficienti.

In quel caso la discrezionalità e la flessibilità nell'uso degli strumenti hanno contribuito ad accrescere la credibilità della BCE: flessibilità e credibilità sono state complementari.

Le considerazioni sono di segno opposto quando consideriamo che le regole, se applicate con discrezionalità, perdono di credibilità. Non può esserci fiducia in un sistema in cui i vari paesi riscrivono o aggirano le regole ogni volta che queste divengono vincolanti. Eppure vi saranno sempre circostanze che non erano state previste quando le regole erano state scritte e che richiedono flessibilità di azione. Nel caso delle regole, il *trade-off* tra flessibilità e credibilità è inevitabile. Questa è la ragione per cui avremo sempre tensioni nelle aree di politica economica in cui la cooperazione è fondata su regole. Ma il passaggio dalle regole alla costruzione di un'istituzione richiede vi sia fiducia tra i paesi. Fiducia che è fondata da un lato sull'osservanza rigorosa delle regole esistenti, ma dall'altro anche sulla capacità dei governi di raggiungere compromessi soddisfacenti, quando le circostanze richiedono flessibilità, ma anche di saperli spiegare ai propri cittadini.

Ciononostante questa transizione resta necessaria.

---

### Per un mercato integrato dei capitali

---

Un altro esempio della necessità di progredire dall'attuale costellazione di leggi diverse e di regole *ad hoc* verso un sistema fondato su armonizzazione e istituzioni è offerto dalla recente iniziativa della Commissione europea sul ruolo internazionale dell'euro. Il crescere delle tensioni commerciali e l'uso ormai più comune delle sanzioni come strumenti di politica estera hanno reso sempre più frequente l'applicazione extraterritoriale delle leggi USA. Questa, nella forma di multe alle società non americane e di interdizione all'accesso al sistema dei pagamenti USA, è fondata sulla centralità del sistema finanziario americano e del dollaro negli scambi mondiali. Centralità che potrebbe, secondo vari governi europei, essere attenuata da un maggior ruolo internazionale dell'euro. Perché i mercati considerino la possibilità di un maggiore utilizzo dell'euro occorre chiedersi quali sono le condizioni che fanno del dollaro la moneta dominante. La lista è lunga,

ma il fatto di essere l'espressione di un mercato integrato dei capitali è una delle condizioni.<sup>34</sup> Perché questa, più raggiungibile di altre, si verifichi a questo stadio di sviluppo dell'Unione Europea occorre una complessa opera di armonizzazione legislativa e istituzionale che potrebbe però essere intrapresa al più presto.

La seconda ragione per cui un approccio fondato sulle istituzioni produce solitamente risultati migliori è che su di esse, sul loro operato è più chiaro il controllo democratico dei cittadini. Proprio perché a queste istituzioni sono stati conferiti un mandato e poteri precisi, più diretto è il nesso tra decisioni e responsabilità.

L'Unione Europea già dispone di molti canali istituzionali a questo fine. Sono le autorità nazionali presenti nel Consiglio dell'Unione Europea, i membri del Parlamento europeo che esercitano su queste istituzioni il controllo democratico in nome dei cittadini che li hanno eletti. Ed è motivo di soddisfazione osservare che per la prima volta la maggioranza degli europei sente che la loro voce conta nell'Unione Europea.<sup>35</sup>

È auspicabile che questo processo di controllo sulle istituzioni continui a rafforzarsi, perché da esso dipende la percezione di legittimità delle loro azioni. Il ruolo del Parlamento europeo è essenziale in quanto, tra le istituzioni chiamate dai cittadini a esercitare questo controllo, è l'unica con una prospettiva europea. Il secondo pilastro del controllo è rappresentato dalla Corte di giustizia europea. Il suo ruolo nella valutazione dell'operato delle istituzioni rispetto al loro mandato è particolarmente importante in un contesto in cui non c'è un governo europeo. L'osservanza delle sentenze della Corte di giustizia europea è un presupposto necessario per lo stato di diritto.

La coerenza e l'omogeneità nell'interpretazione del diritto dell'UE in tutti i 28 stati membri sono il caposaldo del diritto dell'UE in quanto ordine giuridico efficace ed autonomo.<sup>36</sup> Una funzione essenziale del diritto è stabilizzare le aspettative creando un fondamento affidabile sul quale i cittadini

---

<sup>34</sup> Per una trattazione approfondita delle politiche necessarie ad accrescere il ruolo internazionale dell'euro si rimanda a B. CŒURÉ, «The euro's global role in a changing world: a monetary policy perspective», intervento tenuto al Council on Foreign Relations, New York City, 15.2.2019.

<sup>35</sup> COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE, *Public opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer 90, Bruxelles 2018.

<sup>36</sup> Causa 6/64, Costa/ENEL, sentenza della Corte del 15.7.1964, 594; causa 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, sentenza della Corte del 22.10.1987, punti 15-16.

e le imprese possano organizzare le proprie attività e programmare il futuro.<sup>37</sup> Questa prevedibilità e questa certezza sono particolarmente importanti oggi per l'Unione economica e monetaria.

### Conclusioni

Nel mondo di oggi le interconnessioni tecnologiche, finanziarie, commerciali sono così potenti che solo gli stati più grandi riescono a essere indipendenti e sovrani al tempo stesso, e neppure interamente. Per la maggior parte degli altri stati nazionali, fra cui i paesi europei, indipendenza e sovranità non coincidono. L'Unione Europea è la costruzione istituzionale che in molte aree ha permesso agli stati membri di essere sovrani. È una sovranità condivisa, preferibile a una inesistente. È una sovranità complementare a quella esercitata dai singoli stati nazionali in altre aree. È una sovranità che piace agli europei.

L'unione europea è stata un successo politico costruito all'interno dell'ordine internazionale emerso alla fine della seconda guerra mondiale. Dei valori di libertà, pace, prosperità, su cui quest'ordine si fonda, l'Unione Europea è stata l'interprete fedele.

L'Unione Europea è stata un successo economico, perché ha offerto l'ambiente in cui le energie dei suoi cittadini hanno prodotto una prosperità diffusa e durevole fondata sul mercato unico e protetta dalla moneta unica. Gli ultimi dieci anni hanno messo drammaticamente in luce carenze delle politiche nazionali e necessità di evoluzione nella cooperazione all'interno dell'Unione Europea e al suo esterno.

Una lunga crisi economica mondiale, movimenti migratori senza precedenti, disuguaglianze accentuate dalle grandi accumulazioni di ricchezze prodotte dal progresso tecnologico hanno fatto emergere fraglie in un ordine politico ed economico che si credeva definitivo.

Il cambiamento è necessario, ma vi sono strade diverse per attuarlo. Da un lato si riscoprono antiche idee che hanno plasmato gran parte della storia, per cui la prosperità degli uni non può essere raggiunta senza la miseria di altri; organizzazioni internazionali o sovranazionali perdono d'interesse come luoghi di negoziato e di indirizzo per soluzioni

di compromesso; l'affermazione dell'io, dell'identità diviene il primo requisito di ogni politica. In questo mondo la libertà e la pace divengono accessori indispensabili all'occorrenza.

Ma se si vuole che questi valori restino essenziali, fondanti, la strada è un'altra: adattare le istituzioni esistenti al cambiamento. Un adattamento a cui si è finora opposta resistenza, perché le inevitabili difficoltà politiche nazionali sembravano sempre essere superiori alla sua necessità. Una riluttanza che ha generato incertezza sulle capacità delle istituzioni di rispondere agli eventi e ha nutrito la voce di coloro che queste istituzioni vogliono abbattere. Non ci devono essere equivoci: questo adattamento dovrà essere profondo quanto lo sono i fenomeni che hanno rivelato la fragilità dell'ordine esistente, e vasto quanto lo sono le dimensioni di un ordine geo-politico che va cambiando in senso non favorevole all'Europa.

L'Unione Europea ha voluto creare un sovrano dove non ne esisteva uno. Non è sorprendente che in un mondo in cui tra le grandi potenze ogni punto di contatto è sempre più un punto di frizione, le sfide esterne all'esistenza dell'Unione Europea si facciano sempre più minacciose. Non c'è che una risposta: recuperare quell'unità di visione e di azione che da sola può tenere insieme stati così diversi: non è solo un auspicio, ma un'aspirazione fondata sulla convenienza politica ed economica. Ma esistono anche sfide interne che vanno affrontate, non meno importanti per il futuro dell'Unione Europea. Bisogna rispondere alla percezione che questa manchi di equità: tra paesi e classi sociali. Occorre sentire, prima di tutto, poi agire e spiegare.

Quindi, unità, equità e soprattutto un metodo di far politica in Europa. Voglio ricordare in chiusura le parole del papa emerito Benedetto XVI in un suo famoso discorso di 38 anni fa: «Essere sobri e attuare ciò che è possibile, e non reclamare con il cuore in fiamme l'impossibile, è sempre stato difficile; la voce della ragione non è mai così forte come il grido irrazionale... Ma la verità è che la morale politica consiste precisamente nella resistenza alla seduzione delle grandi parole... Non è morale il moralismo dell'avventura... Non l'assenza di ogni compromesso, ma il compromesso stesso è la vera morale dell'attività politica».<sup>38</sup>

MARIO DRAGHI

<sup>37</sup> J. HABERMAS, *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*, trad. da W. Rehg, MIT Press, Cambridge 2008, 144ss (trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Bari 2013); N. LUHMANN, *Das Recht der Gesellschaft*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1993, 150-153.

<sup>38</sup> Sermone pronunciato il 26 novembre 1981 nella chiesa di San Winfried a Bonn.