

Quaderno n.31 / 2020

di **New Welfare** | 01 Settembre 2020 | In: **Quaderno n.31 / 2020, Sommario Quaderni**



Ricordo di Orio Giarini

di **Aldo Dobrina** | 30 Agosto 2020 | In: **Editoriali, Quaderno n.31 / 2020**

Con sincero rammarico sono a comunicare ai nostri lettori che Orio Giarini, fondatore ed editore della rivista *European Papers on the New Welfare* con la versione italiana *Quaderni Europei sul nuovo Welfare* è venuto a mancare il 28 febbraio di quest'anno. Considero adatto tracciarne i dati biografici significativi, che pienamente giustificano il tenore culturale di questa rivista.

Nato a Trieste il 31.1.1936, si è laureato in Economia politica nel 1959, vincendo il premio Torre Tasso per la sua tesi sull'integrazione europea. Ha vinto nel 1955 una borsa di studio Fulbright all'Università di Austin, Texas. È stato docente per due decenni al Centro Europeo della Cultura e poi all'Università di Ginevra. Ha tenuto numerosi corsi all'Università di Losanna, alla Cattolica di Milano, alla Sapienza di Roma e alla Fondazione Agnelli. Ha pubblicato una decina di libri in varie lingue, compreso il giapponese.

Dal 1959 al 1965 ha gestito varie attività di marketing in Europa per l'azienda Montecatini, in campo tessile e chimico.

Dal 1965 al 1973 ha diretto la Divisione di Ricerca Tecnico-economica all'Istituto Battelle (Ginevra) e dal 1973 al 2001, su una proposta di Fabio Padoa Schioppa, ha sviluppato l'Associazione di Ginevra (Associazione internazionale per lo Studio dell'Economia dell'Assicurazione), oggi principale centro di ricerca mondiale sui rischi e l'assicurazione, sostenuto a titolo personale da 80 presidenti (CEO, Chief Executive Officers) delle principali compagnie assicurative nei cinque continenti, Cina e India compresi. Raymond Barre (successivamente primo ministro in Francia) ne fu il primo presidente.

Dal 1962 al 1969 è stato Segretario generale del Movimento Federalista Europeo a Parigi. Membro d'onore del Club di Roma è stato "Trustee" (Amministratore) della World Academy of Art and Science e Presidente d'onore dell'Associazione europea degli economisti del rischio e dell'assicurazione, con sede a Ginevra. Ha avuto nel 2006 una nomination all'Insurance Hall of Fame a Chicago (Smetana Gallery, New York).

Nelle decadi più recenti, da Trieste a Ginevra ha promosso l'Istituto del Rischio, che accanto a *Quaderni Europei sul nuovo Welfare* dal 2008 pubblica *Cadmus*, rivista della World Academy of Art and Science (www.cadmusjournal.org, Pondicherry - India).

I comitati editoriali di *European papers/Quaderni Europei* che attualmente rappresento, intendono adesso continuare l'attività di pubblicazione di queste prestigiose riviste che contano più di 30.000 visure al mese sulla base della statistica di Webstats.Register.It per un totale di oltre 70.000 pagine e con oltre un paio di centinaia di contribuiti.

Ma la giustificazione più pressante continua a mantenersi l'entusiasmo per l'intuizione di Orio Giarini dell'idea di "svecchiamento" (counteraging), L'età senile, in effetti, nella sua attuale ampiezza e

connotazione, rappresenta una realtà nuova nel mondo occidentale, presente da non più di cinquant'anni come risultato di industrializzazione, inurbanizzazione e miglioramento delle nostre condizioni fisiche, a dire, del progresso tecnologico. Peraltro, appare verosimile che i Paesi oggi in via di sviluppo, entro pochi decenni sperimentino queste stesse realtà. Naturalmente, queste realtà possono considerarsi come un grave problema ovvero un'opportunità molto stimolante. La nostra società, tuttora impreparata al riguardo, ragionevolmente si adopera per aiutare al meglio le persone anziane. Il prof. Giarini, dalla sua prospettiva di macroeconomia propone la filosofia opposta, come viene ampiamente illustrato nel primo numero di "Quaderni europei" del 2005. Essendo che gli individui dai 60 agli 80 anni di età già rappresentano più del 20% della popolazione nei Paesi sviluppati, appare scontato che questa sua ottica sarà vincente nel permeare e cambiare la nostra cultura. Piuttosto, la sfida attuale è di combinare la logica assistenzialista nei confronti degli anziani con quella del loro mantenersi attivi e produttivi anche dopo i 60-65 anni. Con questi presupposti, Quaderni Europei continuerà ad accogliere monografie focalizzate sulle politiche di welfare dedicate agli anziani, accanto ad articoli di ampliamento del concetto di filosofia dello svecchiamento e ad articoli su aspetti più generali della filosofia della nostra società.

L'Europa e la sua Banca

Come prima istituzione di “genesi” europea in senso pieno, le fasi di vita della BCE sono andate di pari passo con quelle dell'Unione. Utile ripercorrerle in sintesi sino ad arrivare a oggi perché, innestata su un corpo ancora in costruzione e non scevro da contraddizioni, la BCE sta facendo da termometro delle difficoltà e anche da meccanismo rivelatore delle volontà e dei progetti dei Paesi Membri

Difficile a oggi fare previsioni su come si concluderanno gli accordi su MES ed Eurobond. È auspicabile che le trattative non si prolunghino, non diventino un motivo di contrasto quotidiano, per poi doversi chiudere in fretta e in maniera sommaria per il possibile precipitare delle cose (quanto è accaduto in Grecia qualche anno fa). Ma su MES ed Eurobond si torna nei prossimi giorni, in questa o nelle altre collane Reforming. Qui si desidera sottolineare il ruolo che sta svolgendo la Banca Centrale Europea (BCE), in maniera di fatto “silenziosa”, lontana dalle dichiarazioni che politici e tecnici esprimono ad alta frequenza su doveri, rischi, opportunità, presente e futuro dell'Unione Europea. Il dibattito è fisiologico e anche necessario su questi temi così attuali, ma porta con sé controeffetti, potenzialmente anche di difficile reversibilità, se impedisce o rallenta le scelte, se allontana dalla realtà. *Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur.*

1. BCE: Le fasi di vita dell'unica istituzione nata unitaria

La BCE è l'unica istituzione europea in senso pieno, ossia di natali europei, creata dallo stesso Trattato di Maastricht (1992) che ha dato avvio all'Unione Europea, con personalità giuridica autonoma nel quadro del diritto internazionale. Le altre istituzioni hanno una natura federale o, più precisamente, confederata. La Commissione Europea, organo esecutivo e di promozione dell'attività legislativa europea, è composta di delegati dagli Stati Membri; il Consiglio Europeo, depositario dell'indirizzo politico, è formato dalle massime cariche esecutive degli Stati Membri; il Consiglio dell'Unione Europea (noto anche come Consiglio dei Ministri Europei) è composto da rappresentanti dei Ministeri, competenti per tematica, inviati dagli Stati Membri; il Parlamento Europeo, eletto per la prima volta nel 1979 con suffragio universale in tutti gli Stati Membri, è senza dubbio istituzione europea in senso pieno, ma per adesso ha sfera di poteri limitata (rispetto a quella dei Parlamenti nazionali), condividendo la funzione di ratifica delle leggi con il Consiglio dell'Unione Europea e lasciando la funzione di iniziativa legislativa alla Commissione Europea.

2. Duisenberg e Trichet: L'avvio con prospettive ottimistiche

Come prima istituzione di “genesi” europea in senso pieno, le fasi di vita della BCE sono andate di pari passo con quelle dell'Unione. C'è stata la prima fase di rodaggio dal 1993 al 1998, con la costituzione dell'Istituto Monetario Europeo e la sua graduale evoluzione in BCE. Poi, dal 1998 al 2003, sotto il mandato di Wim Duisenberg, la banca centrale ha avuto vista relativamente tranquilla, impegnativa dal punto di vista della costruzione dell'impalcatura istituzionale e della sostituzione delle divise nazionali, ma sorretta dagli entusiasmi europeisti e dal bilanciamento, che allora sembrava funzionare, tra parità decise per il *change-over*, forza dell'Euro (qualità in tutto simile al Marco Tedesco), “dividendi” da riduzione degli *spread* sul servizio del debito a vantaggio dei Paesi del Sud. Questo “vento di poppa” ha continuato anche nella prima metà del mandato Jean-Claude Trichet, dal 2003 al 2008. Negli ultimi tre anni (sino al 2011), invece, è arrivata in Europa la crisi dei *subprime* americani (il *first dip*). Allora la BCE non è stata chiamata in causa direttamente, anche perché i primi anni di crisi sono stati accompagnati da prezzi crescenti e compito statutario della banca era ed

è quello del mantenimento del *target* del 2 per cento di inflazione. Tuttavia, è allora che ha cominciato a farsi avanti una variegata posizione critica nei confronti dell'Euro e delle regole dell'Eurozona, troppo rigide e sbilanciate sulla conservazione del valore delle ricchezze e poco adatte a stimolare sviluppo soprattutto nei Paesi periferici. All'intero di questo dibattito, ha cominciato a riprendere quota un argomento già controverso (e anche abusato da alcuni ambienti politici) un decennio prima, ossia gli errori nei tassi fissati per i concambi delle valute nazionali nell'Euro.

3. Draghi: La doppia crisi 2008-2012 e la difesa dell'Europa

Le difficoltà dell'ultima parte del mandato di Trichet sono state nulla in confronto a quello che aspettava Mario Draghi nei suoi otto anni (dal 2011 al 2019) alla guida della BCE. La continuazione della crisi (col contagio dalla finanza all'economia reale, il *second dip*) ha messo in luce le incompletezze del progetto europeo combinate alle differenze di struttura tra le economie degli Stati Membri.

Una moneta unica equivale a un sistema di cambi fissi adottato una volta per tutte, e questo quadro monetario può funzionare nel tempo, esprimendo i suoi effetti positivi (stabilità, riduzione del rischio, comparabilità dei valori, facilità di circolazione delle persone, etc.), se è complementato da una politica di bilancio che compensi per fasi cicliche differenziate/sfasate tra aree geografiche o per eventi specifici di uno o più Paesi. Se non ci sono queste misure compensative (che si tratti di trasferimenti o altro), l'assenza dello snodo del cambio rischia di diventare un fattore di amplificazione degli *shock* e di loro isteresi, divaricando tra loro le posizioni dei Paesi (i Paese forti o più fortunati diventano sempre più forti, gli altri sempre più subalterni). Questa è l'incompletezza più evidente dell'Area Euro sin dalla nascita. Un bilancio europeo, dotato di sufficienti "munizioni", avrebbe potuto svolgere una funzione anti-crisi in maniera più credibile ed efficace che non i singoli Paesi separati e scoordinati. Ed è questa infatti la richiesta che oggi avanzano i Paesi periferici (Italia, Portogallo, Spagna¹), ma anche altri sinora meno bisognosi di supporto (come la Francia): un concreto passo avanti verso un bilancio comune, anche attraverso l'emissione di Eurobond, per finanziare misure di rilancio delle economie dei *Partner* (e quindi di tutt'Europa) con un fronte comune, superando alla radice tutte le difficoltà di accesso ai mercati dei capitali e di attacchi speculativi che può incontrare il singolo Paese quando si muove isolato.

Quando Draghi prese il timone, queste richieste erano già chiare e, nel tempo, si sono approfondite e rese più pressanti di pari passo col prolungarsi delle difficoltà dei Paesi del Sud. Erano già chiare, tuttavia, anche le ragioni del dissenso, l'altra costante dell'Unione da che è nata. La Germania e gli altri Paesi del blocco del Nord² nutrono da sempre timori che un bilancio comune, con o senza l'emissione di titoli di debito europei, si traduca in flussi di risorse permanentemente assorbite dal blocco del Sud, a sostegno "assistenzialistico" delle loro economie meno competitive e indebitate. E non si può negare ci sia del vero in questi timori, perché i processi di riforma dei Paesi periferici non sono stati sempre lineari e continui.

Questo scetticismo ha finito per coinvolgere anche la politica monetaria quando essa ha assunto caratteristiche straordinarie come con il *quantitative easing* reiterato nel tempo e l'OMT ("*Outright Monetary Transactions*"). Gli sforzi della BCE di tenere sotto controllo gli *spread* e di evitare problemi di liquidità sia alle finanze pubbliche sia alle banche e ai mercati finanziari³, continuati durante tutti gli otto anni di Draghi, non sono stati esenti da critiche (anche interne alla stessa BCE). Iniezioni di liquidità di quelle proporzioni finiscono con l'assumere molti dei connotati micro, macroeconomici e redistribuivi dei trasferimenti, perché effettuati in una moneta comune il cui valore è sostenuto dalle economie di tutti Paesi dell'Unione e che ha potere di acquisto al di fuori dei singoli Paesi. Un Euro iniettato dalla BCE in Italia ha potere di acquisto, in termini di

¹ La Grecia, già al centro delle precedenti crisi e destinataria degli aiuti dell'EFSM e del MES, con le relative condizionalità di accesso, resta adesso più defilata.

² L'Olanda è il Paese che adesso appare più schierato su posizioni rigoriste, anche più della stessa Germania che, per il peso che ha nell'orientamento del dibattito, resta meno esplicita.

³ Le misure straordinarie si sono spinte anche alla possibilità di acquisti di titoli azionari o obbligazionari emessi da imprese.

paniere di beni prodotti in Germania (per fare un esempio), identico all'Euro già nelle disponibilità di un cittadino residente in Germania⁴. La politica monetaria durante il mandato di Draghi è stata essenziale per la sopravvivenza dell'Area Euro, ma si è dovuta spingere ai limiti del mandato istituzionale della BCE (il "*whatever it takes*") proprio per sopperire all'assenza di una politica di bilancio comune dotata di sufficienti risorse.

Il fronte, nel contempo geografico all'interno dell'Europa e di punti di vista economico-finanziari, ha nascosto con ogni probabilità atteggiamenti anche di tipo strategico tra Paesi che, pur facendo parte di una Unione, continuano per molti versi a rimanere in competizione tra loro come fossero sciolti e separati. L'avversione della Germania e del blocco del Nord a politiche di sostegno per il Sud derivava anche dall'obiettivo di mantenere la posizione di centralità e forza che le loro economie si sono ritagliate nell'attuale configurazione internazionale. Obiettivo che avrebbe potuto essere in qualche misura rimesso in discussione se le economie degli altri *Partner* (Italia e Spagna in particolare, i maggiori del blocco del Sud, con la Francia in posizione intermedia) fossero uscite dalle condizioni di sofferenza per imboccare robusti sentieri di rinnovamento e crescita. Obiettivo, soprattutto, ritenuto evidentemente prioritario rispetto ai rischi di perdere mercati di sbocco importanti per le esportazioni (il commercio *intra* Unione si è radicato nel tempo, resistendo bene anche ai cambiamenti della globalizzazione⁵) o di esser coinvolti in contagi finanziari originati da situazioni di instabilità o fallimento nel Sud; e prioritario rispetto agli orizzonti di crescita e benessere che si aprirebbero davanti a una Unione finalmente completa e ben funzionante.

Prima si detto che c'è del vero nei sospetti con cui i Paesi più forti guardano all'utilizzo che i periferici potrebbero fare delle risorse di un bilancio comune; adesso si deve riconoscere che c'è del vero nelle strategie "egocentriche" e miopi con cui i Paesi *core* tentano di mantenere posizioni dominanti nell'immediato.

4. Lagarde: l'urgenza di fare tutto il necessario

Si giunge quindi al capitolo corrente, il fresco mandato di Christine Lagarde che ha preso sulle sue spalle l'impegnativo lasciato di Draghi. Sarebbe stato impegnativo in ogni caso, anche se non fosse sopravvenuta la crisi globale da Covid19; lo è a maggior ragione adesso che le previsioni dei PIL nazionali del 2020 portano segni pesantemente negativi per tutti, in alcuni casi anche a ridosso della doppia cifra, con cali che da queste parti non si erano mai più visti dalla fine del secondo conflitto mondiale. A questo *third dip* l'Europa continua ad arrivare ancora impreparata e divisa. Le differenze rispetto al precedente mandato sono fondamentalmente due: l'entità della crisi dal lato dell'offerta e della domanda, che tra l'altro continua la serie delle turbolenze iniziata nel 2008; e la rapidità con cui è necessario prendere decisioni per evitare conseguenze peggiori. Queste due differenze determinano una identità sostanziale nelle scelte, ossia una politica monetaria fortemente espansiva e interventista senza soluzione di continuità rispetto agli anni precedenti. Dopo qualche esitazione, con cui ci ha forse ricordato la anormalità della situazione e le responsabilità della politica⁶, anche Lagarde ha sfoderato il suo "*whatever it takes*", prima annunciando importi crescenti dei programmi di acquisto di titoli sui mercati, poi, solo qualche giorno fa, nella riunione virtuale di primavera del Fondo Monetario Internazionale, dichiarando che la BCE è pronta a continuare negli acquisti e ad aggiustare la loro composizione per tutti gli importi che saranno necessari e per tutto il tempo necessario. Non potrebbe che essere così in questo frangente e per più ragioni interagenti tra loro e che qui si riepilogano in sintesi.

Per adesso non c'è accordo né su MES né su Eurobond. Dovesse pure sopravvenire un accordo *in extremis*, le risorse di cui c'è bisogno per il contrasto della crisi (ammortizzatori sociali, prestazioni sanitarie, credito alle

⁴ Non a caso, molti osservatori hanno parlato di un quasi annullamento delle differenze tra politica monetaria e politica fiscale, nel corso degli ultimi anni.

⁵ Era uno degli obiettivi dell'unificazione dell'adozione dell'Euro.

⁶ Ci si riferisce alle prime dichiarazioni rilasciate da Christine Lagarde ("Non è compito della BCE la continua riduzione degli *spread*...") che hanno mandato in agitazione i mercati. A quei livelli non si commettono errori così grossolani. È stato, più o meno volontariamente, inviato un messaggio, per fare toccare con mano che cosa succederebbe se la BCE smettesse di svolgere gli interventi straordinari di immissione di liquidità che la vedono protagonista ormai da un decennio (le operazioni di mercato aperto per creazione di base monetaria, come si sarebbe detto una volta).

famiglie e alle imprese, sostegno della domanda aggregata, continuazione delle opere infrastrutturali evitando chiusura dei cantieri, etc.) sono di importo talmente elevato che non potrebbero essere fornite solo da un bilancio comune il giorno dopo i suoi natali, anche avvalendosi di risorse raccolte emettendo titoli comuni⁷. Quest'ultimo punto è tanto più vero se si riflette che siamo di fronte a uno *shock* simmetrico che ha colpito più o meno tutti e di fronte al quale tutti, chi più chi meno, si troverebbero nelle condizioni per utilizzare il bilancio comune o il canale dei titoli a emissione comune. Una considerazione speculare può essere fatta per l'accesso diretto ai mercati dei capitali da parte dei singoli Paesi, cui faranno ricorso più o meno tutti (compresa la Germania, compresi i Paesi *extra* Euro ed *extra* Europa, compresa la BEI che poi canalizza le risorse sui suoi programmi di investimento), con il risultato che l'offerta di risparmio privato potrebbe non essere sufficiente e richiedere anche premi per il rischio elevati e con *spread* a carico dei "periferici". Laddove l'emissione di debito nazionale trovasse accoglienza positiva sui mercati (aiutata anche dalla sospensione dei vincoli di Maastricht all'indebitamento annuale), ci si deve inoltre porre anzitempo il problema di aumenti significativi degli *stock* dei debiti pubblici classati sui mercati che andranno gestiti e serviti per lungo tempo dopo la crisi. Si sarà capaci di convivervi? L'esperienza degli ultimi venti anni non depone a favore. Per l'Italia, per fare un esempio, il debito pubblico potrebbe superare il 150-160 per cento del PIL. Che succederebbe a quelle "altitudini"?

Tutte queste considerazioni lasciano capire come mai non si possa prescindere dal sostegno monetario, confidando in massicci acquisti di titoli da parte della BCE e che la BCE possa conservare *sine die* nella sua cassaforte, al riparo da evoluzioni dei mercati e per orientare le aspettative dei mercati verso situazioni di solvibilità e stabilità. Si tratta di una quasi monetizzazione dei debiti, che in effetti è già all'opera da tempo sottotraccia, e che nel nuovo mandato troverà continuazione, resa possibile anche dall'inflazione per adesso bassa (al di sotto del *target*) e dalla rimozione delle proporzioni che sinora gli acquisti da parte della BCE hanno dovuto rispettare per Paese emittente (o, più in generale, per nazionalità dell'emittente). Se sta funzionando il "pronto soccorso" dell'Europa ma non può rimanere elusa la domanda finale: e dopo? Si adotta la sceneggiatura de "La Casa di Carta", la serie tv che sta spopolando su Netflix?

5. Conclusioni: E dopo?

La BCE, con la quasi monetizzazione⁸ dei debiti senza prefissati limiti di importo e durata, tocca l'apice di quello che può fare. La prima e per adesso unica istituzione dai natali integralmente europei, più volte criticata per il suo ruolo di tutore della stabilità e di richiamo alle responsabilità dei debiti, sta facendo di tutto per salvare l'Area Euro, se stessa come tassello dell'Area Euro, l'Europa i cui destini non sono scindibili da quelli dei Paesi a moneta comune. Forse andrebbe letta come una metafora: l'unica parte dell'Unione che è stata resa operativa in tutte le sue funzioni (la BCE) ha, adesso, le armi migliori per affrontare i problemi dell'Unione; se il progetto fosse stato completato, la capacità di risposta alla crisi sarebbe stata sicuramente più forte. Ciò detto, per non vanificare gli sforzi profusi e tutto il percorso storico di costruzione dell'Europa, che parte da lontano e ha attraversato tutto il Novecento, bisogna mettersi d'accordo su come uscire dalla straordinarietà in maniera collaborativa e coordinata, in maniera unitaria. I titoli che la BCE sta adesso ammassando nella sua cassaforte possono diventare o il feticcio della discordia⁹, oppure la culla del futuro bilancio dell'Unione Europea, non a caso nel ventre dell'unica istituzione unitaria nata con il Trattato di Maastricht. La prima soluzione ricorda mestamente qualcosa che l'Europa ha già vissuto alla fine della Prima Guerra Mondiale, quando la gestione dei debiti di riparazione e di ricostruzione fu tra le concause della Seconda Guerra, con un'onda lunga arrivata addirittura sino a noi (le ultime *tranche* sono state estinte negli anni Novanta). La seconda soluzione è quella che apre le porte del futuro, ed è per questo che, pur limitato e sperimentale, non bisogna abbandonare il tavolo dei lavori del MES e degli Eurobond, mentre la BCE ci guadagna tempo.

⁷ È presumibile che, semmai arriverà il via libera agli Eurobond, le prime emissioni saranno di importi relativamente contenute, in via sperimentale ed esplorativa. Difficile immaginare un ricorso massivo e rapido allo strumento.

⁸ Si premette il "quasi" perché la soluzione di monetizzazione integrale implicherebbe l'acquisto di titoli e il loro immediato stralcio. Sarebbe un sovvertimento macroscopico di ogni regola, soprattutto perché effettuato su scala continentale.

⁹ Chi ne ha beneficiato di più in assoluto?, chi ne ha beneficiato di più in percentuale del PIL?, chi li riassorbe adesso?, in quali proporzioni e con quali tempi?.

Incontri ravvicinati tra Costituzioni

Nel mezzo del processo costituente europeo. Abbiamo sottovalutato il dialogo aperto tra Costituzioni?

La recente sentenza di Karlsruhe sulla politica monetaria straordinaria della BCE di Mario Draghi si muove sullo stesso filo della sentenza del 2009 che allora riguardò precauzioni per il recepimento del Trattato di Lisbona¹. Il punto che preme alla Corte è valutare la coerenza dei cambiamenti, normativi e di fatto, dell'Unione europea ai principi della Legge Fondamentale tedesca (la *Grundgesetz*) e, nel caso, chiedere alle Istituzioni competenti tedesche di porre rimedio. La Corte si rivolge ovviamente alla Germania, non alle Istituzioni europee, non ad altri Paesi. Il metro di valutazione, la guida con cui la Germania partecipa allo sviluppo dell'Unione deve essere ricercato, per i Tedeschi, nella Costituzione tedesca.

A oltre settanta anni dai Trattati di Roma, a quasi trenta dal Trattato di Maastricht, a oltre dieci da quello di Lisbona, questo filtro costituzionale così attento e puntiglioso getta sfumature di fallimento sugli sforzi sinora profusi per l'edificazione europea. Non ci si fida a sufficienza. Sabino Cassese, nel suo per molti versi profetico saggio "*L'Unione europea al guinzaglio tedesco*"², all'indomani della sentenza del 2009 aveva già chiaro che ce ne sarebbero state altre, perché la Germania stava dando prova di accettare evoluzioni dell'Unione solo fintantoché fossero perfettamente nel solco della *Grundgesetz*. Se tutti i Paesi usassero le stesse precauzioni, l'Europa diventerebbe un campo di contesa tra Corti Costituzionali, non privo di fascinazione per le eviscerazioni degli orientamenti e delle sfumature giurisprudenziali, ma che sicuramente rimanderebbe il completamento dell'Unione a generazioni a venire.

Come siamo arrivati a questo stadio? È fin troppo semplice, adesso, criticare la Germania che, nel bel mezzo di una crisi di proporzioni storiche, eccipisce sul funzionamento dell'Unione impedendo o complicando le possibilità di risposte coordinate di politica economica. Ma è solo per la Germania e la sua Corte se l'Unione non riesce a esprimere il meglio delle sue possibilità, sia in temi di crisi sia in tempi di crescita economica.

Collocare l'atteggiamento tedesco in maniera univoca nell'alveo del Diritto e delle scelte politiche che informano e sono informate dal Diritto, è tutt'alto che ovvio. In una precedente Nota¹, ci si augurava che Carl Schmitt e Hans Kelsen, le due anime profonde del costituzionalismo tedesco,

¹ Si veda anche "*E se la Corte di Karlsruhe fosse una prova costituente*", in data 10 maggio 2020, su www.reforming.it

² In "*Giornale di Diritto Amministrativo*" n. 9/2009.

arrivassero “a stringersi la mano”, perché dietro le sentenze di Karlsruhe si intravedono entrambi: sia il Legislatore che, in momenti di criticità e di urgenza, sente il bisogno di fissare un punto di riferimento prendendo in mano la situazione (il Legislatore “nocchiero” à la Schmitt); sia il Legislatore che vuole dare continuità al processo ereditato da anni, secoli, di esperienze costituzionali, fatte di successi, fallimenti, aggiustamenti, ricerca di faticosi equilibri (il Legislatore “pensatore razionale e positivista” à la Kelsen). Dietro Karlsruhe c’è sì la forza della Germania come entità statale consapevole della sua *leadership*, ma anche l’attaccamento alla propria Legge Fondamentale come massima espressione di democrazia vissuta. Si riconosce qui una sorta di paradosso dell’Europa che assomiglia molto a quella caratteristica che è nel contempo cruccio e delizia dell’Italia: il livello di sviluppo e la ricchezza e diversità dei territori come fattori di complessità nel disegno delle Istituzioni comuni.

In Italia questo paradosso lo si è visto all’opera prima nel lento processo di unificazione, tardivo e per molti versi incompiuto rispetto agli altri Paesi europei (all’inizio un vera e propria fusione di più Entità sovrane con tanto di Capitali); poi, in epoche più recenti, nei tentativi di dare una impronta decentrata e federalista all’impianto dello Stato, complicati dalla concentrazione in poco spazio di tante realtà dalle identità storiche culturali forti prima ancora che dalle marcate differenze economiche. Allo stesso modo, ogni Costituzione in Europa è simbolo e veicolo di ricche e profonde radici identitarie frutto di lunghi percorsi di evoluzione e crescita delle comunità nazionali, talvolta passati anche per stravolgimenti rivoluzionari.

L’attaccamento alla Costituzione, soprattutto quando si esprime in maniera diversa e con toni particolari, va studiato e compreso come parte dell’identità. E se l’identità non deve assolutamente tradursi in principio di supremazia o in regola da generalizzare perché nessuno vuole rivivere l’orrore del Novecento (le molteplici identità sono ricchezza), non può neppure divenire un feticcio da “musealizzare” per far posto al nuovo, che invece dovrebbe essere approdo identitario nuovo. Tanto più che l’identità condensata nella *Grundgesetz* nasce o risorge in contrapposizione proprio alle deformazioni del Novecento³ ponendosi come una conquista di garanzie democratiche. Una domanda sembra allora ancora elusa: quanto tempo è stato dedicato, dal 1950 a oggi, a far dialogare le Costituzioni, a cercare nelle Costituzioni, nella loro espressione testuale fatta di priorità di comparsa e di precisioni e sfumature lessicali, la microfondazione dell’identità europea comune?

Si è discusso a lungo se le radici fossero più classiche greco-romane, più cristiano-giudaiche, più celtiche, più mediterranee o continentali, più pagane, laiche o religiose (questioni oziose, visto che tutto questo e molto altro fa la materia densa di una civiltà), e troppo poco ci si è premurati di quanto già scritto nelle Costituzioni, nella loro forma oggettiva e presente. Sicuramente, Paesi che arrivano a pensare di avviare un percorso di unificazione, e lo sostengono per così tanto tempo, hanno più cose in comune che differenze, più principi condivisi/condivisibili e interconnessioni che linee di separazione; tuttavia, da una lettura congiunta e aperta delle Costituzioni emergono aspetti di rilievo che rimandano a differenze da ricomporre, perché troppo importanti se testimoniate nelle Legge delle leggi. Sembra, invece, che le Costituzioni nazionali siano rimaste comete sconosciute, mentre esse andavano, gradualmente e con rispetto, poste in condizioni di dialogo: in settanta anni di tempo le occasioni per farlo sarebbero state numerose, e se pure si vogliono fare salvi i primi quaranta ancora pesantemente condizionati dagli equilibri, espliciti e impliciti, del Dopoguerra, nei successivi trenta (al 1990 a oggi) sono state parimenti tante.

³ Il parlamentarismo formale e inetto di Weimar, l’instabilità monetaria effetto e concausa di quella politica, il calpestamento dei diritti umani negli anni della dittatura, il passato da seppellire per sempre con la commovente “clausola d’eternità”. Quanta vita di un popolo c’è in una Carta Costituzionale!

Adesso si scopre che il futuro dell'Unione passa anche per il silenzio benevolo delle Corti Costituzionali dei Paesi Membri: è questo che ci si attenderebbe da Karlsruhe, di non prendere alla lettera la *Grundgesetz*, di fidarsi del "salto in lungo" che l'Unione sta compiendo per superare la crisi, anzi l'epoca delle crisi in corso dal 2008. Ma tutto ciò non è normale, e non solo in uno stretto punto di Diritto, ma anche guardando ai risvolti concreti per i cittadini, alle pieghe che può prendere il processo che deve rimanere una scelta libera e consapevole e non un abbrivio o impulso esogeno o forzato dalle circostanze.

Si può provare a fare questo esercizio: passare in veloce rassegna alcune parti della Costituzione tedesca derivanti da modifiche attuate negli ultimi trenta anni, dal Trattato di Maastricht in poi, e verificare quanto potessero già annunciare contrapposizioni che poi sarebbero emerse alla prova dei fatti. Se ne riconoscono almeno quattro pertinenti con l'argomento che si sta svolgendo in questa Nota:

1. L'articolo 88, novellato a fine 1992, pochi mesi dopo il Trattato di Maastricht che ha dato il via al processo di convergenza economico-finanziaria per l'introduzione dell'Euro, stabilisce che le funzioni della Bundesbank possono (*verbatim*) essere trasferite alla BCE che è indipendente e vincolata allo scopo primario della garanzia della stabilità dei prezzi. Per capire l'importanza di questo articolo, basti pensare che nella Costituzione italiana le parole banca, Banca d'Italia, Banca centrale europea e prezzi non compaiono mai. Sarebbe interessante andare a verificare che spazio hanno nelle altre Costituzioni. Non bisognava attendere che la politica monetaria fosse messa sotto pressione ai livelli a cui si sta assistendo dal 2008, per porsi cautamente e ragionevolmente il problema se richiamare e come richiamare il ruolo di una Istituzione nuova, l'unica con natali genuinamente comuni, nelle Costituzioni dei Paesi aderenti, per evitare interpretazioni e aspettative differenti. Plausibilmente, la Germania non avrebbe rinunciato a specificare in maniera chiara nella sua Costituzione le caratteristiche della nuova Istituzione europea a cui stava delegando l'autorità monetaria, come condizione necessaria per il passaggio di consegne. Non si è voluto affrontare il problema, lo si è soltanto rimandato e adesso è sotto i nostri occhi. Il contenuto dell'articolo 88 è coinvolto, oggi, come uno degli elementi in premessa per la sentenza di Karlsruhe del 5 maggio u.s.;
2. L'articolo 23, cancellato al momento della riunificazione delle Germanie (1990), è stato poi reinserito a fine 1992, subito dopo Maastricht. È esemplare il rilievo che viene assegnato alla partecipazione del *Bundestag* (il Parlamento Federale) e il *Bundesrat* (la Camera dei *Länder*) allo svolgimento degli affari dell'Unione europea. Il Governo federale deve sempre mettere il *Bundestag* nelle condizioni di prendere posizione prima di concorrere agli atti normativi europei. Una simile precisa attestazione della centralità delle Assemblee legislative, non surrogabile dall'Esecutivo, nella guida del processo europeo non c'è nella Costituzione italiana. Anche in questo caso, sarebbe utile andare a investigare quali altre formule sono state prescelte nelle Costituzioni dei Paesi Membri, perché anche su questo punto, che è uno degli innesti "europei" sui tessuti costituzionali già presenti, si sarebbe dovuto compiere qualche sforzo in più per giungere a formulazioni quantomeno simili, se non identiche, per evitare qualunque alone di dubbio che alla base delle scelte politiche dell'Unione sempre ci fossero i Parlamenti

nazionali, per evitare quella contrapposizione tra Democrazie nazionali e Democrazia dell'Unione che Cassese discute nel suo saggio "L'Unione europea al guinzaglio tedesco" (*cit.*). Quale altro viatico, sennò, per la costruzione politica dell'Unione? La mancanza di fondamenta politiche proprie dell'Unione è una delle ragioni per cui la Germania si tiene stretta la *Grundgesetz*. In assenza di una Costituzione vera e propria dell'Unione, sarebbe stata prassi costruttiva innestare nelle Costituzioni dei Paesi Membri le stesse nuove "pietre angolari" vagliate e approvate dai singoli Parlamenti, ovviamente;

3. Gli articoli 92-95 sono dedicati alla Corte Costituzionale, anch'essi novellati, pur senza modifiche significative, dopo il 1990. Emerge un tratto saliente dell'ordinamento costituzionale tedesco sin alla sua nascita (1949), che assegna a Karlsruhe un ruolo ampio, molto più ampio di quello della omologa Corte italiana, per continuare con il confronto *vis-à-vis*. Questa centralità è testimoniata anche dalla nomina dei Giudici, per metà eletti dal *Bundestag* e per metà dal *Bundesrat*, tutti investiti dalle Assemblee legislative. Il rilievo di Karlsruhe ha una precisa motivazione storico-politica: da un lato, uno dei *checks&balances* (assieme alla concertazione coi *Länder*) voluti per temperare il Cancellierato forte e la soglia elevata di sbarramento per l'elezione al Parlamento; dall'altro, un sorvegliante volutamente attivo per ridurre il prima e il più efficacemente possibile le distanze tra la Costituzione formale e quella reale, in un Paese che aveva subito per un decennio una pervasiva "neurale" nazificazione. Così si spiega l'ampio ventaglio di possibilità di attivare la Corte (specificato direttamente nella Costituzione e non in leggi collegate), che in alcuni casi può essere sollecitata anche dal singolo cittadino. In Italia, soggetti che vi possono ricorrere sono Stato (Governo), Regioni e, solo in via incidentale, i giudici comuni (i cosiddetti "portieri" del giudizio di costituzionalità). Di fronte a questa peculiarità della giurisprudenza costituzionale tedesca, non dovrebbe stupire che Karlsruhe mostri elevata sensibilità e reattività anche su tematiche che riguardano la partecipazione della Germania ai processi dell'Unione europea, soprattutto con riferimento a possibili affievolimenti della centralità delle Assemblee legislative. Non si può pretendere che i Paesi Membri uniformino la giustizia costituzionale *tout court* (non avrebbe neppure senso in questa fase, chissà se mai lo avrà⁴), ma quantomeno si deve essere consapevoli che gli innesti "europei" sui tessuti costituzionali, e più in generale legislativi, andrebbero disegnati e un po' meglio coordinati affinché poi, con l'effettiva attivazione delle relative nuove funzionalità e degli strumenti connessi, non si vada a incidere sulla differente sensibilità delle Corti Costituzionali. Questi profili sembrano rimasti parecchio in ombra, richiamati improvvisamente sotto i riflettori dalle urgenze della crisi⁵;

⁴ Si tratta, non a caso, di un tema spinoso: quello del rapporto tra le Corti costituzionali "sorelle", sia tra di loro sia con la Corte di Giustizia Europea. << Il tema dei rapporti tra Corti Costituzionali nazionali e Corte di Giustizia Europea rappresenta una delle linee di "faglia" del modello a "zolle tettoniche" che è stato utilizzato dalla dottrina per descrivere il fragile equilibrio che regge i rapporti tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali. Per questa ragione, al di là dell'acquiescenza con cui i giudici nazionali hanno "subito" l'esproprio delle competenze da parte dei loro colleghi europei, ogni variazione nella delicatissima materia è destinata a produrre "scosse telluriche" più o meno violente >>. La metafora geologica, molto efficace, è di Marta Cartabia, Presidente della Corte Costituzionale italiana. La metafora è citata e sviluppata nel saggio "Corte di Giustizia Europea e tribunali costituzionali nazionali secondo la prospettiva della Corte Costituzionale ceca", di F. Vecchio.

⁵ Anche la scelta se inserire o meno in Costituzione aspetti relativi alla costruzione europea meriterebbe, in assoluto rispetto delle sensibilità costituzionali di tutti, un miglior coordinamento. Se si crede davvero nell'obiettivo dell'Unione, non può spaventare, non può essere frainteso come una *diminutio*, quella di inserire dei tasselli comuni nelle Carte Costituzionali. Utilizzare lo stesso testo, ovviamente approvato dai Parlamenti sovrani, per questi innesti "europei", lo stesso articolato opportunamente discusso, dibattuto e poi concordato, aiuterebbe a evitare fraintendimenti, restringerebbe il ventaglio delle interpretazioni, darebbe insomma maggior concretezza alle fondamenta europee. A mano a mano, le Costituzioni comincerebbero ad assomigliarsi un po', almeno nei passaggi

4. Gli articoli da 109 a 115, riscritti con la riforma costituzionale del 2009, nel pieno del *double dip*, due anni prima del *Six-Pack*⁶ e ben tre anni prima rispetto al “Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria” (il cosiddetto “*Fiscal Compact*”), specificano l’obbligo di pareggio per i bilanci della Federazione e dei *Länder*, derogabile solo in presenza di fasi negative del ciclo e previa identificazione di appropriati piani di rientro. In particolare, per quanto riguarda il bilancio federale (articolo 115), il ricorso all’indebitamento al di sopra della soglia dello 0,35 per cento del PIL nominale deve essere contabilizzato su un apposito conto di controllo; se superiore alla soglia di allerta dell’1,5 per cento del PIL, l’indebitamento va ridimensionato, tenuto conto anche della fase ciclica dell’economia. L’indebitamento federale può superare l’1,5 per cento del PIL solo per circostanze eccezionali al di là delle possibilità di controllo dello Stato, e solo se supportato da voto a maggioranza del *Bundestag* e accompagnato da uno specifico piano di ammortamento. Questi articoli sono stati la base costituzionale con cui la Germania si è presentata alla ratifica del *Fiscal Compact*, di fatto già avendolo abbondantemente interiorizzato. Anche l’Italia ha inserito nella sua Costituzione⁷ il principio del pareggio di bilancio al netto del ciclo e di eventi eccezionali, fornendo di àncora costituzionale la ratifica del *Fiscal Compact*⁸. Pur ratificando il Trattato, non tutti i Paesi Membri, tuttavia, hanno modificato in tal senso la loro Costituzione. Concludendo, a una comparazione rapida e qualitativa, spiccano due fatti: la tempestività, anzi la anticipazione, con cui la Germania ha inserito principi di disciplina di bilancio nella sua Legge Fondamentale, sentendo il dovere di “legare il timone” proprio quando si stava entrando nella Grande Recessione (2008-2013); la nettezza e perentorietà della formulazione, con l’indicazione di soglie di indebitamento (0,35 e 1,5 per cento del PIL), passaggio in Parlamento federale con votazione a maggioranza, necessità di piani di ammortamento di durata congrua. Questi articoli (109-115) sono, tra quelli proposti, forse i più suggestivi per provare a comprendere la natura profonda, culturale, dell’atteggiamento tedesco sulla tenuta dei conti pubblici e sul pieno controllo dell’indebitamento e del debito⁹. Letti in combinazione con l’articolo 88 su quanto la Germania si attende dalla BCE affinché possa esserle (rimanerle) trasferita l’autorità monetaria, questi articoli forniscono una chiara spiegazione della reazione di Karlsruhe alla politica monetaria straordinaria avviata da Mario Draghi in soccorso dell’Unione. La Corte tedesca osserva, da diversi anni ormai, utilizzare la moneta comune, quindi anche tedesca, per acquistare titoli dei debiti pubblici e privati, quindi per finanziare posizioni di disavanzo, senza intravedere alcun piano di normalizzazione della situazione, alcuna *exit strategy* o, volendo rimanere nella terminologia della *Grundgesetz*, senza alcun piano di ammortamento che indichi un orizzonte temporale in cui potrebbero svolgersi gli sforzi di normalizzazione (vario di un bilancio comune, trasferimenti tra territori per la promozione della crescita, posizione

che danno vita ai progressivi accrescimenti delle facoltà e delle potestà dell’Unione. In assenza di questi sforzi, chiamiamoli pure di “microfondazione costituzionale”, rientra nella natura delle cose che poi qualche Corte Costituzionale, adempiendo ai suoi uffici, chieda conto di quanto si sta facendo.

⁶ Pagina didattica sul sito web istituzionale della Commissione Europea: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governance-explained_en.

⁷ Articoli 81, 97 e 117, novellati alla Legge Costituzionale 20 Aprile 2012, n. 1.

⁸ Il *Fiscal Compact* è stato ratificato dall’Italia con la Legge 23 Luglio 2012, n. 114.

⁹ È significativo ricordare che la parola “Shuld” abbia il doppio significato di “debito” e “colpa”. In ciò il Tedesco è in compagnia di Sanscrito, Ebraico, Aramaico, tutte lingue antichissime e di cui due anche bibliche, a dimostrare la radice lontana di inclinazioni individuali e collettive di cui oggi osserviamo i risvolti dei tempi moderni. Sul tema, interessante e avvincente il saggio “*Debito e Colpa*” (2015), di Elettra Stimilli, per la Collana Fondamenti Ediesse.

unitaria contro gli attacchi speculativi, graduale riacquisto dei titoli di debito). In assenza di un accordo politico tra Paesi Membri e, anzi, di fronte agli aperti contrasti di visione tra nord e sud Europa, tra *core* e periferia, a tutta questa incertezza Karlsruhe preferisce il richiamo ai principi costituzionali. Fa quello che è nata per fare.

Alla luce delle considerazioni appena esposte, la fase di contraddittorio istituzionale che si è aperta merita un rispetto che non sempre è tenuto nel dibattito corrente, in cui Karlsruhe è divenuto per molti sinonimo di “piantagrane”. La sentenza del 5 Maggio continua la riflessione costituzionale critica già espressa nel 2009. Questo attaccamento alla *Grundgesetz* potrà anche fare gli interessi miopi di qualche gruppo o incidentalmente dare copertura a posizioni egoistiche della *Mitteleuropa* (diffidenti o miscredenti delle potenzialità dell’Unione), ma non può essere ridotto a questo. La sentenza è soprattutto un richiamo alla concretezza, al risveglio, tanto più importante adesso che abbiamo davanti momenti difficili per tutti, in Europa e nel Mondo, e si deve mantenere contatto stretto con la realtà: che cosa si vuole?, che cosa si riesce a fare subito?, quanta unità di intenti e di strumenti si riesce a sfoderare oggi e a mantenere nel tempo?, etc.. Quesiti a cui non può rispondere la BCE.

Il tema della Costituzione Europea, o meglio dell’avvicinamento progressivo a una Costituzione, è stato affrontato in vari modi dal 1950 oggi. I Trattati e i conseguenti Regolamenti sono stati passi graduali verso un basamento giuridico comune. Il funzionamento della Corte di Giustizia Europea ha nel tempo richiesto e favorito la loro omogenea applicazione su tutto il territorio dell’Unione. Nel 2003 si è tentata anche la via di una Convenzione Europea il cui documento finale non ha però trovato il consenso unanime dei Paesi Membri, sostituito dal Trattato di Lisbona (2007) che ha fatto sì compiere passi avanti all’Unione ma senza contenere quel risalto, anche simbolico e propedeutico, di Carta Costituente dell’Unione (un Trattato dello stesso tenore degli altri, precedenti e successivi). Il tema fondativo, in sede di redazione del testo, è stato sempre affrontato dall’alto verso il basso, puntando a un percorso costituente che, assodata la rispondenza ai grandi principi comuni ai Paesi Membri, fosse autonomo dall’oggettività, dalla materialità dei testi delle Costituzioni dei singoli Paesi. Forse un po’ troppo, vista l’importanza, la vetustà, la pregnanza delle varie Costituzioni europee. Forse è proprio questo l’insegnamento da trarre dal “5 Maggio” di Karlsruhe: ci siamo dimenticati di far dialogare tra loro i testi delle varie Costituzioni, sia nel tentativo di avvicinarle dolcemente e con rispetto, sia per utilizzarle come termometro dei reali bisogni e delle reali intenzioni di ogni Paese, queste ultime - le intenzioni - soprattutto con riferimento ai nuovi innesti sui tessuti costituzionali.

Soprattutto le modalità di inserimento nelle varie Costituzioni delle nuove parti riguardanti tematiche europee - i termini usati, le formulazioni, le sfumature, le priorità espresse e implicite, i rimandi, le condizioni - avrebbero dovuto alimentare un confronto aperto, che invece non è avvenuto. Un buon esempio è proprio l’articolo 88 della *Grundgesetz*. Probabilmente il confronto non avvenuto perché, pur di evitare chiarificazioni e fare emergere e dimostrare posizioni non composte o addirittura lontane tra Paesi, si è preferito lasciare disomogeneità e discordanze sottotraccia; ma così si è anche permesso che le Costituzioni funzionassero non come nobili piattaforme di dialogo ma come strumenti a difesa delle preferenze e degli equilibri interni a ciascun Paese, atteggiamento che è lecito e persino ovvio quando si entri in relazioni internazionali più o meno stabili, non privo di contraddizioni invece quando si sta perseguendo l’obiettivo di una Unione che è qualcosa di diverso e molto più pervasivo e impegnativo di un patto internazionale.

Le Costituzioni non sono un orpello, ma il condensato di un Paese e dei suoi cittadini. Non ci si deve meravigliare che facciano di tutto per spingere la loro tutela sino a quando non sono sicure di lasciare in mani altrettanto protettive i loro cittadini. È possibile dire che tutti hanno fatto lo sforzo di leggere e comprendere le Costituzioni degli altri Paesi Membri, o si deve riconoscere che ognuno conosce la propria e ignora del tutto le altrui? Forse, adesso che la crisi e Karlsruhe hanno definitivamente chiuso la “fase eroica” dell’Europa¹⁰ ed è necessario “guadarsi negli occhi” e decidere, adesso che tutto parla di “fase delle scelte”, è il momento di mettere una accanto all’altra le Costituzioni e provare a tirare fuori un testo connettivo comune. Aiuterà a dire la verità, una verità europea. È un passo indietro rispetto ai ritmi e ai traguardi programmati? Difficile dirlo, perché adesso di traguardi raggiungibili se ne intravedono davvero pochi, se non una potenziale grande, dotta, necessaria ballata di Corti Costituzionali anch’esse chiamate, come già la BCE, a supplire al *deficit* politico. Sarà processo costituente anche questo!

¹⁰ Quella di figure simbolo che aprono la strada, progetti, programmi a lungo termine, tensioni idealistiche da far percolare nella quotidianità, visioni a lunga gittata oltre interessi di piccolo cabotaggio, pazienti spiegazioni dei vantaggi e lunghe attese. La felice espressione “fase eroica” è di Giuliano Amato, oggi Giudice della Corte Costituzionale italiana.

88. [Banca federale – Banca centrale europea]. — La Federazione istituisce una banca valutaria e di emissione come Banca Federale. Le sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione Europea, alla Banca Centrale Europea, che è indipendente ed è vincolata allo scopo primario della garanzia della stabilità dei prezzi.

[articolo] modificato, con l'aggiunta del secondo periodo, dalla *Legge di modifica* del 21 dicembre 1992, I 2086

23. [Unione Europea – Protezione dei diritti fondamentali – Principio di sussidiarietà]. —

1. Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica Federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal Bundesrat, trasferire diritti di sovranità. Per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per analoghe disposizioni, mediante le quali la presente Legge fondamentale sarà modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni saranno rese possibili, si applica l'articolo 79 commi 2 e 3.

2. Il Bundestag e i Länder, attraverso il Bundesrat, concorrono agli affari dell'Unione Europea. Il Governo federale deve informare il Bundestag e il Bundesrat in modo esauriente e tempestivo.

3. Il Governo federale dà al Bundestag la possibilità di prendere posizione prima di concorrere agli atti normativi dell'Unione Europea. Nelle trattative il Governo federale tiene conto della posizione del Bundestag. Ulteriori disposizioni sono stabilite dalla legge.

4. Il Bundesrat deve essere associato alla formazione della volontà della Federazione nella misura in cui il suo concorso sia richiesto sul piano interno per una misura analoga ovvero qualora i Länder siano competenti sul piano interno.

5. Qualora in una sfera di competenza esclusiva della Federazione siano toccati interessi dei Länder, oppure qualora la Federazione abbia ad altro titolo il diritto di legiferare, il Governo federale tiene conto della posizione del Bundesrat. Se sono coinvolte in maniera preponderante competenze legislative dei Länder, l'organizzazione dei loro uffici o il loro procedimento amministrativo, nella formazione della volontà della Federazione deve essere considerato in modo determinante il parere del Bundesrat; in ogni caso è fatta salva la responsabilità centrale della Federazione. Nelle questioni che possono comportare aumenti di spese o diminuzioni di entrate della Federazione, è necessario il parere favorevole del Governo federale.

6. Se sono interessate in modo determinante competenze legislative esclusive dei Länder in materia di istruzione scolastica, cultura o radiodiffusione, la tutela dei diritti, che spettano alla Repubblica Federale di Germania quale Stato membro dell'Unione Europea, sarà trasferita dalla Federazione ad un rappresentante dei Länder nominato dal Bundesrat. La tutela dei diritti si realizza con la partecipazione del Governo federale e di concerto con esso; in ogni caso è fatta salva la responsabilità centrale della Federazione.

7. Le ulteriori disposizioni di cui ai commi 4, 5 e 6 sono stabilite da una legge, che necessita del parere favorevole del Bundesrat.

[articolo] abrogato dal *Trattato di unificazione* del 23 settembre 1990, II 885, 890 e successivamente reintrodotta dalla *Legge di modifica* del 21 dicembre 1992, I 2086

[comma 6] modificato, con la sostituzione del primo periodo, dalla *Legge per la modifica della Legge fondamentale* del 28 agosto 2006, I 2034

IX - LA GIURISDIZIONE

92. [Organi del potere giurisdizionale]. — Il potere giurisdizionale è affidato ai giudici; esso è esercitato dalla Corte costituzionale federale, dai tribunali federali previsti nella presente Legge fondamentale e dai tribunali dei Länder.

[articolo] modificato dalla *Sedicesima legge di modifica* del 18 giugno 1968, I 657

93. [Competenze della Corte costituzionale federale]. — 1. La Corte costituzionale federale decide:

- 1) sull'interpretazione della presente Legge fondamentale in seguito a controversie sulla portata dei diritti e dei doveri di un organo supremo federale o di altri interessati, ai quali siano stati conferiti propri diritti dalla presente Legge fondamentale o dal regolamento interno di un organo supremo federale;
- 2) nei casi di divergenze di opinioni o di dubbi sulla compatibilità formale e sostanziale del diritto federale o del diritto dei Länder con la presente Legge fondamentale o sulla compatibilità del diritto dei Länder con un diverso diritto federale, su istanza del Governo federale, del governo di un Land o di un terzo dei membri del Bundestag;
- 2a) nei casi di divergenze di opinioni se una legge sia conforme alle previsioni dell'articolo 72 comma 2, su istanza del Bundesrat, del governo di un Land o dell'assemblea rappresentativa di un Land;
- 3) nei casi di divergenze di opinioni sui diritti e doveri della Federazione e dei Länder, in particolare per l'attuazione del diritto federale da parte dei Länder e per l'esercizio del controllo federale;
- 4) in altre controversie di diritto pubblico tra la Federazione e i Länder, tra diversi Länder o all'interno di un medesimo Land, qualora non si possa adire altra autorità giudiziaria;
- 4a) sui ricorsi di costituzionalità che possono essere promossi da chiunque ritenga di essere stato leso dalla pubblica autorità in uno dei suoi diritti fondamentali o in uno dei diritti previsti dagli articoli 20 comma 4, 33, 38, 101, 103 e 104;
- 4b) sui ricorsi di costituzionalità di Comuni e Consorzi di Comuni per violazione del diritto di autoamministrarsi, garantito dall'articolo 28, operata per mezzo di una legge, purché, se si tratta di una legge di un Land, non possa essere sollevato ricorso dinanzi alla Corte costituzionale del Land medesimo;
- 5) negli altri casi previsti dalla presente Legge fondamentale.

2. La Corte costituzionale federale decide altresì, su istanza del Bundesrat, del governo di un Land o dell'assemblea rappresentativa di un Land, se non sussiste più la necessità di una disciplina legislativa federale nel caso di cui all'articolo 72 comma 4 o se non può essere più emanata una norma avente valore di diritto federale nei casi di cui all'articolo 125a comma 2, primo periodo. L'accertamento sul venir meno della necessità o sull'impossibilità di emanare una norma avente valore di diritto federale sostituisce una legge federale ai sensi dell'articolo 72 comma 4 o dell'articolo 125a comma 2, secondo periodo. La richiesta di cui al primo periodo è ammessa solo se è stata respinta dal Bundestag una proposta di legge ai sensi dell'articolo 72 comma 4 o dell'articolo 125a comma 2, secondo periodo, oppure se nell'arco di un anno non è stata avviata una discussione né presa una decisione su di essa oppure se è stata respinta dal Bundesrat una corrispondente proposta di legge.

3. La Corte costituzionale federale si attiva inoltre negli altri casi ad essa attribuiti da una legge federale.

[comma 1] modificato, con l'aggiunta dei n. 4a e 4b, dalla *Diciannovesima legge di modifica* del 29 gennaio 1969, I 97 e, dalla *Legge di modifica* del 27 ottobre 1994, I 3146

[comma 2] inserito dalla *Legge per la modifica della Legge fondamentale* del 28 agosto 2006, I 2034.

[comma 3] rinumerato (già comma 2) dalla *Legge per la modifica della Legge fondamentale* del 28 agosto 2006, I 2034

94. [Composizione della Corte costituzionale federale]. — 1. La Corte costituzionale federale è composta da giudici federali e da altri membri. I membri della Corte costituzionale federale sono eletti per metà dal Bundestag e per metà dal Bundesrat. Essi non possono far parte né del Bundestag, né del Bundesrat, né del Governo federale, né degli organi corrispondenti di un Land.

2. Una legge federale regola la sua costituzione e le relative norme procedurali e determina in quali casi le sue decisioni hanno forza di legge. Per quanto attiene ai ricorsi di costituzionalità essa può esigere quale presupposto il preliminare espletamento delle consuete vie legali e speciali condizioni di ammissibilità.

[comma 2] modificato, con l'aggiunta del secondo periodo, dalla *Diciannovesima legge di modifica* del 29 gennaio 1969, I 97

95. [Corti supreme della Federazione]. — 1. Per la giurisdizione ordinaria, amministrativa, finanziaria, del lavoro e sociale, la Federazione istituisce quali Corti supreme la Corte federale di giustizia, il Tribunale amministrativo federale, la Corte finanziaria federale, il Tribunale federale del lavoro e il Tribunale sociale federale.

2. Sulla nomina dei giudici di questi tribunali decide il ministro federale competente per la materia corrispondente di concerto con una commissione per l'elezione dei giudici, composta dai ministri dei Länder competenti per la materia stessa e da un ugual numero di membri eletti dal Bundestag.

3. Per assicurare l'uniformità della giurisprudenza deve essere istituita una camera comune dei tribunali menzionati nel comma 1. Ulteriori disposizioni sono stabilite da una legge federale.

[articolo] sostituzione dalla *Sedicesima legge di modifica* del 18 giugno 1968, I 657

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
<i>X. Le finanze</i>	<i>X. Le finanze</i>
Articolo 109 [Gestione del budget della Federazione e dei Länder] (1) La Federazione e i Länder sono autonomi e reciprocamente indipendenti in materia di bilancio.	Articolo 109 [Gestione del budget della Federazione e dei Länder] (1) <i>Identico.</i>
(2) La Federazione e i Länder devono tener conto nei rispettivi bilanci delle esigenze dell'equilibrio economico generale.	(2) La Federazione e i Länder adempiono congiuntamente agli obblighi della Repubblica federale di Germania derivanti dagli atti legislativi dell'Unione europea sulla conformità alla disciplina di bilancio come previsto dall'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea, e in tale quadro tengono conto delle esigenze connesse all'equilibrio economico generale.
	(3) I bilanci della Federazione e dei Länder, di norma, devono essere portati in pareggio senza ricorrere al prestito. La Federazione e i Länder possono prevedere regolamentazioni che tengano conto, in modo simmetrico sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino, degli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità e ammettere altresì deroghe nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria. Per le regolamentazioni in deroga devono essere adottati <u>piani di ammortamento appropriati.</u> Per quanto attiene al bilancio della Federazione i dettagli sono regolati dall'Articolo 115, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati, se le entrate da prestiti non superano la <u>soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale.</u> I dettagli sui

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
	bilanci dei <i>Länder</i> sono regolati da questi ultimi nell'ambito dei poteri loro conferiti dalla Costituzione, fermo restando che i requisiti di cui al primo periodo si considerano salvaguardati solo se non sono state ammesse entrate provenienti dal ricorso al prestito.
(3) Con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, possono essere posti per la Federazione e per i Länder dei comuni principi fondamentali per rendere adeguato il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale.	(4) Con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, possono essere posti per la Federazione e per i Länder dei comuni principi fondamentali per rendere adeguato il bilancio alla congiuntura e per un piano finanziario pluriennale.
(4) Per tutelarsi da una perturbazione dell'equilibrio economico generale possono essere emanate, con una legge federale, che necessita dell'approvazione del Bundesrat, delle prescrizioni concernenti: 1. l'ammontare massimo, le condizioni e la successione nel tempo dell'assunzione di prestiti da parte di enti territoriali e di consorzi di diritto pubblico creati per scopi speciali; 2. l'impegno della Federazione e dei Länder di mantenere dei depositi infruttiferi presso la Banca Federale Tedesca (riserve di perequazione della congiuntura). Le autorizzazioni all'emanazione dei relativi decreti legislativi possono essere conferite soltanto al Governo federale. E tali decreti legislativi necessitano dell'approvazione del Bundesrat. Essi devono essere abrogati non appena il Bundestag lo richieda; i particolari sono stabiliti da una legge federale.	(4) <i>Abrogato.</i>
(5) La Federazione e i Länder rispondono in via solidale degli obblighi della Repubblica federale di Germania	(5) Le sanzioni imposte dalla Comunità europea in base alle disposizioni sulla conformità alla disciplina di bilancio di

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
<p>discendenti dagli atti normativi della Comunità europea ai sensi dell'articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea in relazione al rispetto della disciplina di bilancio. La Federazione e i Länder rispondono delle sanzioni imposte dalla Comunità europea in un rapporto di 65 a 35.</p> <p>I Länder nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti ripartiti in rapporto al numero degli abitanti; il 65 per cento degli oneri spettanti ai Länder vengono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva. I particolari sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat.</p>	<p>cui all'Articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea sono imputate alla Federazione e ai Länder nel rapporto di 65 a 35.</p> <p>I Länder nel loro insieme rispondono in via solidale del 35 per cento degli oneri ad essi spettanti ripartiti in rapporto al numero degli abitanti; il 65 per cento degli oneri spettanti ai Länder <u>vengono da essi sostenuti in proporzione alla rispettiva responsabilità oggettiva.</u> I particolari sono regolati da una legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat.</p>
	<p style="text-align: center;">Articolo 109a</p> <p>Al fine di evitare un'emergenza di bilancio possono essere emanate, con legge federale che necessita dell'approvazione del Bundesrat, disposizioni concernenti</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. il controllo continuo della gestione di bilancio della Federazione e dei Länder da parte di un organismo comune (Consiglio di stabilità); 2. le condizioni e le procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio; 3. i principi regolanti l'elaborazione e attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio. <p>Le decisioni e i documenti di lavoro del Consiglio di stabilità devono essere resi pubblici.</p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania

Testo precedente	Testo successivo
<i>X. Le finanze</i>	<i>X. Le finanze</i>
<p>Articolo 115 [Ricorso al credito]</p> <p>(1) L'assunzione di crediti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale. Le entrate provenienti da crediti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Eccezioni sono ammissibili solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale. I particolari sono disciplinati da una legge federale.</p>	<p>Articolo 115 [Ricorso al credito]</p> <p>(1) L'assunzione di crediti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale.</p>
<p>(2) Eccezioni a quanto stabilito nel primo comma sono ammissibili per fondi speciali della Federazione, purché stabilite con legge federale.</p>	<p>(2) Le entrate e le uscite, di norma, devono essere portate in pareggio senza ricorrere al prestito. Tale principio è salvaguardato se le entrate da prestiti <u>non superano la soglia dello 0,35 per cento del prodotto interno lordo nominale.</u> Inoltre, in presenza di andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità, si deve tenere conto in modo simmetrico degli effetti sul bilancio sia nelle fasi di ripresa che nelle fasi di declino. Gli scostamenti del ricorso effettivo al credito dalla soglia massima consentita ai sensi del periodo da 1 a 3 vengono registrati su un apposito conto di controllo; gli addebiti che superano la soglia dell'1,5 per cento rispetto al prodotto interno lordo nominale devono essere ridimensionati tenuto conto dell'evoluzione del ciclo congiunturale. I dettagli, ed in particolare le entrate e le uscite aggiustate per le transazioni finanziarie,</p>

Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania	
Testo precedente	Testo successivo
	<p>il metodo di calcolo del limite massimo dell'indebitamento netto annuo, tenuto conto dell'andamento della congiuntura sulla base di una procedura di aggiustamento del ciclo congiunturale, nonché il controllo e la compensazione degli scostamenti dell'indebitamento effettivo dal limite massimo consentito, sono regolati da una legge federale. Nel caso di calamità naturali, o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, il superamento di tali limiti di ricorso al debito è consentito se la maggioranza dei membri del Bundestag adotta una decisione in tale senso. La decisione deve essere collegata a un piano di ammortamento. Il rimborso dei prestiti accesi ai sensi del sesto periodo deve avvenire entro un lasso di tempo adeguato.</p>

Il cuneo sul lavoro

Falso mito o problema concreto? Ininfluenza o distorsivo/depressivo? Solo termometro “incolpevole” di quello che non funziona o tassello strutturale su cui intervenire? Da decenni, ormai, il cuneo fiscale e contributivo continua a dare fiato al dibattito di politica economica, riaccessi adesso dal DL n. 3/2020 che ha innalzato a 100 euro il cosiddetto “*Bonus Renzi*” per i redditi da lavoro sino a 28 mila euro, e introdotto una detrazione fiscale temporanea per i redditi superiori a 28 mila e sino a 40 mila euro valida nel secondo semestre 2020 e con importo massimo di 600 euro decrescente nel reddito. Per alcuni intervento inutile e dispersivo, per altri insufficiente a recuperare la distanza che separa l’Italia dagli altri Paesi. Sia i primi sia i secondi fanno affidamento sulla complessiva riforma dell’impianto dell’imposizione personale sui redditi in programma nel 2021. Intanto il tempo passa e, cuneo o non cuneo, i problemi restano. A cominciare da una differenza di metodo di cui poco si parla: un conto è riconoscere *bonus* fiscali per sostenere i redditi netti da lavoro, altro conto è cercare di ridurre il cuneo agendo corrispondentemente sulle spese che le risorse raccolte tramite lo stesso cuneo vanno a finanziare. Questo punto non è di secondaria importanza, se si ha in mente un nuovo migliore equilibrio strutturale e se si guarda alla composizione interna del cuneo italiano, la cui parte preponderante è fatta da contributi sociali a finalità pensionistica.

A parlare di cuneo fiscale e contributivo si rischia, oggi, di apparire un po’ antiquati: è dibattito che si trascina da tanto tempo, almeno da quando sedevo sui banchi della “Bocconi” all’inizio degli anni ‘90. Eppure, se il tema resta caldo, è perché le visioni restano diverse e contrastanti. Il cuneo italiano è più elevato di quello degli altri Paesi o no? Quali effetti ha un elevato cuneo sul mercato del lavoro e sulla dinamica dell’occupazione e delle retribuzioni? Il cuneo è solo il termometro di aspetti strutturali più profondi che necessiterebbero di cambiamenti, o può esso stesso diventare un elemento di struttura che genera effetti diretti e meritevole pertanto di specifica attenzione? Le retribuzioni italiane sono basse per via della condizione di stagnazione che il Paese sta attraversando da decenni e che annovera plurime concause (economiche, istituzionali, politiche); tra

queste concause c’è stato / c’è un ruolo, diretto o indiretto, svolto dal cuneo? La stessa domanda può essere sollevata a proposito della crescente precarietà dei contratti di lavoro e dell’elevato *mismatching* tra mansioni effettive e capitale umano delle nuove leve degli occupati. Questo breve scritto non ha la pretesa di entrare nel vivo di interrogativi così complessi, ma solo di tratteggiare alcune considerazioni che invitano a non sottovalutare il peso e gli effetti del cuneo fiscale e contributivo, non in generale, su di un piano teorico e astratto, bensì con riferimento ai livelli raggiunti in Italia, alla composizione interna del cuneo italiano e nel contesto dell’economia italiana.

L’ultimo “*Taxing Wages*” dell’OCSE permette, come d’abitudine, di confrontare il cuneo sui redditi da lavoro dipendente tra Paesi, per

diverse combinazioni di livelli retributivi (espressi in percentuale del salario medio) e composizione del nucleo familiare. Il cuneo è la differenza tra il costo del lavoro per il datore e la retribuzione netta per il dipendente; si compone di imposte sul reddito e contribuzione sociale a carico del lavoratore, e contribuzione sociale a carico del datore di lavoro.

Con riferimento al 2019, il *Grafico n. 1* descrive la differenza del cuneo italiano rispetto a quello di Belgio, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito, Stati Uniti e media OCSE. La distinzione tra quanto a carico del lavoratore e quanto a carico del datore (l'incidenza *de iure*) aggiunge informazione, ma quello che rileva è la dimensione complessiva del cuneo, che poi le parti includono nella contrattazione dei livelli retributivi (il datore di lavoro guarda al costo del lavoro onnicomprensivo, mentre per il lavoratore tra gli aspetti di rilievo, non l'unica ma sicuramente di rilievo, c'è il netto in busta paga). Più importante è invece la suddivisione del cuneo tra componente di imposizione sui redditi e componente di contribuzione sociale, per fare luce sull'utilizzo delle risorse raccolte per il tramite del cuneo.

Ai fini della descrizione, è preferibile tenere distinto quello che accade per livelli retributivi pari al 50 per cento del salario medio. Qui, fatta eccezione per la Germania e la Spagna, l'Italia ha un cuneo (espresso in percentuale del costo del lavoro) più alto rispetto a quello del Belgio, nettamente più alto rispetto alla media OCSE (8-9 p.p.), significativamente più alto rispetto a quello degli Stati Uniti (da 10 a 20 p.p. a seconda dei casi), significativamente più alto di quello del Regno Unito (da 15 a 25 p.p.), enormemente più alto di quello della Francia (da 20 a 35 p.p.).

Per i successivi livelli di reddito (100, 150, 200, 250 per cento del salario medio), solo il Belgio mostra un cuneo superiore (al più 5 p.p., e nella maggior parte delle combinazioni del nucleo familiare, non in tutte). La Francia

mostra un cuneo sempre inferiore (da 1 a 7 p.p.). La Germania ha un cuneo sempre inferiore, con lo stacco che aumenta nel livello delle retribuzioni: non supera i 5 p.p. quando la retribuzione è quella media, varia da 2 a 10 p.p. per retribuzioni pari al 150 per cento del salario medio, da 5 a 15 p.p. per retribuzioni pari al 200 per cento del salario medio, e da 8 a 18 p.p. per retribuzioni pari al 250 per cento del salario medio. Un andamento simile si rileva nel confronto con la Spagna. Rispetto alla media OCSE, il maggior cuneo italiano misura tra i 10 e i 16-17 p.p.. Rispetto al Regno Unito lo stacco resta sempre dell'ordine dei 15 p.p.. Quello più ampio emerge nel confronto con gli Stati Uniti, in crescita assieme alle retribuzioni dai 15 a oltre i 25 p.p..

Sono valori che paiono tutt'altro che trascurabili. I Paesi più direttamente confrontabili, per dimensione dell'economia, popolazione, struttura e finanziamento del *welfare system*, sono la Francia, la Germania e la Spagna. Per la prima lo stacco di oltre 20 p.p. sulle retribuzioni basse (frutto di *cash benefit* di importo significativo in Francia) si riassorbe sino a 3 p.p. (nella media delle altre combinazioni familiari) per gli altri livelli di reddito; per la seconda (la Germania), lo stacco, come si è visto, cresce nei livelli retributivi, e da negativo per i redditi bassi è già al di sopra dei 5 p.p. per retribuzioni pari a 1,5 volte il salario medio per poi ampliarsi ancora; per la Spagna la progressione è anche più netta, e lo stacco è già al di sopra dei 10 p.p. per retribuzioni pari a 1,5 volte il salario medio per poi crescere ancora. Può un maggior cuneo di 5-10 p.p. su retribuzioni tutto sommato contenute (1,5 volte la media) essere ritenuto ininfluenza?

Tra l'altro, su di un piano di metodo, è opinabile che il confronto vada fatto solo con Paesi comparabili in tutte le dimensioni, inclusa quella della struttura e del finanziamento del *welfare state*. Così si rischia di escludere quei termini di paragone che hanno un cuneo più basso proprio in virtù delle

diversità di struttura, o che quel cuneo più basso hanno costruito proprio portando avanti un disegno di struttura diverso dal nostro, non necessariamente migliore e da imitare *in toto*, ma con alcune proprietà che potrebbe essere utile mettere a fuoco. Il Regno Unito ha un cuneo più basso di 15 p.p. (anche di più se ci si limita ai redditi più bassi), mentre gli Stati Uniti di oltre 20 p.p..

Si potrebbe controbattere che il Regno Unito ha un sistema sanitario universalistico come il nostro Ssn ma, diversamente da noi, un sistema pensionistico multipilastro che si affida in maniera significativa ai fondi pensione. Nella contabilità del cuneo andrebbero inseriti i contributi che i lavoratori versano periodicamente ai fondi per preparare la pensione futura (la parte di pensione futura che maturerà nel pilastro privato). Ma allora le domande diventerebbero due: la prima è se il versamento periodico medio al fondo pensione, effettuato lungo tutta la carriera da un lavoratore dipendente UK o per lui dal suo datore di lavoro, arrivi a contare i 15 p.p. di differenza (di costo del lavoro) che oggi esistono tra Italia e Regno Unito; la seconda (forse un po' retorica) è se il tasso medio di accumulazione all'interno del fondo (durante tutta la carriera) sia minore o maggiore rispetto al tasso medio a cui si accumulano i contributi sociali al primo pilastro italiano (la crescita media quinquennale del PIL nominale). Potrebbe, per inciso, anche essere osservato che in Italia un risparmio privato forzoso a finalità previdenziale esiste, il TFR/TFS, e che la relativa aliquota di contribuzione andrebbe aggiunta alla misura del cuneo, se si sposa per intero la prospettiva di includere nel confronto le varietà di struttura dei vari Paesi.

L'altra obiezione, ancora più lampante, potrebbe riguardare gli US, dove il sistema pensionistico è multipilastro (pensione pubblica di base creata in epoca *Roosveltiana* più fondi pensione e assicurazioni con finalità

pensionistica o mista) e il sistema sanitario con ampio ricorso ad assicurazioni private, anche se ai programmi di assistenza sanitaria pubblica ispirati all'universalismo selettivo - *Medicare* (agli anziani), *Medicaid* (alle fasce più povere della popolazione) e *CHIP* (ai minori) - sono dedicate risorse pubbliche superiori (in termini di PIL) a quelle che i più grandi Paesi europei (Francia, Germania, Italia) destinano ai loro sistemi sanitari nazionali. In US, nonostante la spesa privata per la sanità sia molto elevata, quella pubblica resta superiore e la loro somma raggiunge livelli addirittura doppi o più che doppi, in percentuale del PIL, rispetto alla spesa totale per la sanità nei Paesi europei. Il modello US non è certo un *benchmark* da imitare (ha tanti difetti, che in parte sono all'origine dell'elevata spesa), ma il confronto con quell'assetto, capace di destinare a pensioni e sanità il 27,5 per cento del PIL contro il 24,4 dell'Italia (*Tavola n. 1*), e di queste risorse ben il 15,5 per cento pubbliche, obbliga a domandarsi se quel maggior cuneo di 20 p.p. di costo del lavoro (che separa l'Italia dagli US) sia davvero necessario e soprattutto proporzionato.

Oltretutto, se si guarda alla spesa complessiva per il *welfare*, la differenza di circa 10 p.p. di PIL, che separa gli US dall'Italia in termini di risorse pubbliche lorde, viene più che controbilanciata se si includono le risorse private (dei pilastri privati ad adesione volontaria e/o obbligatoria); se poi (*Tavola n. 1*) si guarda ai valori netti (di imposizione e/o incentivazione fiscale), i 3 p.p. che separano gli US dall'Italia in termini di risorse pubbliche sono più che controbilanciati se si includono anche le risorse private, con gli US che arrivano a spendere quasi 5 p.p. in più. Spesso queste statistiche OCSE sono lette à *la Adema*, con l'obiettivo di dimostrare che l'Italia (e più in generale i Paesi europei) non spendono più degli US per il *welfare system*, oppure che l'Italia ha una spesa sostanzialmente allineata a quella degli altri Paesi europei. E le due cose sono senza dubbio vere, solo che il dato di spesa andrebbe letto congiuntamente allo

sforzo fiscale e contributivo da parte dei redditi da lavoro per finanziare quella spesa. In Us e in Uk, i livelli di spesa prima descritti sono compatibili con un cuneo fiscale e contributivo sui redditi da lavoro molto inferiore rispetto a quello italiano. In proporzioni diverse, questa considerazione è confermabile anche nel confronto con Francia, Germania e Spagna (oltre che con la media complessiva dei Paesi OCSE).

Se poi si passa a guardare dentro il cuneo - alla composizione della differenza tra il cuneo italiano e quello degli altri Paesi (*Grafico n. 2*) - emerge che la maggior parte dello scarto (circa i 2/3) è ascrivibile alla contribuzione sociale che in Italia è per la quasi totalità contribuzione pensionistica: oltre 15 p.p. di costo del lavoro rispetto agli Us, 15 p.p. rispetto a Uk, 10 p.p. rispetto alla media OCSE; rispetto a Spagna e Germania gli stacchi sono crescenti "a gradoni" nei livelli retributivi e arrivano a superare i 10 p.p. per retribuzioni pari a 2,5 volte il salario medio. Solo per Belgio e Francia la parte del cuneo che va in contributi sociali è inferiore rispetto all'Italia, tranne che per i livelli retributivi più bassi (al di sotto del salario medio), dove lo stacco rispetto alla Francia arriva quasi a 10 p.p. e quello rispetto al Belgio a 8 p.p..

Guardare dentro il cuneo è importante per provare a cogliere differenze sulla diversa allocazione per funzioni delle risorse raccolte tramite lo stesso cuneo. Ad allocazioni diverse possono corrispondere differenze di struttura in grado di indirizzare o quantomeno di influenzare la dinamica del sistema socio-economico. In questo caso, la predestinazione

¹ Sicuramente vero in termini di spesa lorda, resta vero anche in termini di spesa netta (pensioni al netto del prelievo fiscale laddove esiste). Il confronto metodologicamente più corretto è tuttavia quello tra spese lorde, a meno di non volere considerare, assieme alla spesa netta, anche la *tax-expenditure* connessa alla deducibilità/detraibilità degli oneri contributivi. In Italia c'è pieno assoggettamento delle pensioni all'imposta personale sui redditi e, nel contempo, totale deducibilità delle contribuzioni dai redditi imponibili (sia

formale (*earnmarking*) della parte contributiva del cuneo italiano (si tratta di oneri contributivi corrisposti direttamente all'INPS), permette di dire che la parte prevalente (i 2/3) del maggior cuneo italiano va a finanziare via ripartizione (*pay-as-you-go*) le pensioni del primo pilastro, la voce più importante dei *welfare system* e che sul bilancio del *welfare* italiano pesa significativamente più che negli altri Paesi (*Grafici n. 4-5*)¹, sottraendo spazio agli altri istituti (sanità e assistenza alle non autosufficienze, famiglia, minori, conciliazione vita-lavoro, contrasto della povertà, istruzione e sviluppo del capitale umano, politiche attive e passive del lavoro) che sono essenziali per dare adeguato sostegno durante tutte le fasi della vita (non solo la vecchiaia) e altrettanto importanti come fattori di crescita economica. In altri termini, la questione del cuneo non è separabile da quella della composizione e della qualità della spesa che sta dietro e dentro lo stesso cuneo, caratteristiche di struttura che influenzano l'evoluzione nel tempo del sistema socio-economico².

Se il *welfare system* è fonte non solo di benessere ma anche di crescita economica (e chi scrive lo crede fermamente), tanto più lo è se la spesa non è concentrata su un solo istituto e su una sola fase della vita, ma è articolata sui più istituti in grado di attivarsi contestualmente ai bisogni e alle potenzialità di tutte le fasi della vita. In questo momento, il *welfare system* italiano pensa molto ai vecchi, molto ai giovani per quando tra trenta o quarant'anni, saranno vecchi anche loro, e molto poco ai giovani adesso che sono giovani. Di quel cuneo fiscale e contributivo un giovane vede soprattutto gli effetti negativi immediati

quelli dei lavoratori sia, per la quota di contribuzione a carico del datore di lavoro, quelli di impresa; per l'impresa sono parte dei costi del personale).

² Si veda: "*Le Risorse per il Welfare del Futuro*", su <http://www.reforming.it/articoli/risorse-welfare-futuro>; "*Presente e Futuro del PayGo*", su <http://www.reforming.it/articoli/presente-futuro-paygo>; "*Primo e secondo pilastro integrati*", <http://www.reforming.it/articoli/pilastro-integrati>.

(meno reddito da lavoro netto) e solo lontani nel tempo, chissà mai se ci si arriverà e come, gli effetti positivi.

Il cuneo non è certamente la “bacchetta magica” che da sola può risolvere i problemi. E non è neppure la causa prima di quei problemi fatti di crescita al lumicino, deboli visioni sul futuro, scarsi investimenti che deprimono la produttività che a sua volta si riflette in basse retribuzioni e problemi di occupazione. Tuttavia, a lungo andare, a furia di ampliarsi per continuare a rendere possibili le prestazioni di un *welfare* avanzato in un contesto di declino economico e demografico, anche il cuneo è diventato un pezzo di struttura e entrato a fare parte degli ostacoli su cui intervenire.

Se le retribuzioni italiane sono inferiori a quelle dei Paesi più direttamente comparabili, è anche perché un cuneo alto e crescente nei livelli retributivi (*Grafico n. 3*), da un lato, crea incentivi per i datori a concentrare la domanda di lavoro soprattutto nelle fasce retributive più basse e, dall'altro, scoraggia l'offerta di lavoro dei lavoratori a più elevato capitale umano che, per ogni livello di costo del lavoro che il datore è disposto a sostenere, otterrebbero retribuzioni nette al di sotto delle loro aspettative. La delle retribuzioni di importo elevato, tra le più basse in area OCSE (*Grafico n. 6c*), potrebbe trovare spiegazione anche in questo effetto, oltre che in numerose altre determinanti. A questi lavoratori si può pure continuare a ripetere che in realtà la parte del cuneo corrispondente a contribuzione sociale si trasformerà, di lì a qualche decina di anni, in assegno pensionistico, ma non si può impedire che essi continuino a trovare poco conveniente la sproporzione tra l'elevato sforzo contributivo e i rendimenti ottenibili sui contributi, oggi tutti canalizzati sul pilastro pubblico finanziato a ripartizione dove si

accumulano al tasso medio di crescita quinquennale del PIL.

Insomma, non si deve trasformare il cuneo in una leva palinogenetica, ma sarebbe anche un errore non riconoscere nel cuneo sia la manifestazione di esigenze di cambiamento inascoltate (reindirizzamento delle specializzazioni industriali, investimenti e innovazione per innalzare la produttività e allargare la base occupazionale) sia, dopo decenni che l'intero sistema si è adagiato su un sentiero di stagnazione e lento declino, anche uno dei tasselli su cui agire per smuovere questo equilibrio negativo e fare germogliare qualcosa di nuovo.

In questa prospettiva, più che continuare a portare avanti un confronto astratto e anche un po' di principio o ideologico, ci si dovrebbe sforzare di disegnare quegli interventi sul cuneo che possano contemporaneamente essere praticabili per le finanze pubbliche ed efficaci nel creare basi nuove per il lavoro. Si devono evitare interventi estemporanei, frammentati, rivolti solo a gruppi, parziali in attesa di completamento ma senza un progetto chiaro di nuovo assetto. Una delle ipotesi che appaiono più convincenti nel soddisfare queste caratteristiche è quella di una riduzione permanente dei contributi pensionistici al primo pilastro rivolta agli *under-25* o agli *under-35* per favorire la loro occupazione e il ringiovanimento delle forze di lavoro³.

Non si deve aver paura che il taglio si riverberi integralmente sul calcolo della futura pensione, in ossequio alle regole contributivo-nozionali in vigore (le “Dini”). I redditi per la quiescenza dovranno trovare compensazione in carriere lavorative più lunghe e continue e in qualunque altra scelta che i giovani vorranno responsabilmente fare per preparare risparmi con cui integrare la futura pensione. Non si

³ Si veda: “*Tagliare i contributi per slanciare i giovani*”, su <http://www.reforming.it/articoli/tagliare-contributi-slanciare-giovani>.

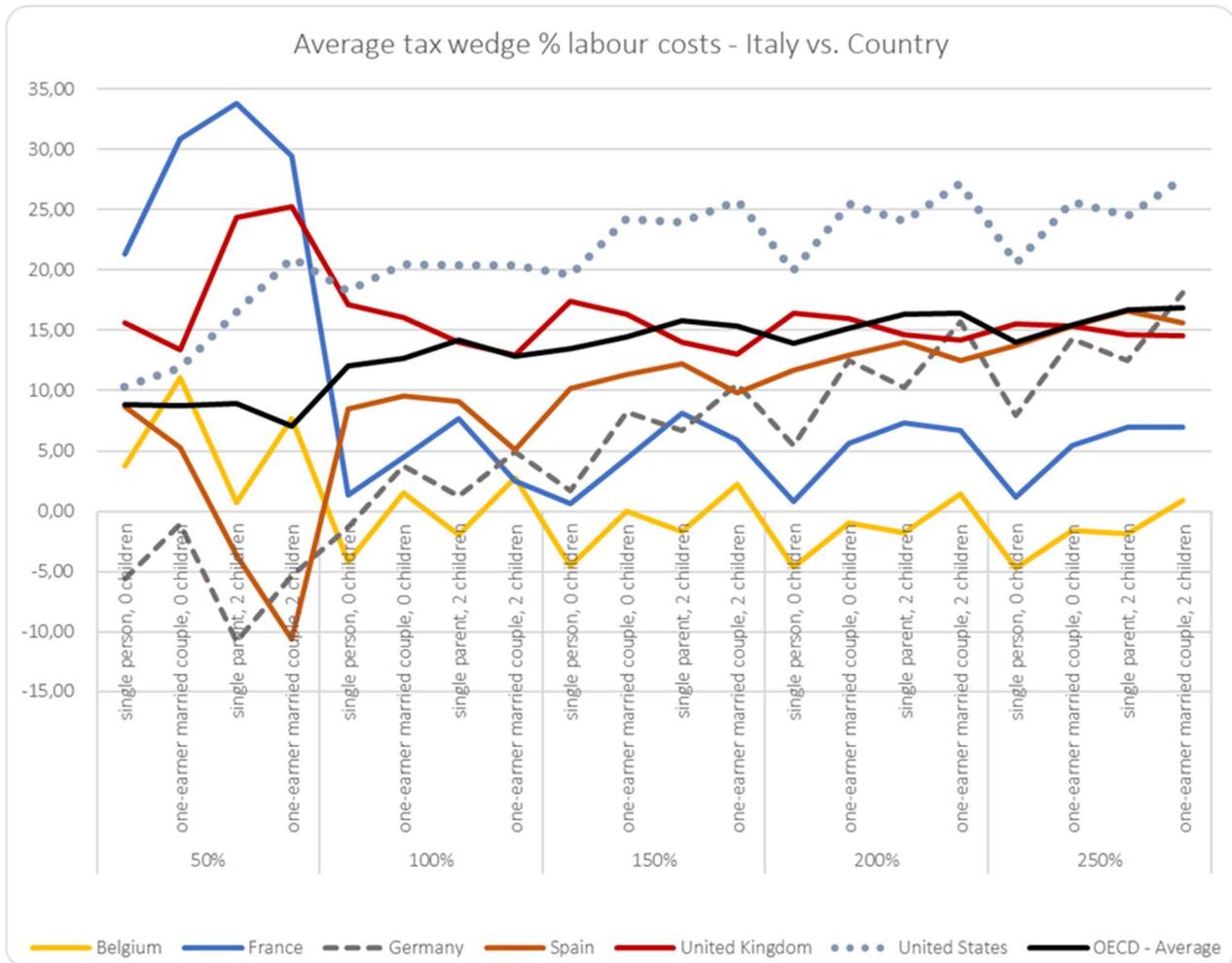
deve aver paura di questo cambiamento più di quanto non se ne debba già avere, e tanta, per le condizioni di debolezza cronica e di precarietà del lavoro a cui si stenta a trovare rimedio, che colpiscono soprattutto i giovani e che la crisi da COVID-19 sta rendendo ancora più crude.

Il cuneo non è la panacea ma può essere uno spiraglio per fare passare una ventata di aria

fresca ed energie nuove sul lavoro e nella società. Forse è nella natura delle cose che i più anziani temano un cambiamento di questo tipo, ma forse è arrivato il momento di pensare prioritariamente ai giovani.

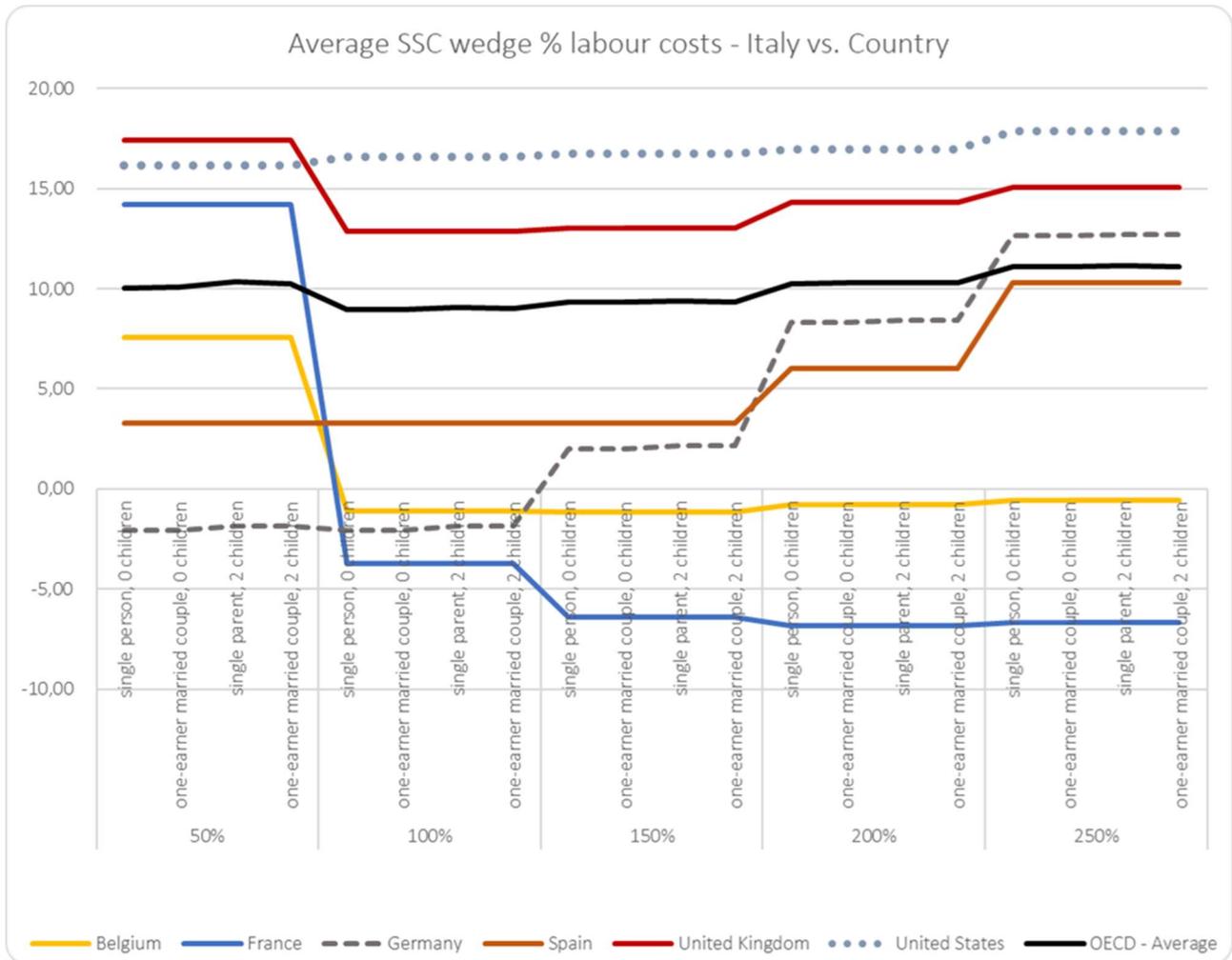
<http://www.reforming.it>
e-mail: info@reforming.it
[twitter: reformingit](https://twitter.com/reformingit)

Grafico n. 1



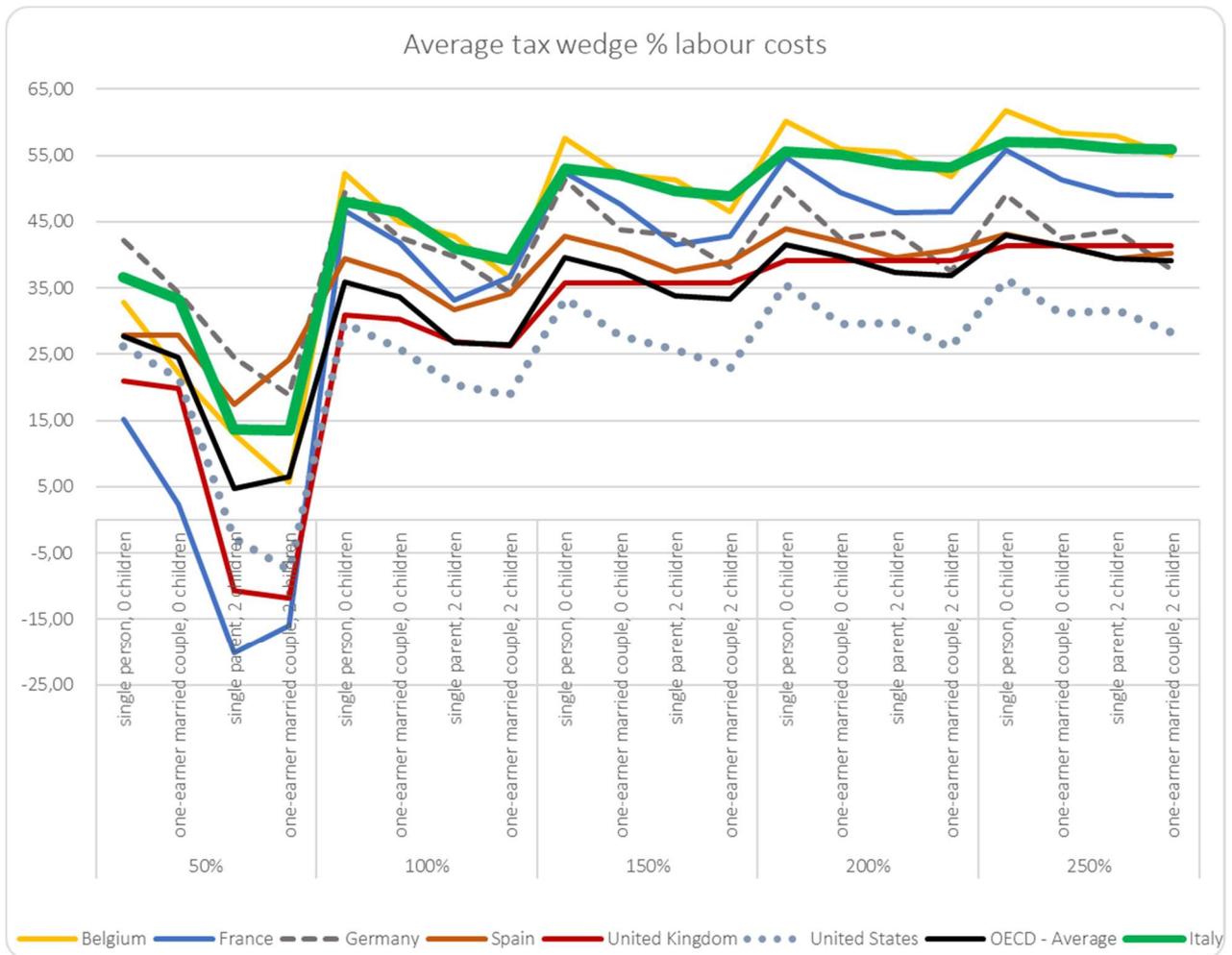
Source: OECD dataset

Grafico n. 2



Source: OECD dataset

Grafico n. 3



Source: OECD dataset

Tavola n. 1 (Source: OECD dataset)

Dataset: Social Expenditure - Aggregated data

Type of Expenditure		Total				
Branch		Health				
Type of Programme		Total				
Measure		In percentage of Gross Domestic Product				
Year		2015				
Source		Public	Mandatory private	Voluntary private	Private (Mandatory and Voluntary)	Total
Country	Unit					
<u>Belgium</u>	Percentage	7,9		0,5	0,5	8,4
<u>France</u>	Percentage	8,8		1,6	1,6	10,4
<u>Germany</u>	Percentage	8,1	0,8	0,3	1,2	9,2
<u>Italy</u>	Percentage	6,7		0,2	0,2	6,9
<u>Spain</u>	Percentage	6,5		0,5	0,5	7,0
<u>United Kingdom</u>	Percentage	7,7	0,0	0,5	0,5	8,2
<u>United States</u>	Percentage	8,4	5,6	1,2	6,8	15,2
<u>OECD - Total</u>	Percentage	5,3	0,5	0,5	1,0	6,3

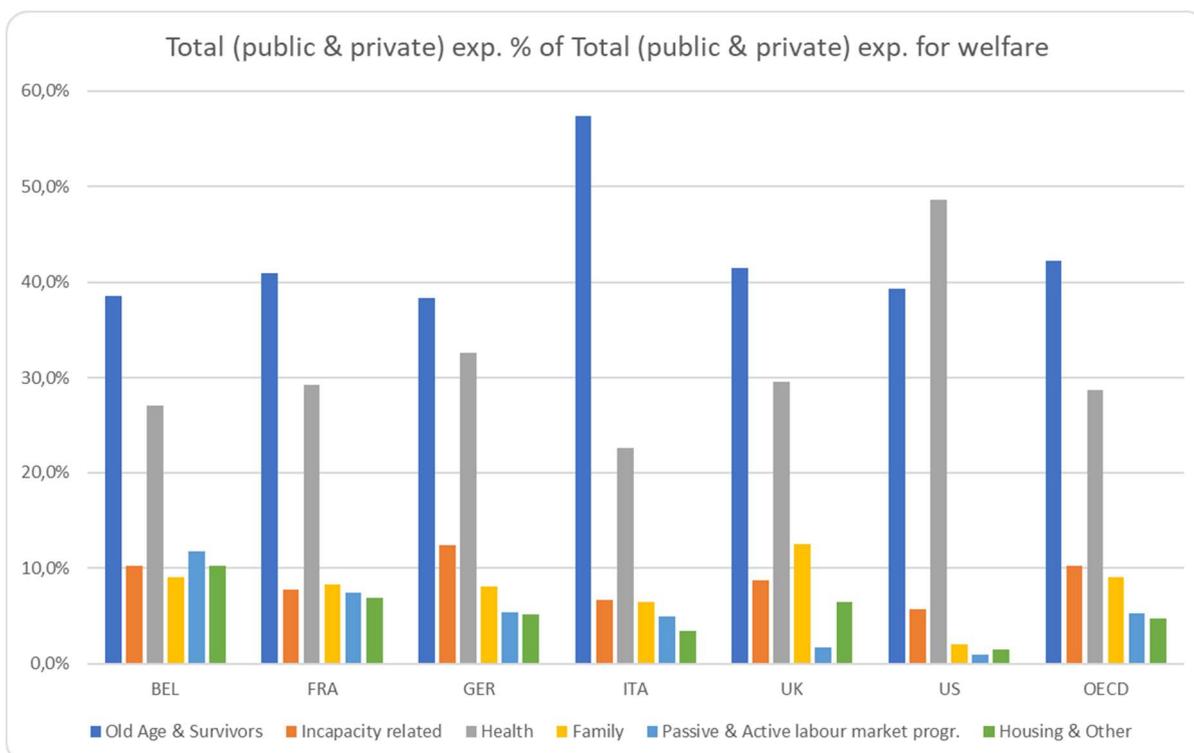
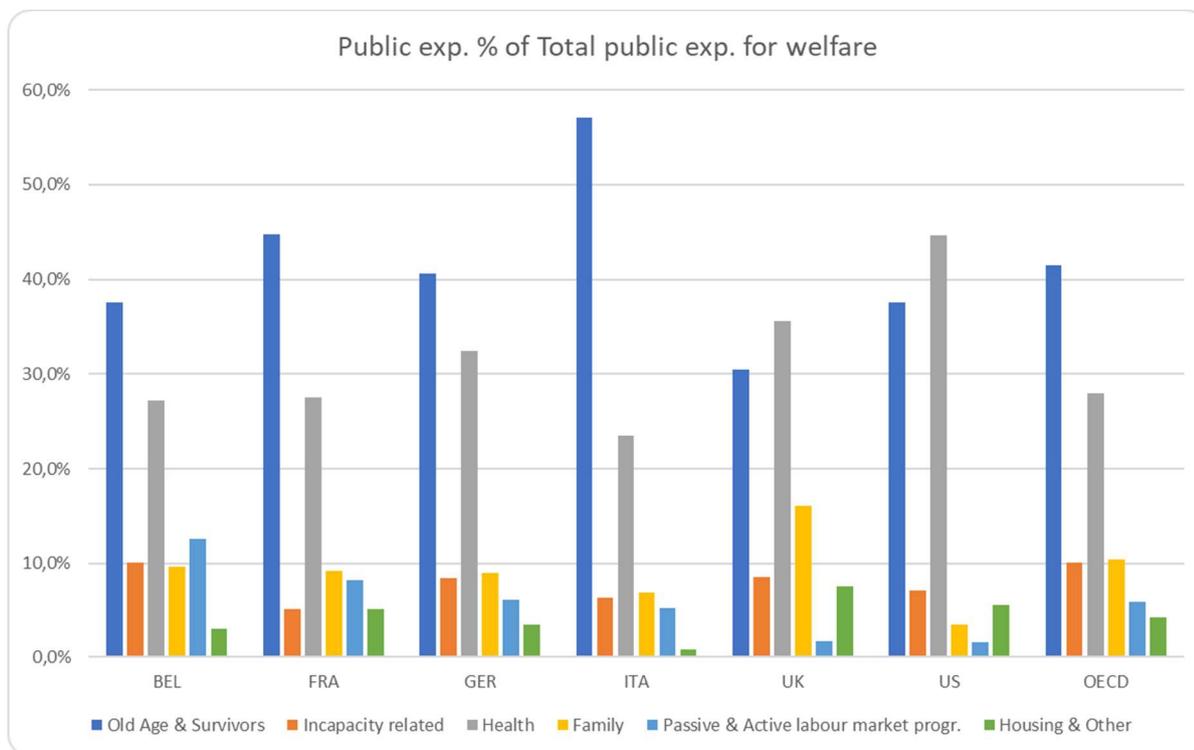
Dataset: Social Expenditure - Aggregated data

Type of Expenditure		Total				
Branch		Old age and Survivors				
Type of Programme		Total				
Measure		In percentage of Gross Domestic Product				
Year		2015				
Source		Public	Mandatory private	Voluntary private	Private (Mandatory and Voluntary)	Total
Country	Unit					
<u>Belgium</u>	Percentage	11,0	0,0	1,1	1,1	12,0
<u>France</u>	Percentage	14,3	0,1	0,1	0,2	14,5
<u>Germany</u>	Percentage	10,1		0,8	0,8	10,9
<u>Italy</u>	Percentage	16,2	0,8	0,4	1,2	17,5
<u>Spain</u>	Percentage	11,6		0,4	0,4	11,9
<u>United Kingdom</u>	Percentage	6,6	0,7	4,2	5,0	11,6
<u>United States</u>	Percentage	7,1		5,2	5,2	12,3
<u>OECD - Total</u>	Percentage	7,9	0,6	0,8	1,4	9,3

Dataset: Social Expenditure - Aggregated data

Type of Expenditure		Total					
Branch		Total					
Type of Programme		Total					
Measure		In percentage of Gross Domestic Product					
Year		2015					
Source		Public	Mandatory private	Voluntary private	Private (Mandatory and Voluntary)	Net Public	Net Total
Country	Unit						
<u>Belgium</u>	Percentage	29,2	0,0	1,9	1,9	25,1	26,7
<u>France</u>	Percentage	32,0	0,2	3,3	3,5	28,4	31,7
<u>Germany</u>	Percentage	24,9	2,2	1,2	3,5	23,3	24,8
<u>Italy</u>	Percentage	28,5	1,0	0,9	1,9	23,8	25,4
<u>Spain</u>	Percentage	24,7		1,1	1,1	22,0	22,9
<u>United Kingdom</u>	Percentage	21,6	0,9	5,3	6,2	19,9	24,5
<u>United States</u>	Percentage	18,8	5,8	6,7	12,5	20,7	30,0
<u>OECD - Total</u>	Percentage	19,0	1,3	1,6	3,0	18,3	20,9

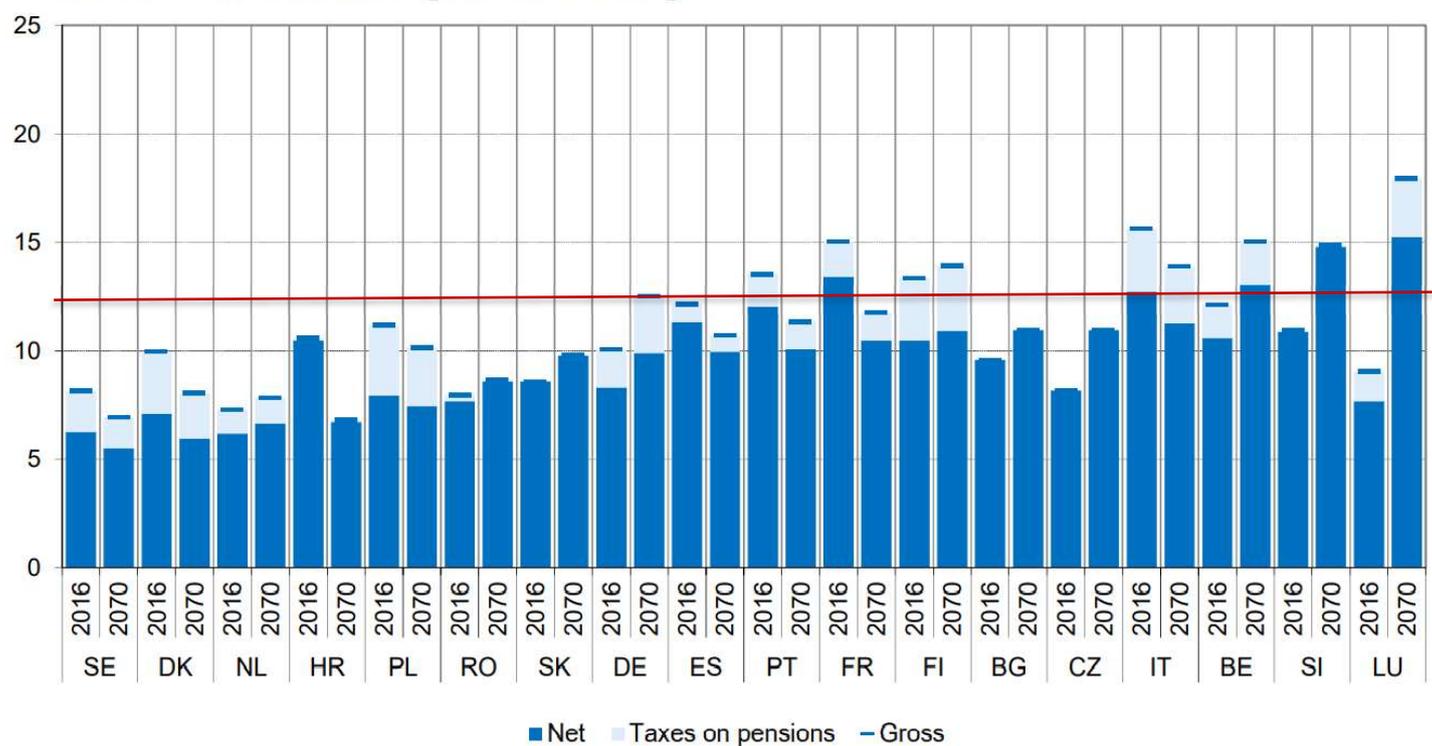
Grafico n. 3



Source: OECD dataset

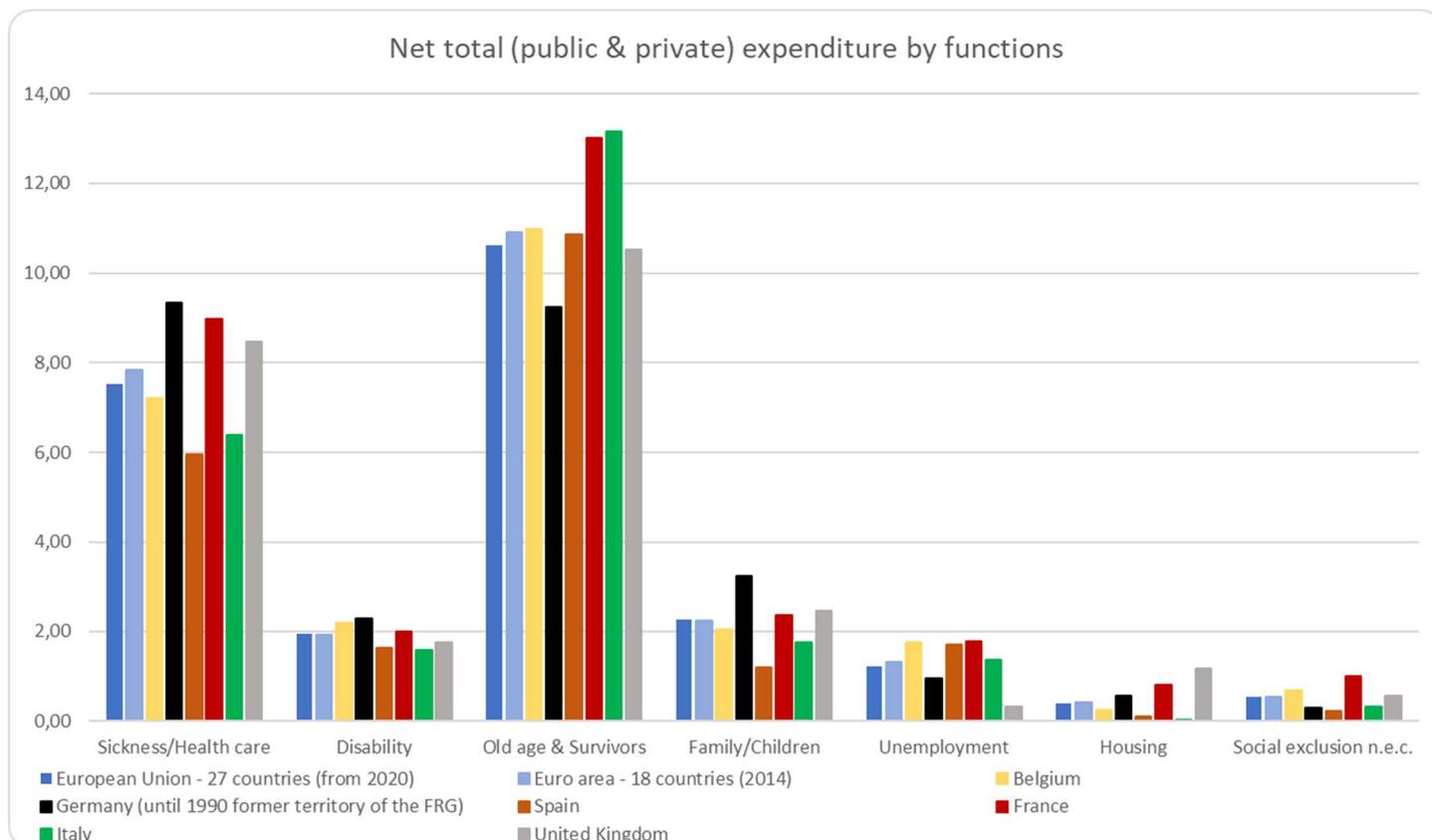
Grafico n. 4

Gross versus net public pension expenditure in 2016 and 2070 (% of GDP)



Source: AWG Report

Grafico n. 5



Source: Eurostat dataset

Grafico n. 6

a)

Average wages Total, US dollars, 1990 – 2019

Source: Average annual wages



b)

Wage levels Low pay, Percentage, 2019 or latest available

Source: Earnings: Gross earnings: decile ratios



Source: OECD dataset

c)

Wage levels High pay, Percentage, 2019 or latest available

Source: Earnings: Gross earnings; decile ratios



d)

Employee compensation by activity Total, % of gross value added, 2019

Source: National Accounts at a Glance



Source: OECD dataset

DECRETO-LEGGE 5 febbraio 2020, n. 3

Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente. (20G00013) *(GU n.29 del 5-2-2020)*

note:

Entrata in vigore del provvedimento: 06/02/2020

Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 2 aprile 2020, n. 21 (in G.U. 04/04/2020, n. 90).

vigenti al 16-07-2020

Articoli
1
2
3
4
5

Emana
il seguente decreto-legge:

Art. 1

Trattamento integrativo dei redditi di lavoro dipendente e assimilati

1. Nelle more di una revisione degli strumenti di sostegno al reddito, qualora l'imposta lorda determinata sui redditi di cui agli articoli 49, con esclusione di quelli indicati nel comma 2, lettera a), e 50, comma 1, lettere a), b), c), c-bis), d), h-bis) e l), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sia di importo superiore a quello della detrazione spettante ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del citato testo unico, e' riconosciuta una somma a titolo di trattamento integrativo, che non concorre alla formazione del reddito, di importo pari a 600 euro per l'anno 2020 e a 1.200 euro a decorrere dall'anno 2021, se il reddito complessivo non e' superiore a 28.000 euro.

2. Il trattamento integrativo di cui al comma 1 e' rapportato al periodo di lavoro e spetta per le prestazioni rese dal 1° luglio 2020.

3. I sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, riconoscono *((in via automatica))* il trattamento integrativo *((di cui al comma 1))* ripartendolo fra le retribuzioni erogate a decorrere dal 1° luglio 2020 e verificano in sede di conguaglio la spettanza dello stesso. Qualora in tale sede il trattamento integrativo di cui al comma 1 si riveli non spettante, i medesimi sostituti d'imposta provvedono al recupero del relativo importo, tenendo conto dell'eventuale diritto all'ulteriore detrazione di cui all'articolo 2. Nel caso in cui il predetto importo superi 60 euro, il recupero dello stesso e' effettuato *((in otto rate))* di pari ammontare a partire dalla retribuzione che sconta gli effetti del conguaglio.

4. I sostituti d'imposta compensano *((il credito maturato per effetto dell'erogazione del trattamento integrativo di cui al comma 1, mediante l'istituto della compensazione di cui))* all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

DECRETO-LEGGE 5 febbraio 2020, n. 3

Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente. (20G00013) (GU n.29 del 5-2-2020)

note:

Entrata in vigore del provvedimento: 06/02/2020

Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 2 aprile 2020, n. 21 (in G.U. 04/04/2020, n. 90).

vigenti al 16-07-2020

Testo in vigore dal: 5-4-2020

Articoli

[1](#)[2](#)[3](#)[4](#)[5](#)

Art. 2

Ulteriore detrazione fiscale per redditi di lavoro dipendente e assimilati

1. In vista di una revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali, ai titolari dei redditi di cui agli articoli 49, con esclusione di quelli indicati nel comma 2, lettera a), e 50, comma 1, lettere a), b), c), c-bis), d), h-bis) e l), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, spetta una ulteriore detrazione dall'imposta lorda, rapportata al periodo di lavoro, di importo pari a:

a) 480 euro, aumentata del prodotto tra 120 euro e l'importo corrispondente al rapporto tra 35.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 7.000 euro, se l'ammontare del reddito complessivo e' superiore a 28.000 euro ma non a 35.000 euro;

b) 480 euro, se il reddito complessivo e' superiore a 35.000 euro ma non a 40.000 euro; la detrazione spetta per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 40.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 5.000 euro.

2. In vista di una revisione strutturale del sistema delle detrazioni fiscali, l'ulteriore detrazione di cui al comma 1 spetta per le prestazioni rese dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2020.

3. I sostituti d'imposta di cui agli articoli 23 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, riconoscono l'ulteriore detrazione ((di cui al comma 1)) ripartendola fra le retribuzioni erogate a decorrere dal 1° luglio 2020 e verificano in sede di conguaglio la spettanza della stessa. Qualora in tale sede l'ulteriore detrazione di cui al comma 1 si riveli non spettante, i medesimi sostituti d'imposta provvedono al recupero del relativo importo. Nel caso in cui il predetto importo superi 60 euro, il recupero dell'ulteriore detrazione non spettante e' effettuato ((in otto rate)) di pari ammontare a partire dalla retribuzione che sconta gli effetti del conguaglio.

E se la Corte di Karlsruhe fosse una prova costituente?

Nel mezzo del processo costituente europeo

Anche l'Unione europea è finita innanzi alla Corte Costituzionale, anzi tra ben due Corti, quella tedesca e quella dell'Unione (la Corte di Giustizia europea). In Italia forse siamo i meno impressionabili di tutti, vista la mole di contenzioso Stato-Regioni o Regione-Regioni accumulato innanzi alla nostra Corte Costituzionale. Il paragone è un po' azzardato, ma forse non del tutto inappropriato, visto che l'Italia naviga da venti anni ormai in una viscosa transizione federalista per la ridefinizione di poteri e ruoli degli organi legislativi ed esecutivi, e l'Europa vi naviga da oltre cinquanta, era il 25 marzo del 1957 quando furono formati i Trattati di Roma. Cambia la direzione del percorso: da assetto centralizzato a decentrato per l'Italia, e da insieme di Paesi distinti e separati a una Entità sovranazionale comune. Nei progetti l'Unione dovrebbe essere molto più che una confederazione di Stati, anche se si resta ancora distanti dall'obiettivo; ma, del resto, distanti si resta anche dalla trasformazione federalista dell'Italia, non escludendosi persino ripensamenti in corso d'opera. Muoversi, in un verso o nell'altro, lungo la dimensione delle caratteristiche costituzionali è complesso, come intervenire sulle fondamenta e sugli architravi di un grande palazzo a più livelli. Forse già questo potrebbe indurre a considerare la sentenza di Karlsruhe del 5 Maggio u.s. in una luce meno sediziosa e "carbonara"¹.

Non è neppure la prima volta che Karlsruhe si fa sentire su tematica europee. Anche nel 2009, in occasione delle modifiche dei Trattati di Roma concordati a Lisbona, Karlsruhe chiese garanzie sui diritti del Parlamento tedesco a essere coinvolto nei casi di ampliamento di competenze comunitarie e di approfondimento del processo di integrazione². Furono introdotti tre atti legislativi per la leale cooperazione tra Governo federale, Länder e Bundestag nella partecipazione ai vari processi della costruzione dell'Unione. La sentenza del 2009 fu al centro del dibattito di quei giorni, con la stessa divaricazione di vedute che si osserva oggi.

Da un lato, fu criticata come un intervento "a gamba tesa" a discredito delle Istituzioni europee, politicamente orientato da una Germania che troverebbe conveniente mantenere in bilico l'Europa su un livello di integrazione incompleto ma quanto basta per riceverne benefici (cambi fissi, stabilità monetaria, ordine nelle finanze pubbliche) senza doversi impegnare troppo negli sforzi per il completamento del processo di unificazione (con i connessi rischi di perdere la centralità che indubbiamente ha adesso). Una variante delle critiche da sempre mosse al modo in cui il Regno Unito ha guardato alla Comunità Europea, plaudendone i benefici che le arrivavano ma sempre pronta a

¹ E c'è qualcuno che fa anche notare che alcuni percorsi costituzionali (tipicamente quelli dell'Ottocento, incluso il percorso di unificazione italiano) sono iniziati come forme di sedizione (anche "carbonara") rispetto all'ordine preesistente.

² Sul punto si veda "L'Europa alla prova della democrazia tedesca", di Claudia Lopedote in "Queste Istituzioni", n. 154/2009.

mettere veto sugli aspetti meno convenienti. E sappiamo come è finita o, meglio, come sta finendo, perché i negoziati di uscita di UK da CE sono stati lunghi e ingarbugliati e in fase di transizione (a meno di ulteriori ritardi) sino a fine 2020, a riprova che fare e disfare processi fondativi non è, per dirla alla anglosassone, come *to drink a cup of tea*.

Dall'altro lato, la stessa sentenza di Karlsruhe del 2009 fu salutata come una manifestazione di vivacità politica e democratica. Finché non è concluso il processo di unificazione e la volontà politica non può compiutamente esprimersi attraverso le Istituzioni europee (il Parlamento europeo nel pieno delle sue funzioni rappresentative e legiferanti), è diritto e anche dovere delle Istituzioni nazionali (*in primis* i Parlamenti) continuare a indirizzare e controllare il processo, per evitare discontinuità tra ordinamenti: "*La Natura non fa salti, non può farne neppure il Diritto*", sosteneva il giurista tedesco Hans Kelsen, uno dei maggiori esponenti dell'approccio normativista neokantiano alla definizione delle fondamenta costituzionali³. È, soprattutto, diritto e dovere far sì che il risultato finale resti conforme ai principi fondanti, costituzionali, di partenza. La creazione di un nuovo ordimento sovranazionale dovrebbe essere la filiazione consapevole e coordinata degli ordinamenti preesistenti e non una loro resa anzitempo a qualcosa di ancora privo della chiarezza formale e sostanziale che ogni legge fondamentale dovrebbe possedere.

Ebbene, questa divaricazione di vedute si sta ripresentando *tel quel* oggi, dopo la sentenza del 5 Maggio u.s.. Basta scorrere i commenti della rassegna stampa per trovarne traccia. Nel mirino della Corte c'è la politica monetaria fortemente espansiva che la BCE ha mantenuto negli scorsi anni (il "*whatever it takes*" di Mario Draghi), attuata con programmi straordinari di acquisto di titoli pubblici, garanzie al sistema bancario e finanziario, acquisti anche di titoli privati per mantenere condizioni di liquidità e solvibilità nelle economie. Karlsruhe chiede che BCE dia conto di quanto è stato fatto, con riferimento a principi di proporzionalità e adeguatezza degli strumenti agli scopi e, soprattutto, alla luce del fatto che la leva monetaria ha effetti multipli all'interno degli equilibri economico-sociali non sintetizzabili nella sola dinamica dei prezzi⁴. Pur riferita al passato, la richiesta di fornire questa prova non può non estendersi, al di là della risposta formale che arriverà tra Istituzioni, alle scelte di politica monetaria del nuovo settennato "Lagarde" che, per fronteggiare la crisi da Covid-19 (più grave del *double dip* 2008-2012), si configurano oggi come una continuazione rafforzata di quelle già adottate nel settennato "Draghi".

Su di un lato si sono registrate valutazioni negative e pessimistiche. Nella gravità del momento, ci mancava pure la dotta sentenza di Karlsruhe, scritta da pensatori in punto di Diritto con poca coscienza di quanto sta accadendo nel mondo reale. Karlsruhe si muove con la stessa rigida ieraticità del più autoreferenziale TAR italiano che pensa che la realtà si debba adeguare per magia alle sfumature e sottigliezze del manuale di Diritto Amministrativo. La Germania, che sta già giocando la sua partita, in senso contenitivo, su MES, *Recovery Fund*, Corona Bond, Eurobond, manda la sua Corte Costituzionale a frenare gli sforzi della BCE nell'aiutare i Paesi Membri, soprattutto quelli "periferici" come l'Italia, a superare la crisi. La Corte ufficializza la spaccatura tra nord e sud dell'Europa, tra Paesi

³ Espressione coniata da Hans Kelsen in "*Law and Peace in International Relations*" (1942). Kelsen è stato un sostenitore della insostituibile centralità del Parlamento e tra i primi teorici della giurisdizione costituzionale che è alla base dell'introduzione delle Corti Costituzionali negli ordinamenti moderni. Fu tra gli estensori della Costituzione austriaca del 1920 e membro della Corte di Giustizia Costituzionale austriaca, dalla quale si dimise in disaccordo sulla riforma costituzionale del 1929 scritta a emulazione della Costituzione di Weimar.

⁴ Remunerazione del risparmio, equilibrio a medio-lungo termine del settore assicurativo e dei fondi pensione, redistribuzione tra Stati e, all'interno del singolo Stato, tra settori e cittadini a seconda di come la stimolazione monetaria viene utilizzata, salvataggi (*bail out*) anche di soggetti pubblici e privati manchevoli nelle responsabilità, rischio che la politica economica si vizi ad essere agevolata dalla creazione di moneta (sindromi di *soft budget constraint* e *ratchet effect*).

ricchi *core* e Paesi problematici della periferia mediterranea. La formalità del Diritto tutela gli interessi miopi e di breve periodo di alcune *constituecies* nordeuropee, mentre la sostanza dell'economia vorrebbe investire su un progetto europeo cooperativo di cui potrebbero beneficiare tutti i cittadini di tutti i Paesi Membri.

Sull'altro lato, invece, sono sopraggiunte valutazioni tendenzialmente positive, meno ovvie, forse meno masticabili dal pubblico più vasto, ma simili a quelle che accompagnarono la sentenza del 2009. Se la leva monetaria deve muoversi all'estremo delle sue possibilità per un periodo così lungo, è necessario un mandato politico chiaro ed esplicito, non necessariamente frutto di unanimità di tutti i Paesi, ma neppure così fragile e controverso come negli ultimi dieci anni⁵. Se i Paesi Membri si trovano in disaccordo su modalità, tempi e portata di trasferimenti da un bilancio comune - ancora in gran parte *in mente dei* - ai *Partner* in maggior difficoltà, è difficilmente giustificabile, sia nella forma sia nella sostanza, che gli stessi effetti, di sostegno reciproco o di redistribuzione, vengano generati dalla BCE, non in un frangente delimitato di tempo, ma su orizzonti lunghi e potenzialmente *sine die*. Se manca un accordo politico su come far funzionare gli strumenti di bilancio, che sono quelli che per loro natura perseguono finalità allocative, gli stessi obiettivi non possono essere riprodotti in via surrettizia da una Istituzione di natura tecnica improvvisamente forzata ad altri ruoli da urgenze gravi e ormai si può dire perduranti.

Se si ipotizzasse di riferire i chiarimenti richiesti dalla Corte, non alle scelte già fatte dalla BCE ma a quelle in corso e annunciate per il prossimo futuro (il secondo "*whatever it takes*"), la risposta sarebbe ancor più complicata: perché tra la precedente crisi e questa da Covid-19 (oltre un decennio) il disegno dell'Unione non ha fatto progressi; perché l'*escalation* della crisi ha reso necessaria anche una *esclation* nelle misure monetarie (sono sospesi la *capital key rule* e il divieto di acquisto di titoli di Stato a basso *rating*); perché dietro il disaccordo sulle condizionalità di accesso alle risorse del bilancio comune c'è una profonda diffidenza tra Paesi, tra quelli che non credono alla buona volontà e alla responsabilità dei potenziali beneficiari, e quelli tra i potenziali beneficiari che nutrono timori di cadere in clausole capestro orchestrate dai *Partner* più forti. Iniezioni di moneta possono essere molto importanti, anche decisive, in momenti di crisi economica, e politica monetaria e politica fiscale possono sì cooperare tra loro, ma come è pensabile tutto ciò si realizzi facilmente adesso se i Membri dell'Unione si trattano come rivali e sospettano strategie non cooperative? In definitiva, qual è l'obiettivo finale cui commisurare proporzionalità e ragionevolezza della continuazione del *quantitative easing*, se non c'è accordo su quale Unione si desidera e manca una forte attestazione che tutti i *Partner* la vogliono ancora senza nessuna nostalgia del passato? Attestazione, questa, che può venire solo dalla politica, dai Parlamenti e dai Governi, e non dalle *task force*, ancorché super specializzate e all'avanguardia, della BCE.

La sentenza - consapevolmente o inconsapevolmente che sia - chiama a una enorme operazione verità, che coinvolge tutti i Paesi, Germania inclusa. Se, dopo questo avviso lanciato da Karlsruhe, gli sforzi anti-crisi della BCE dovranno fare i conti con i limiti formali del mandato, intesi in senso stretto normativistico *à la Kelsen*, allora i Membri dell'Unione saranno presto costretti a guardarsi in faccia senza scusanti e senza veli, per decidere se vogliono continuare e rilanciare il progetto dell'Unione con un salto di qualità nella struttura e nel funzionamento del bilancio comune, oppure per riconoscere che l'interesse per l'Unione non è sufficientemente alto da giustificare i necessari progressi⁶. Vista da questa angolazione, la sentenza non è più un affronto all'Unione ma parte

⁵ Si veda "L'Europa e la sua Banca", <http://www.reforming.it/doc/1475/br-19-aprile-2020.pdf>.

⁶ Si veda, per esempio, l'argomento espresso da Guido Tabellini su Il Foglio del 6 maggio 2020, "I rilievi tedeschi sul QE spingono l'Europa ad accelerare la sua crescita".

integrante del processo costituente, che da eccessivamente idealizzato⁷, ovattato, teorizzato, dibattuto nelle sedi tecniche, finalmente viene allo scoperto con tutta la sua energia da canalizzare nel verso giusto. La Storia insegna che i processi costituzionali non sono mai stati passeggiate o *party* celebrativi, ma risoluzioni di aspetti spesso contrastanti o addirittura contrapposti. A un momento verità bisognava, probabilmente, essere già arrivati molto prima, perché nel mondo globalizzato e veloce che circonda l'Europa, un assetto in perenne cantiere è fonte di debolezze e rischi. Quale dimostrazione più lampante deve arrivare dei ritardi e delle incapacità di reagire alle crisi del 2008-2012 e a Covid-19?

Che finisca bene (l'Unione si rafforza e guarda al futuro) o che finisca come non vorremmo (prevalgono gli interessi di breve periodo dei singoli Stati, o di *constituencies* particolari interne agli Stati), l'incertezza di questa transizione europea, che ormai continua identica a se stessa da troppo tempo, verrebbe fugata dall'obbligo di prendere una decisione, perché non prenderla equivarrebbe a decidere nel verso opposto e a orientare diversamente il futuro dell'Europa. Con la risolutezza e la concretezza, ma anche tutte le approssimazioni e le possibilità di esiti negativi, che accompagnano gli atti fondativi presi in condizioni di urgenza. Dopo Kelsen, questi frangenti sembrano richiamare le analisi di un altro giurista tedesco, Carl Schmitt, sulle evoluzioni degli Stati determinate dalle scelte in condizioni di eccezione⁸.

Questo faccia a faccia tra Kelsen e Schmitt, tutto racchiuso nel pensiero giuridico tedesco e tutto di sapore novecentesco, sembra voler sottolineare che la Germania, esempio di socialdemocrazia moderna e di economia sviluppata e innovativa, ha adesso una grande responsabilità nell'orientare il futuro dell'Unione. Dalla sua risposta politica alla sentenza della sua stessa Corte potrà venire impulso decisivo alla risposta politica di tutti i Paesi Membri sul futuro dell'Unione, dimostrando che anche soluzioni adottate in tempi stretti e sotto i colpi dell'urgenza possono ispirarsi alla stessa razionalità e alla stessa visione comprensiva e lungimirante di quando si può progettare con calma. D'altro canto, gli anni delle riflessioni e degli approfondimenti ce li abbiamo alle spalle, li abbiamo attraversati e potrebbero essere ora concretizzati. È questione di volontà e la sentenza della Corte di Karlsruhe obbliga adesso a contare i voti. Se si riuscisse a mettere d'accordo Kelsen e Schmitt andrebbe anche in soffitta un'altra propaggine invadente del Novecento.

⁷ La cosiddetta "fase eroica" dell'Europa, per parafrasare Giuliano Amato, che però deve lasciare il passo (lo avrebbe già dovuto fare) alla fase della positiva normalità di esistenza dell'Unione.

⁸ Carl Schmitt è stato un giurista e politologo tedesco, contemporaneo di Hans Kelsen. I due hanno sviluppato visioni degli ordinamenti giuridici, in particolare dei processi fondativi, diverse e per molte ragioni antitetiche. Gravemente compromesso con la dittatura nazista, il pensiero di Schmitt può nondimeno ancora insegnare come arrivino a deformarsi i processi costituzionali quando, inconcludenti ed esasperati i tentativi di portarli a compimento per fasi gradualmente di costruzione normativa discussa e ragionata, ci si trovi a dover prendere decisioni forzate in condizioni di urgenza. Bisognerebbe fare in modo di non arrivarci. Su di un piano diverso, non di rilievo costituzionale ma comunque importante, è quanto spesso accade alle riforme strutturali nelle democrazie parlamentari (organizzazione della Pubblica Amministrazione, regole pensionistiche, assetto del *welfare state*, processi di decentramento/accentramento, etc.), posticipate nei momenti in cui tutto va bene ma in cui ci sarebbe anche il tempo e la lucidità per disegnarle al meglio, e poi adottate in fretta, non scevre da approssimazioni e controeffetti, nei momenti di crisi.

Bilanci, Debito, Moneta

Ora che non si può prescindere da interventi di immissione di liquidità da parte della BCE (annunciati e già in corso dal precedente settennato "Draghi"), il punto diviene posizionare il confine tra debito e moneta e come progettare il rientro alla normalità finanziaria e di finanza pubblica, che potrebbe essere anche tra qualche anno. Vanno evitate posizioni estreme (la monetizzazione risolve tutto vs. la monetizzazione è da evitare), anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale tedesca che il 5 Maggio si è pronunciata con riserva sul *quantitative easing* che la BCE ha condotto negli anni scorsi. Sarebbe opportuna una espressione chiara e netta del Consiglio europeo, per evitare che del futuro dell'Europa parli solo la BCE

Le risorse necessarie a fronteggiare la crisi e a superarla sono enormi: bisogna pensare non solo all'immediato - ammortizzatori del mercato del lavoro, sostegno alle imprese per evitare chiusure e alle famiglie con redditi bassi, finanziamento delle funzioni essenziali con un PIL in caduta di quasi 10 punti percentuali - ma anche agli anni successivi. Se la Germania prevede di ritornare al prodotto del 2019 in un paio di anni, altri Paesi, e tra questi l'Italia, potrebbero impiegare di più, anche molti di più. Si ha di fronte un territorio per molti versi sconosciuto, perché sia nell'impatto acuto, sia nell'estensione globale, sia nella persistenza dei rischi Covid-19 è più grave del *double dip* 2008-2012. Solo per fornire un ordine di grandezza, anche se il 2021 rivedrà per l'Italia una crescita del 4,5-5 per cento (come nel DEF-2020), il prossimo anno verrà comunque a mancare, rispetto al 2019, una fetta di PIL paragonabile a quanto nello stesso 2019 è stato dedicato al SSN. Il DEF-2020 prevede il debito pubblico quasi al 156 per cento del PIL quest'anno, in lieve riduzione a circa il 153 l'anno prossimo. Aumenti significativi dei debiti pubblici sono attesi in tutti i Paesi: circa 10 p.p. di PIL in Danimarca, Germania e Regno Unito, oltre 15 p.p. in Francia e Portogallo, oltre 18 p.p. in Spagna, oltre 20 p.p. in Grecia e negli Stati Uniti. Dappertutto, pur se leggermente ridotti, i nuovi livelli resteranno a di sopra dei valori *pre* crisi anche nel 2021 e per poi sicuramente per qualche tempo (si vedano le tavole allegate).

In questo quadro di crisi, con prospettive sanitarie incerte, contrazione delle economie e aumento generalizzato dei debiti pubblici, le coperture finanziarie per i vari interventi possono provenire, schematizzando da quattro fonti: **(1)** i bilanci nazionali, tramite la fiscalità o il *deficit* quindi creazione di nuovo debito; **(2)** il bilancio comunitario, che è alimentato da risorse corrisposte dai singoli Paesi Membri, tramite porzioni di gettito o di indebitamento o (potrebbe essere in futuro) riserve di basi imponibili; **(3)** i prestiti della BEI, tramite risorse apportate dai Paesi azionisti (di nuovo i bilanci nazionali) o raccolte con emissioni obbligazionarie sui mercati grazie a un *rating* che equivale grossomodo a una media dei *rating* dei paesi azionisti¹; **(4)** la politica monetaria straordinaria della BCE che, con operazioni di mercato aperto, può acquistare titoli pubblici e, in casi estremi, anche privati, per creare disponibilità liquide (immettendo moneta nei sistemi economici). I fondi strutturali gestiti dalla Commissione, il FES, il MES e il *Recovery Fund* rientrano (pur molto diversi nel funzionamento) tra gli strumenti del bilancio comunitario (inteso in senso lato come bilancio comune). La politica monetaria straordinaria può consistere anche in garanzie offerte dalla BCE agli

¹ E per questa ragione migliore di quello dei singoli fasi della periferia dell'Eurozona.

operatori bancari e finanziari². È almeno dal 2008, dall'inizio della crisi, che la BCE sta ponendo in atto misure straordinarie per mantenere condizioni di solvibilità e liquidità nelle economie e sui mercati, e queste si sono adesso intensificate nel *post* Covid-19.

Le risorse di questi quattro canali possono. A finalità descrittiva, essere suddivise in due gruppi: quelle definibili “reali”, ovvero appartenenti ai bilanci degli Stati ed eventualmente versate all'Unione o condivise in strumenti comuni (MES, *Recovery Bonds*, etc.), derivanti anno per anno dai processi di produzione delle economie a parità di base monetaria (M_0); quelle definibili “monetarie” o “finanziarie”, derivanti dalle scelte della banca centrale che può aumentare la base monetaria. Con una forte semplificazione, si potrebbe dire che le prime - le “reali” - sono risorse già esistenti nei sistemi economici, reindirizzabili nell'uso a seconda delle priorità di politica economica; le seconde - le “monetarie” - sono risorse che la BCE può creare *ex-novo* (nella forma di disponibilità liquide, più agevole accesso a liquidità, disponibilità di spesa), con le potenzialità ma anche tutti i rischi che queste scelte (di fatto l'antico “batter moneta”) porta con sé. Tra i rischi ci sono quello di generare inflazione senza crescita reale, o prevalentemente inflazione più che crescita; quello di alimentare situazioni di deresponsabilizzazione tipici dei *bail out*; oltre al rischio (percepito come tale soprattutto dai Paesi *core*) di mettere in atto flussi redistributivi, perduranti o addirittura permanenti, tra Paesi diversi e ulteriori rispetto a quelli passanti per il bilancio comunitario e per gli strumenti a esso connessi³.

Tornando ai quattro canali di reperimento delle risorse, essi sono connessi per più di una ragione. Le risorse nazionali e quelle comunitarie provengono dai bilanci dei Paesi (dalle basi imponibili dei vari Paesi). Lì dove si fa ricorso all'indebitamento, da parte dei singoli Paesi, della Commissione (o di sua emanazione come il MES e prima ancora l'EFSF) o della BEI (l'auspicato effetto leva), i mercati cui ci si rivolge sono gli stessi (i mercati finanziari internazionali), con le varie emissioni che inevitabilmente finiscono per entrare in concorrenza (pur con scadenze, tagli, condizioni fiscali, etc., diversi), concorrenza in questo momento anche esacerbata dall'incertezza globale che assottiglia l'offerta di risparmi. La stessa BEI, nella componente azionaria apportata dai Paesi, dipende da risorse messe a disposizione dai bilanci dei Paesi Membri. Gli interventi della BCE, infine, concorrono a rendere possibile la raccolta sui mercati dei Paesi Membri o della BEI, o direttamente acquistandone titoli obbligazionari, oppure con garanzie che ne facilitano il classamento (come, per esempio, garanzie a banche e intermediari finanziari acquirenti dei titoli).

Le interconnessioni conducono a una riflessione, banale se si vuole, ma necessaria: bisogna non commettere l'errore di “moltiplicare pani e pesci”, sottovalutando il fatto che i vari canali attivabili fanno in realtà appello alle medesime risorse. Questa osservazione nulla toglie all'importanza di avere più Istituzioni, anche a diversi livelli, per il finanziamento delle misure anticrisi, ciascuna con caratteristiche distintive e, in virtù di queste, più capaci di intercettare diverse urgenze, di rivolgersi a settori o comparti, di operare su orizzonti di varia lunghezza, di usare strumenti del “reale” o del “monetario”. Il punto saliente diviene altro: scegliere la combinazione migliore di queste fonti, avendo in mente soprattutto il futuro di un gruppo di Paesi che hanno già scelto la strada

² La lettera di Mario Draghi al *Financial Times* fa più volte riferimento a questa modalità di intervento della BCE.

³ Se la BCE, tramite acquisiti straordinari di titoli pubblici o privati, riesce a far pervenire all'italiano Sig. Rossi un Euro in più, quell'Euro mette il Sig. Rossi nelle condizioni di fare richiesta di una piccola porzione in più del PIL della Germania, o della Francia, o dell'Olanda, aiutato dal fatto che la moneta unica mette il potere di acquisto di quell'unità in più di disponibilità liquida al riparo da pressioni inflazionistiche specifiche del singolo Paese e/o da svalutazioni del tasso di cambio nominale e reale. La politica monetaria ha effetti redistributivi, soprattutto adesso che, per fronteggiare la crisi, BCE può derogare alla *capital key rule*.

dell'integrazione dei sistemi economico-sociali e dovrebbero essere in grado, e addirittura trovare conveniente per tutti, interagire in modalità collaborativa per superare la crisi.

Mentre si scrivono queste sparse considerazioni, la Corte Costituzionale di Karlsruhe si è appena espressa con riserva sulla politica monetaria straordinaria che la BCE ha condotto dal 2008 a oggi, invitando il Governo tedesco a chiedere delucidazioni alla stessa BCE su come sono state condotte le valutazioni di proporzionalità degli interventi e come sviluppate le analisi di ragionevole bilanciamento degli effetti sulle economie sui cittadini, non riducibili alla semplificazione dell'accesso degli Stati alle risorse finanziarie e al mantenimento di condizioni di liquidità e solvibilità. Non sarà difficile per la BCE, su un piano prettamente tecnico, replicare e soddisfare la richiesta di chiarimenti, perché la *double dip* è stata una crisi grave che ha messo a repentaglio la tenuta dei singoli Paesi e dell'Unione. Un po' di più difficile sarebbe rispondere, in maniera compiuta e formale, su dove sta andando l'Unione e su come si colloca la nuova fase di politica monetaria avviata in risposta alla crisi Covid-19, che ha i tratti di *esclation* rispetto a quanto visto negli anni scorsi (sia nella gravità della crisi sia nel grado di coinvolgimento della BCE). Quesiti, questi, che per fortuna per adesso non sono sollevati direttamente, ma che permeano tutte le righe della pronuncia e che fanno presumere che l'attenzione del vaglio della Corte sarà restando alta.

Che cosa potrà rispondere la BCE alle prossime eccezioni sollevabili da Karlsruhe? Presumibilmente poco se sarà lasciata sola, banca centrale "alienata" dai Paesi per cui svolge le sue funzioni. Suonerebbe persino un po' *kafkiano* tentare di testimoniare l'applicazione di principi di proporzionalità e ragionevolezza di misure di politica monetaria di estremo soccorso a una Unione che nel frattempo resta più divisa che mai sul ricorso al bilancio comune, sulle modalità di funzionamento del MES, sulla natura di prestiti o di trasferimenti delle risorse ottenibili dal *Recovery Fund*, per non citare le divergenze sugli *Eurobonds* a responsabilità congiunta dei Paesi Membri. Dovrebbe fare la politica monetaria quello che alcuni Paesi Membri stanno espressamente vietando facciano gli strumenti di bilancio.

Se sul fronte degli strumenti "reali" c'è discordanza di vedute, e una parte importante dell'Unione chiede che l'uscita dalla crisi non attivi sostanziali trasferimenti di risorse tra Paesi, diventa arduo giustificare, su basi tecniche, politiche monetarie che vanno in direzione opposta, perché il continuato *quantitative easing* senza *capital key rule* questo alla fine fa. Se una parte importante dell'Unione chiede che delle risorse utilizzate per contrastare la crisi, diverse da quelle già raccogliibili dalla fiscalità, resti traccia nei debiti dei singoli Paesi, affinché non venga meno la disciplina del mercato, diventa arduo giustificare prolungati interventi per favorire l'accesso alle risorse di debito e tenerne basso il costo.

La BCE è una istituzione essenziale nel quadro dell'Unione ma non può sostituirsi all'Unione, la parte non può sostituirsi al tutto. La politica monetaria può combinarsi a quella di bilancio, anche supplendo *pro tempore* in momenti di difficoltà, ma adesso si può profilare il rischio di una divaricazione tra scelte di politica economica dei Paesi (più in generale tra volontà politiche) e scelte di politica monetaria adottate/continue dalla BCE. Se la divaricazione non viene risolta, non ci sarà verso per la BCE di argomentare proporzionalità e ragionevolezza, concetti che hanno bisogno di rapportarsi a un obiettivo finale da raggiungere in tempi che non restino indefiniti. Qual è l'obiettivo finale adesso? È una indicazione che può provenire solo dai Paesi Membri collegialmente, non dalla BCE.

Anche per l'attenzione adesso sollevata dalla sentenza della Corte di Karlsruhe, se davvero si vuole la sopravvivenza e il rilancio del progetto europeo ci sono ragioni importanti per sostenere che il finanziamento delle misure anticrisi debba collocarsi all'interno di scenari di leale cooperazione tra

Paesi Membri e di cooperazione tra politiche di bilancio e politica monetaria. Nell'immediato, non è saggio ricercare maggiore capacità di azione per i bilanci nazionali con aumenti dell'imposizione che porterebbero effetti pro-ciclici, soprattutto in Paesi dove la pressione è già molto alta (come l'Italia). La sospensione dei vincoli del Patto di Stabilità permette sì *deficit* superiori al 3 per cento del PIL, ma la domanda di titoli potrebbe non essere sufficiente e il costo della raccolta rimanere alto senza idonei interventi della BCE. Come già detto in apertura di questa nota, si deve inoltre guardare ai prossimi anni, durante i quali debiti pubblici elevati classati sui mercati potranno costituire una "spada di Damocle", fonte di incertezza, bersaglio per attacchi speculativi e, non ultimo, posta passiva di bilancio per il pagamento degli interessi che sottrarrà risorse altrimenti dedicabili a progetti per la modernizzazione e il rilancio della produttività nei Paesi della periferia dell'Euro. Uscire dalla crisi con indebitamenti elevati e troppo esposti ai mercati significa, di fatto, permettere alla crisi di lasciare uno strascico pesante che sarebbe anche una ipoteca sul futuro della crescita per i Paesi più deboli e delle relazioni tra questi e il resto dell'Unione⁴.

Per questa somma di ragioni, l'acquisto di titoli di Stato in via straordinaria e le garanzie al sistema bancario-finanziario da parte della BCE sono essenziali adesso e devono continuare a far parte del *mix* di finanziamento anticrisi, almeno per il prossimo anno o almeno finché le economie e le finanze pubbliche non migliorino stabilmente, ma a condizione che i Paesi beneficiari si impegnino all'utilizzo più efficace e cristallino di queste risorse e, soprattutto, accettino che l'aiuto monetario sia temporaneo. È questa la rassicurazione che Karlsruhe vuole ricevere, per il tramite del Governo tedesco, dai vertici della BCE e che la BCE non può non rigirare, a sua volta, ai Paesi dell'Unione: che la monetizzazione resti uno strumento e non una "droga" con effetti di dipendenza e crisi di astinenza da cui potrebbe essere difficile uscire.

Durante crisi della portata di Covid-19, la moneta è un'attività con una caratteristica unica e strategica⁵, quella di attutire i rischi, di permettere di aspettare e superare le fasi acute, di evitare rotture dei contratti e dei rapporti di lavoro, di dare continuità ai pagamenti e ai processi produttivi e, cosa richiamata anche da Mario Draghi sul *Financial Times*, di evitare l'improvvisa accumulazione di debiti pubblici e privati a livelli che poi potrebbero pesare sulla ripresa, perdurando condizioni di instabilità e tensione a detrimento di tutti, compresi gli stessi creditori. Non è vero che monetizzare è inutile perché non cambia nulla nelle fondamenta reali dell'economia, soprattutto adesso che l'inflazione è bassa e non costituisce un problema neppure all'orizzonte.

Monetizzare può cambiare il corso degli eventi che, in questo momento, significa anche cambiare il futuro dell'Unione. Si deve essere consci, tuttavia, che si tratta di una soluzione cooperativa e redistributiva, attuata in una moneta comune il cui potere d'acquisto si regge grazie alle economie di

⁴ È il messaggio di fondo dell'intervista a Lucrezia Reichlin, già direttore degli Studi di BCE durante il settennato di Trichet, sul Corriere della Sera del 4 Maggio u.s.: "Con il debito pubblico al 160 per cento l'Italia non può stare tranquilla". È, soprattutto, il messaggio della lettera di Mario Draghi al *Financial Times* già commentata da Reforming nella RN del 29 marzo 2020 ([http://www.reforming.it/doc/1455/rn-29-marzo-2020-edit\(2\).pdf](http://www.reforming.it/doc/1455/rn-29-marzo-2020-edit(2).pdf)).

⁵ Dalla lettera di Draghi al *Financial Times*: "Banks must rapidly lend funds at zero cost to companies prepared to save jobs. Since in this way they are becoming a vehicle for public policy, the capital they need to perform this task must be provided by the government in the form of state guarantees on all additional overdrafts or loans. [...] Furthermore, the cost of these guarantees should not be based on the credit risk of the company that receives them, but should be zero regardless of the cost of funding of the government that issues them. [...] Companies, however, will not draw on liquidity support simply because credit is cheap. In some cases, for example businesses with an order backlog, their losses may be recoverable and then they will repay debt. In other sectors, this will probably not be the case. [...] And, were the virus outbreak and associated lockdowns to last, they could realistically remain in business only if the debt raised to keep people employed during that time were eventually cancelled".

tutti i Paesi Membri. Come tale, questa soluzione deve collocarsi in una più ampia visione di cooperazione tra Paesi, fruttuosa e progressiva per tutti, periferia e *core*, cosa che dovrebbe essere scontata in una Unione sulla carta già esistente da quasi un ventennio, ma che purtroppo non è.

All'intero di questa visione, non possono non esserci almeno due punti essenziali: un programma chiaro, realistico e vincolante, di come i titoli obbligazionari in portafoglio BCE saranno riacquistati dai Paesi (anche semplicemente con divieto di rinnovo da parte della BCE) per ridrenare gradualmente la liquidità e non cadere in sindromi di *soft budget constraint / ratchet effect*⁶; e, soprattutto, un'idea sull'Unione che si desidera dopo Covid-19, sia nelle relazioni interne tra Membri sia nelle proiezioni all'esterno, nel mondo globalizzato. Per adesso si può ragionevolmente dire che cosa non dovrà essere l'Unione perché valga gli sforzi di continuarla: né la "fabbrica di San Pietro", spesso polemica e litigiosa, vista negli ultimi dieci anni, con toni esacerbati dalla crisi del 2012 in poi; né una frontiera tra Paesi mediterranei e Paesi continentali, tra periferici e *core* (è nata per abbattere le frontiere non per istituzionalizzarle); né una cassa comune per facili *bail-out* come temono (è evidente) la Germania, l'Olanda, l'Austria, in parte la Francia (che adesso però è passata su posizioni più sfumate); ma neppure un contenitore rigido utilizzabile per ingessare in eterno le posizioni di forza reciproca che i Paesi Membri avevano alla fine, ormai lo si può dire, dello scorso millennio, aspirazione sicuramente presente in molta parte del dibattito e delle *constituencies* dei Paesi *core*.

La migliore risposta alla Corte Costituzionale tedesca dovrebbe contenere argomenti convincenti su questi due punti: la moneta come strumento *pro-tempore* senza dipendenze stupefacenti, e il futuro dell'Unione fuori da retorica europeista ma anche da interessi di parte di breve periodo. Proprio per questa ragione, la risposta dovrebbe arrivare dai Paesi Membri e dalle Istituzioni europee, dalla Commissione, e non dalla *task force* tecnica della BCE. Sarebbe opportuno che, nei tre mesi di tempo che Karlsruhe ha dato per contro-argomentare la sentenza, il Consiglio europeo si riunisse per esprimere una posizione chiara, netta e unanime. Se all'appello mancasse anche solo la Germania non sarebbe colpa né della BCE che non può fare più di quanto sta già facendo, né della Corte Costituzionale tedesca che avrà avuto solo il ruolo di sollevare il velo di Maya.

⁶ Di fatto, il punto equivale a porre delle condizioni, ad aggiungere clausole di condizionalità al proseguimento della politica monetaria straordinaria della BCE. Se questo può servire a creare accordo tra i Paesi Membri, perché no? Come vanno evitate posizioni estreme sul ricorso alla moneta (è inutile e dannosa vs. è la panacea ora e per sempre), posizioni estreme andrebbero evitate anche sulla fissazione di regole di comportamento per i Paesi beneficiari. Un approccio, questo, che potrebbe valere anche per *Recovery Bonds* ed *Eurobonds*. È sbagliato vedere nelle condizionalità necessariamente il controllo crescente dei Paesi *core* sui Paesi periferici, quando invece potrebbe essere visto come parte della politica economica europea, parte del disegno degli interventi (*mutatis mutandis*, quanto già avviene all'interno dei singoli Paesi, quando, per le politiche economiche finanziate dal bilancio statale e rivolte ai territori, a questi ultimi viene richiesto un impegno, o la sottoscrizione di un accordo quadro, o il soddisfacimento di obiettivi intermedi). La condizionalità non ha necessariamente una luce negativa, di imperio e sottomissione.

Table A7. Advanced Economies: General Government Gross Debt, 2011–21
(Percent of GDP)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Australia ¹	24.1	27.5	30.5	34.0	37.7	40.5	41.1	41.5	45.0	59.4	64.0
Austria	82.2	81.7	81.0	83.8	84.4	82.6	78.4	74.0	70.8	84.6	81.0
Belgium	103.5	104.8	105.5	107.0	105.2	104.9	101.8	100.0	99.0	114.8	114.8
Canada ¹	81.8	85.4	86.1	85.6	91.2	91.7	90.5	89.7	88.6	109.5	108.6
Cyprus	65.0	79.4	102.9	109.2	107.5	103.4	93.9	100.6	94.9	100.8	96.7
Czech Republic	39.8	44.5	44.9	42.2	40.0	36.8	34.7	32.6	30.8	37.5	36.6
Denmark	46.1	44.9	44.0	44.3	39.8	37.1	35.5	33.9	30.3	39.2	39.9
Estonia	6.1	9.8	10.2	10.4	9.8	9.2	9.2	8.3	8.4	20.0	21.1
Finland	48.2	53.6	56.2	59.8	63.0	62.6	60.8	59.1	59.7	70.0	71.6
France	87.8	90.6	93.4	94.9	95.6	98.0	98.4	98.4	98.5	115.4	116.4
Germany	79.8	81.1	78.7	75.7	72.1	69.2	65.3	61.9	59.8	68.7	65.6
Greece	180.6	159.6	177.9	180.2	177.8	181.1	179.3	184.8	179.2	200.8	194.8
Hong Kong SAR ¹	0.6	0.5	0.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3
Iceland	92.0	89.4	81.8	78.8	65.0	51.2	43.2	37.4	34.5	40.7	41.7
Ireland	111.1	120.0	120.0	104.5	76.8	74.0	67.8	63.6	58.6	63.3	60.0
Israel	68.8	68.5	67.1	65.9	63.9	62.0	60.5	60.9	61.4	76.2	78.0
Italy	119.7	126.5	132.4	135.3	135.3	134.8	134.1	134.8	134.8	155.5	150.4
Japan	221.9	228.7	232.2	235.8	231.3	236.4	234.5	236.5	237.4	251.9	247.6
Korea	30.3	30.8	33.7	35.5	37.3	37.6	36.7	37.9	40.7	46.2	49.2
Latvia	43.3	41.9	39.4	40.9	36.7	40.2	40.3	36.5	36.8	45.0	44.9
Lithuania	37.2	39.8	38.7	40.6	42.7	39.9	39.3	34.1	37.7	51.7	48.2
Luxembourg	18.7	21.7	23.7	22.7	22.0	20.1	22.3	21.0	22.0	23.4	23.2
Malta	70.2	67.8	68.4	63.4	58.0	55.5	50.4	45.6	42.8	51.4	47.6
The Netherlands	61.8	66.4	67.8	68.0	64.6	61.9	56.9	52.4	48.3	58.3	58.1
New Zealand	34.7	35.7	34.6	34.2	34.3	33.5	31.3	28.5	30.2	39.9	42.9
Norway	29.8	31.1	31.6	29.9	34.5	38.1	38.6	39.9	41.3	40.0	40.0
Portugal	114.4	129.0	131.4	132.9	131.2	131.5	126.0	121.9	117.6	135.0	128.5
Singapore	103.1	106.7	98.2	97.8	102.3	106.5	108.4	110.4	111.8	113.0	114.1
Slovak Republic	43.3	51.6	54.6	53.4	51.8	51.9	51.2	49.2	48.2	57.0	57.4
Slovenia	46.5	53.6	70.0	80.3	82.6	78.7	74.1	70.4	66.8	73.2	73.9
Spain	69.9	86.3	95.8	100.7	99.3	99.2	98.6	97.6	95.5	113.4	114.6
Sweden	37.2	37.6	40.3	45.0	43.9	42.3	40.7	38.8	34.8	42.4	41.1
Switzerland	42.9	43.7	42.9	43.0	43.0	41.8	43.2	41.0	39.3	46.4	46.4
United Kingdom	80.1	83.2	84.2	86.2	86.9	86.8	86.2	85.7	85.4	95.7	95.8
United States ¹	99.8	103.3	104.9	104.6	104.8	106.8	105.9	106.9	109.0	131.1	131.9
Average	102.5	106.7	105.2	104.6	104.2	106.7	104.5	103.9	105.2	122.4	121.9
Euro Area	87.6	90.7	92.6	92.8	90.8	90.0	87.8	85.9	84.1	97.4	95.6
G7	117.0	121.1	118.9	117.6	116.5	119.7	117.7	117.4	118.7	137.7	137.0
G20 Advanced	110.4	114.2	112.3	111.4	110.8	113.9	111.7	111.6	113.3	131.8	131.3

Source: IMF staff estimates and projections. Projections are based on staff assessment of current policies (see "Fiscal Policy Assumptions" in text).

Note: For economy-specific details, see "Data and Conventions" in text, and Table B.

¹ For cross-economy comparability, gross debt levels reported by national statistical agencies for economies that have adopted the 2008 System of National Accounts (Australia, Canada, Hong Kong SAR, United States) are adjusted to exclude unfunded pension liabilities of government employees' defined-benefit pension plans.

Fonte: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>

Table A2. Advanced Economies: Real GDP 1/
(Annual percent change)

	Average									Projections		Fourth Quarter 2/		
	2002-11	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2019:Q4	2020:Q4	2021:Q4
Real GDP														
Advanced Economies	1.7	1.2	1.4	2.1	2.3	1.7	2.5	2.2	1.7	-6.1	4.5	1.5	-5.2	4.4
United States	1.8	2.2	1.8	2.5	2.9	1.6	2.4	2.9	2.3	-5.9	4.7	2.3	-5.4	4.9
Euro Area	1.1	-0.9	-0.2	1.4	2.1	1.9	2.5	1.9	1.2	-7.5	4.7	1.0	-5.9	3.6
Germany	1.1	0.4	0.4	2.2	1.7	2.2	2.5	1.5	0.6	-7.0	5.2	0.5	-5.2	3.6
France	1.3	0.3	0.6	1.0	1.1	1.1	2.3	1.7	1.3	-7.2	4.5	0.9	-5.0	2.7
Italy	0.2	-3.0	-1.8	-0.0	0.8	1.3	1.7	0.8	0.3	-9.1	4.8	0.1	-7.2	3.9
Spain	1.6	-3.0	-1.4	1.4	3.8	3.0	2.9	2.4	2.0	-8.0	4.3	1.8	-7.0	3.7
Netherlands	1.3	-1.0	-0.1	1.4	2.0	2.2	2.9	2.6	1.8	-7.5	3.0	1.6	-6.6	2.1
Belgium	1.8	0.7	0.5	1.6	2.0	1.5	2.0	1.5	1.4	-6.9	4.6	1.2	-5.2	2.9
Austria	1.7	0.7	0.0	0.7	1.0	2.1	2.5	2.4	1.6	-7.0	4.5	0.9	-6.6	6.1
Ireland	2.3	0.2	1.4	8.5	25.1	3.7	8.2	8.3	5.5	-6.8	6.3	6.3	-5.5	4.0
Portugal	0.4	-4.1	-0.9	0.8	1.8	2.0	3.5	2.6	2.2	-8.0	5.0	2.2	-10.2	8.1
Greece	0.4	-7.3	-3.2	0.7	-0.4	-0.2	1.5	1.9	1.9	-10.0	5.1	1.0	-11.4	11.6
Finland	1.8	-1.4	-0.9	-0.4	0.5	2.7	3.1	1.6	1.0	-6.0	3.1	0.6	-3.6	1.0
Slovak Republic	4.9	1.9	0.7	2.8	4.8	2.1	3.0	4.0	2.3	-6.2	5.0	1.9	-5.1	4.6
Lithuania	4.3	3.8	3.6	3.5	2.0	2.6	4.2	3.6	3.9	-8.1	8.2	3.5	-4.2	3.8
Slovenia	2.5	-2.6	-1.0	2.8	2.2	3.1	4.8	4.1	2.4	-8.0	5.4	0.6	0.2	-0.1
Luxembourg	2.7	-0.4	3.7	4.3	4.3	4.6	1.8	3.1	2.3	-4.9	4.8	3.1	-3.4	3.3
Latvia	3.7	4.1	2.3	1.9	3.3	1.8	3.8	4.3	2.2	-8.6	8.3	1.0	-9.9	16.7
Estonia	3.6	3.1	1.3	3.0	1.8	2.6	5.7	4.8	4.3	-7.5	7.9	4.0	-14.1	23.2
Cyprus	3.0	-3.4	-6.6	-1.9	3.4	6.7	4.4	4.1	3.2	-6.5	5.6	3.2	-1.2	0.4
Malta	2.1	2.8	4.8	8.8	10.9	5.8	6.5	7.3	4.4	-2.8	7.0	4.3	-3.8	9.0
Japan	0.6	1.5	2.0	0.4	1.2	0.5	2.2	0.3	0.7	-5.2	3.0	-0.7	-3.2	3.4
United Kingdom	1.5	1.5	2.1	2.6	2.4	1.9	1.9	1.3	1.4	-6.5	4.0	1.1	-5.3	3.8
Korea	4.6	2.4	3.2	3.2	2.8	2.9	3.2	2.7	2.0	-1.2	3.4	2.3	-1.3	3.2
Canada	2.0	1.8	2.3	2.9	0.7	1.0	3.2	2.0	1.6	-6.2	4.2	1.5	-5.4	4.0
Australia	3.1	3.8	2.1	2.6	2.3	2.8	2.5	2.7	1.8	-6.7	6.1	2.2	-7.2	8.4
Taiwan Province of China	4.7	2.2	2.5	4.7	1.5	2.2	3.3	2.7	2.7	-4.0	3.5	3.5	-6.6	7.7
Singapore	6.6	4.5	4.8	3.9	3.0	3.2	4.3	3.4	0.7	-3.5	3.0	1.1	-3.1	2.8
Switzerland	1.9	1.0	1.9	2.5	1.3	1.7	1.9	2.7	0.9	-6.0	3.8	1.5	-7.4	8.0
Sweden	2.4	-0.6	1.1	2.7	4.4	2.4	2.4	2.2	1.2	-6.8	5.2	0.8	-4.8	4.1
Hong Kong SAR	4.5	1.7	3.1	2.8	2.4	2.2	3.8	2.9	-1.2	-4.8	3.9	-2.8	0.6	0.3
Czech Republic	3.1	-0.8	-0.5	2.7	5.3	2.5	4.4	2.8	2.6	-6.5	7.5	2.0	-6.0	10.0
Norway	1.5	2.7	1.0	2.0	2.0	1.1	2.3	1.3	1.2	-6.3	2.9	1.8	-8.5	5.9
Israel	3.6	2.4	4.3	3.8	2.3	4.0	3.6	3.4	3.5	-6.3	5.0	3.7	-6.7	6.6
Denmark	0.8	0.2	0.9	1.6	2.3	3.2	2.0	2.4	2.4	-6.5	6.0	2.3	-4.1	4.0
New Zealand	2.7	2.5	2.2	3.2	4.1	4.2	3.8	3.2	2.2	-7.2	5.9	1.6	-7.0	7.0
Puerto Rico	-0.0	0.0	-0.3	-1.2	-1.0	-1.3	-2.7	-4.9	2.0	-6.0	1.5
Macao SAR	13.2	9.2	11.2	-1.2	-21.6	-0.7	9.9	5.4	-4.7	-29.6	32.0
Iceland	2.4	1.3	4.1	2.1	4.7	6.6	4.5	3.8	1.9	-7.2	6.0	4.1	-4.9	-1.6
San Marino	-0.0	-7.2	-0.8	-0.7	2.7	2.3	0.4	1.7	1.1	-12.2	5.4
<i>Memorandum</i>														
Major Advanced Economies	1.4	1.4	1.4	1.9	2.1	1.5	2.3	2.0	1.6	-6.2	4.5	1.4	-5.2	4.2

1/ In this and other tables, when countries are not listed alphabetically, they are ordered on the basis of economic size.

2/ From the fourth quarter of the preceding year.

Fonte: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

Table A4. Summary of Inflation
(Percent)

	Average									Projections	
	2002–11	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consumer Prices											
Advanced Economies	2.0	2.0	1.4	1.4	0.3	0.8	1.7	2.0	1.4	0.5	1.5
United States	2.4	2.1	1.5	1.6	0.1	1.3	2.1	2.4	1.8	0.6	2.2
Euro Area 1/	2.1	2.5	1.3	0.4	0.2	0.2	1.5	1.8	1.2	0.2	1.0
Japan	-0.2	-0.1	0.3	2.8	0.8	-0.1	0.5	1.0	0.5	0.2	0.4
Other Advanced Economies 2/	2.3	2.1	1.7	1.5	0.5	0.9	1.8	1.9	1.4	0.7	1.3
Emerging Market and Developing Economies 3/	6.5	5.8	5.5	4.7	4.7	4.3	4.3	4.8	5.0	4.6	4.5
Regional Groups											
Emerging and Developing Asia	4.6	4.6	4.6	3.4	2.7	2.8	2.4	2.6	3.2	3.0	2.9
Emerging and Developing Europe	10.0	6.2	5.6	6.5	10.5	5.5	5.4	6.1	6.5	5.1	5.0
Latin America and the Caribbean	5.6	4.6	4.6	4.9	5.5	5.6	6.0	6.2	7.1	6.2	5.9
Middle East and Central Asia	7.7	9.4	8.8	6.6	5.5	5.5	6.7	9.9	8.5	8.4	8.7
Sub-Saharan Africa	9.3	9.1	6.5	6.3	6.9	10.7	10.7	8.3	8.4	9.3	7.6
Analytical Groups											
By Source of Export Earnings											
Fuel	9.3	8.0	8.1	6.5	8.6	7.1	5.4	7.0	6.8	6.6	6.9
Nonfuel	5.7	5.3	4.9	4.2	3.8	3.7	4.0	4.3	4.7	4.3	4.0
Of Which, Primary Products 4/	6.4	6.9	6.5	6.9	5.2	6.0	10.9	13.2	16.5	15.9	13.5
By External Financing Source											
Net Debtor Economies	7.2	6.9	6.2	5.6	5.3	5.1	5.5	5.4	5.2	4.7	4.7
Net Debtor Economies by Debt-Servicing Experience											
Economies with Arrears and/or Rescheduling during 2014–18	9.2	7.7	6.5	10.3	14.7	9.8	18.5	18.0	14.0	11.2	10.4
Other Groups											
European Union 5/	2.4	2.6	1.4	0.4	0.1	0.2	1.6	1.9	1.4	0.6	1.2
Low-Income Developing Countries	9.8	9.6	7.9	7.1	6.6	8.8	9.4	8.9	8.5	9.7	8.2
Middle East and North Africa	7.4	9.7	9.4	6.5	5.6	5.2	6.7	11.0	9.0	8.2	9.1
<i>Memorandum</i>											
Median Inflation Rate											
Advanced Economies	2.3	2.6	1.4	0.7	0.1	0.6	1.6	1.8	1.5	0.5	1.4
Emerging Market and Developing Economies 3/	5.2	4.6	3.8	3.1	2.7	2.7	3.3	2.9	2.6	3.0	3.0

1/ Based on Eurostat's harmonized index of consumer prices.

2/ Excludes the United States, euro area countries, and Japan.

3/ Excludes Venezuela but includes Argentina from 2017 onward. See country-specific notes for Venezuela and Argentina in the "Country Notes" section of the Statistical Appendix.

4/ Includes Argentina from 2017 onward. See country-specific note for Argentina in the "Country Notes" section of the Statistical Appendix.

5/ Beginning with the April 2020 WEO, the United Kingdom is excluded from the European Union group.

Fonte: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

Table A5. Advanced Economies: Consumer Prices 1/
(Annual percent change)

	Average									Projections		End of Period 2/		
	2002–11	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Advanced Economies	2.0	2.0	1.4	1.4	0.3	0.8	1.7	2.0	1.4	0.5	1.5	1.5	0.4	1.7
United States	2.4	2.1	1.5	1.6	0.1	1.3	2.1	2.4	1.8	0.6	2.2	1.9	0.8	2.4
Euro Area 3/	2.1	2.5	1.3	0.4	0.2	0.2	1.5	1.8	1.2	0.2	1.0	1.3	-0.1	1.3
Germany	1.7	2.1	1.6	0.8	0.7	0.4	1.7	2.0	1.3	0.3	1.2	1.5	0.2	1.3
France	1.9	2.2	1.0	0.6	0.1	0.3	1.2	2.1	1.3	0.3	0.7	1.6	-0.7	1.3
Italy	2.3	3.3	1.2	0.2	0.1	-0.1	1.3	1.2	0.6	0.2	0.7	0.5	0.2	0.7
Spain	2.8	2.4	1.4	-0.2	-0.5	-0.2	2.0	1.7	0.7	-0.3	0.7	0.8	-1.0	1.4
Netherlands	1.9	2.8	2.6	0.3	0.2	0.1	1.3	1.6	2.7	0.5	1.2	2.8	0.8	1.3
Belgium	2.2	2.6	1.2	0.5	0.6	1.8	2.2	2.3	1.2	0.3	1.1	0.9	-0.2	1.4
Austria	2.0	2.6	2.1	1.5	0.8	1.0	2.2	2.1	1.5	0.4	1.7	1.8	0.3	1.9
Ireland	2.0	1.9	0.5	0.3	-0.0	-0.2	0.3	0.7	0.9	0.4	1.7	0.0	1.5	1.8
Portugal	2.4	2.8	0.4	-0.2	0.5	0.6	1.6	1.2	0.3	-0.2	1.4	0.4	-0.2	1.6
Greece	3.4	1.0	-0.9	-1.4	-1.1	0.0	1.1	0.8	0.5	-0.5	1.0	1.1	-0.6	1.4
Finland	1.8	3.2	2.2	1.2	-0.2	0.4	0.8	1.2	1.1	0.9	1.7	1.1	0.8	2.0
Slovak Republic	3.8	3.7	1.5	-0.1	-0.3	-0.5	1.4	2.5	2.8	1.1	1.4	3.2	0.4	1.8
Lithuania	3.3	3.2	1.2	0.2	-0.7	0.7	3.7	2.5	2.2	-0.3	1.7	2.7	-0.3	1.7
Slovenia	3.5	2.6	1.8	0.2	-0.5	-0.1	1.4	1.7	1.6	0.4	1.4	1.8	0.2	1.8
Luxembourg	2.8	2.9	1.7	0.7	0.1	0.0	2.1	2.0	1.7	0.7	1.5	1.8	0.6	1.3
Latvia	5.5	2.3	0.0	0.7	0.2	0.1	2.9	2.6	2.7	-0.3	3.0	2.1	0.5	2.4
Estonia	4.2	4.2	3.2	0.5	0.1	0.8	3.7	3.4	2.3	1.5	2.0	1.8	1.5	2.0
Cyprus	2.6	3.1	0.4	-0.3	-1.5	-1.2	0.7	0.8	0.6	0.7	1.0	0.8	0.8	1.0
Malta	2.4	3.2	1.0	0.8	1.2	0.9	1.3	1.7	1.5	0.6	1.9	1.3	0.3	2.0
Japan	-0.2	-0.1	0.3	2.8	0.8	-0.1	0.5	1.0	0.5	0.2	0.4	0.5	-0.0	0.4
United Kingdom	2.4	2.8	2.6	1.5	0.0	0.7	2.7	2.5	1.8	1.2	1.5	1.4	1.0	1.9
Korea	3.2	2.2	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.5	0.4	0.3	0.4	0.7	-0.3	0.9
Canada	2.1	1.5	0.9	1.9	1.1	1.4	1.6	2.3	1.9	0.6	1.3	2.1	0.2	1.6
Australia	2.9	1.7	2.5	2.5	1.5	1.3	2.0	1.9	1.6	1.4	1.8	1.8	1.2	2.0
Taiwan Province of China	1.1	1.6	1.0	1.3	-0.6	1.0	1.1	1.5	0.5	0.5	1.5	1.1	0.5	1.5
Singapore	2.0	4.6	2.4	1.0	-0.5	-0.5	0.6	0.4	0.6	-0.2	0.5	0.8	-0.4	0.9
Switzerland	0.8	-0.7	-0.2	-0.0	-1.1	-0.4	0.5	0.9	0.4	-0.4	0.6	0.2	-0.0	0.4
Sweden	1.8	0.9	0.4	0.2	0.7	1.1	1.9	2.0	1.7	0.6	1.6	1.7	0.4	1.5
Hong Kong SAR	1.1	4.1	4.3	4.4	3.0	2.4	1.5	2.4	2.9	2.0	2.5	2.9	2.0	2.5
Czech Republic	2.3	3.3	1.4	0.4	0.3	0.7	2.5	2.2	2.9	2.1	2.0	3.2	2.0	2.0
Norway	1.8	0.7	2.1	2.0	2.2	3.6	1.9	2.8	2.2	2.4	2.2	1.4	2.4	2.2
Israel	2.4	1.7	1.5	0.5	-0.6	-0.5	0.2	0.8	0.8	-1.9	0.5	0.6	-1.5	0.3
Denmark	2.0	2.4	0.5	0.4	0.2	0.0	1.1	0.7	0.7	0.7	1.2	0.8	0.7	1.2
New Zealand	2.8	1.0	1.1	1.2	0.3	0.6	1.9	1.6	1.6	1.2	1.4	1.9	1.0	1.5
Puerto Rico	3.0	1.3	1.1	0.6	-0.8	-0.3	1.8	1.3	0.7	-1.5	0.6	0.7	-1.5	0.6
Macao SAR	3.0	6.1	5.5	6.0	4.6	2.4	1.2	3.0	2.8	2.0	2.3	2.6	2.0	2.3
Iceland	6.0	5.2	3.9	2.0	1.6	1.7	1.8	2.7	3.0	2.3	2.5	2.0	2.6	2.5
San Marino	...	2.8	1.6	1.1	0.1	0.6	1.0	1.8	1.0	0.3	1.5	1.0	0.3	1.5
<i>Memorandum</i>														
Major Advanced Economies	1.9	1.9	1.3	1.5	0.3	0.8	1.8	2.1	1.5	0.5	1.6	1.5	0.5	1.8

1/ Movements in consumer prices are shown as annual averages.

2/ Monthly year-over-year changes and, for several countries, on a quarterly basis.

3/ Based on Eurostat's harmonized index of consumer prices.

Fonte: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

Table A7. Summary of Current Account Balances (continued)*(Percent of GDP)*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Projections	
									2020	2021
Advanced Economies	0.1	0.5	0.5	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.1	0.1
United States	-2.6	-2.1	-2.1	-2.2	-2.3	-2.3	-2.4	-2.3	-2.6	-2.8
Euro Area	1.0	2.1	2.4	2.8	3.3	3.1	3.1	2.7	2.6	2.7
Germany	7.1	6.6	7.2	8.6	8.5	7.8	7.4	7.1	6.6	6.7
France	-1.0	-0.5	-1.0	-0.4	-0.5	-0.7	-0.6	-0.8	-0.7	-0.6
Italy	-0.2	1.1	1.9	1.4	2.6	2.6	2.5	3.0	3.1	3.0
Spain	0.1	2.0	1.7	2.0	3.2	2.7	1.9	2.0	2.2	2.4
Japan	1.0	0.9	0.8	3.1	4.0	4.1	3.5	3.6	1.7	1.9
United Kingdom	-3.4	-4.8	-4.7	-4.9	-5.2	-3.5	-3.9	-3.8	-4.4	-4.5
Canada	-3.5	-3.1	-2.3	-3.5	-3.1	-2.8	-2.5	-2.0	-3.7	-2.3
Other Advanced Economies 1/	4.1	5.0	5.1	5.7	5.3	4.5	4.6	5.4	4.0	4.3
Emerging Market and Developing Economies	1.2	0.6	0.6	-0.2	-0.3	0.0	-0.1	0.1	-0.9	-0.6
Regional Groups										
Emerging and Developing Asia	0.9	0.7	1.5	2.0	1.4	0.9	-0.1	0.6	0.1	0.5
Emerging and Developing Europe	-0.6	-1.2	-0.2	1.1	-0.2	-0.4	1.7	1.4	-0.4	-0.5
Latin America and the Caribbean	-2.5	-2.9	-3.1	-3.3	-2.0	-1.6	-2.4	-1.7	-1.5	-1.6
Middle East and Central Asia	11.4	8.8	5.2	-3.9	-4.1	-0.7	2.5	0.4	-5.7	-4.6
Sub-Saharan Africa	-1.6	-2.1	-3.5	-5.8	-3.8	-2.2	-2.5	-4.0	-4.7	-4.2
Analytical Groups										
By Source of Export Earnings										
Fuel	9.7	7.3	5.1	-1.5	-1.6	1.7	5.5	2.4	-3.6	-2.6
Nonfuel	-1.1	-1.2	-0.5	0.1	-0.0	-0.3	-1.1	-0.3	-0.5	-0.3
Of Which, Primary Products	-3.3	-4.3	-2.8	-3.3	-2.4	-2.8	-3.8	-2.4	-1.4	-1.6
By External Financing Source										
Net Debtor Economies	-2.9	-2.6	-2.4	-2.4	-1.7	-1.7	-2.2	-1.6	-2.0	-1.9
Net Debtor Economies by Debt-Servicing Experience										
Economies with Arrears and/or Rescheduling during 2014–18	-5.9	-5.7	-3.6	-5.2	-5.6	-4.6	-3.9	-4.1	-6.5	-6.1
Memorandum										
World	0.5	0.5	0.5	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	-0.4	-0.2
European Union 2/	2.2	2.9	2.9	3.3	3.5	3.4	3.2	2.9	2.7	2.9
Low-Income Developing Countries	-1.8	-2.0	-2.0	-3.8	-2.3	-2.0	-2.5	-3.0	-4.3	-3.4
Middle East and North Africa	13.5	10.6	6.0	-4.3	-4.2	-0.2	3.6	1.0	-6.0	-4.8

1/ Excludes the Group of Seven (Canada, France, Germany, Italy, Japan, United Kingdom, United States) and euro area countries.

2/ Beginning with the April 2020 WEO, the United Kingdom is excluded from the European Union group.

Fonte: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

La Pensione di Garanzia esiste già. Serve riorganizzare le prestazioni più che aggiungerne

Entia non multiplicanda sunt sine vera utilitate

Nel precedente contributo di Reforming si è suggerito di disegnare la Pensione di Garanzia, a chi adesso ne supporta il varo, come un istituto di carattere assicurativo, finanziato tramite una parte dell'aliquota di contribuzione pensionistica sottratta all'accumulazione. Qui si propone un'altra soluzione. Non è necessario introdurre uno strumento in più. Ne esistono già diversi dedicati ad alleviare il problema dell'insufficienza dei redditi durante la vecchiaia. Recentemente se ne è aggiunto un altro, la Pensione di Cittadinanza. Riorganizzati e razionalizzati, essi potrebbero già costituire quella cintura di difesa anche per coloro che nei prossimi anni, dopo carriere discontinue o bassi livelli retributivi, arrivassero al pensionamento con assegni insufficienti e condizioni di indigenza. Questa soluzione troverebbe collocazione all'interno della spesa assistenziale, sarebbe coerentemente finanziata dalla fiscalità generale, non si frapporrebbe al necessario percorso di contenimento della spesa pensionistica previdenziale e di diversificazione degli istituti di *welfare*. Qui di seguito si argomentano i possibili vantaggi di far perno sulla Pensione di Cittadinanza per riorganizzare e razionalizzare tutto il gruppo di istituti assistenziali a presidio dell'adeguatezza dei redditi in età anziana.

La normativa italiana già contempla sei prestazioni di contrasto della povertà o, più in generale, dell'insufficienza dei redditi, in età avanzata. Cinque di queste già esistenti da tempo, il sesto, la Pensione di Cittadinanza, aggiuntasi nel corso del 2019¹. Si dibatte, adesso, di affiancare la Pensione di Garanzia.

In questa breve Nota si prendono in considerazione gli istituti assistenziali che intervengono a salvaguardare dalla povertà in età anziana, lasciando da parte quelli che si attivano in presenza di condizioni di diversa abilità (trattamenti di invalidità/inabilità civile²) e le due voci, limitate sia nel numero dei beneficiari sia nella spesa complessiva, delle Pensioni di

¹ DL 28 gennaio 2019, n. 4.

² Includere le prestazioni ai ciechi e ai sordomuti.

Guerra e delle Pensioni di Benemerenzza. Dopo una rapida descrizione degli istituti esistenti (diversi dalle prestazioni IVS) di contrasto della povertà in età anziana, si sviluppa qualche considerazione su alcuni aspetti insoddisfacenti e contraddittori che accompagnerebbero l'introduzione della Pensione di Garanzia. Allo stesso tempo, si suggerisce di far perno sulla già esistente Pensione di Cittadinanza per riorganizzare e razionalizzare gli istituti già esistenti. E, fatto questo, di dedicarsi a promuovere direttamente il lavoro dei giovani oggi. Pensare a loro in maniera diretta e non "mediata" dalle pensioni.

Per i pensionati retributivi e misti oggi esiste l'**Integrazione al Trattamento Minimo** che eleva la pensione previdenziale (più in generale i redditi da pensioni previdenziali) sino a un importo stabilito dalla legge che, per il 2020, è di 515 euro al mese per tredici mensilità³. Devono tuttavia essere soddisfatti due requisiti soglia, uno sui redditi del titolare di pensione e uno sulla somma di questi ultimi e dei redditi del coniuge⁴. Le pensioni integrabili sono tutte quelle di tipo IVS, incluse quelle indirette, di reversibilità e invalidità/inabilità.

L'**Assegno Sociale** oggi va a tutti gli *over 67*⁵ che hanno redditi individuali o familiari (somma dei redditi dei coniugi) al di sotto di

³ Sono integrabili al minimo tutte le prestazioni previdenziali IVS.

⁴ Oltre tali soglie non si ha diritto all'integrazione. Al di sotto di tali soglie l'integrazione si riduce al crescere del reddito (di fatto, solo i redditi più bassi beneficiano dell'integrazione piena sino a 515 euro/mese). Non devono essere considerati i redditi esenti da imposizione personale (es.: Pensioni di Guerra, rendite INAIL, trattamenti di invalidità civile, trattamenti di famiglia, etc.), i redditi soggetti a imposizione separata, il reddito della casa di abitazione, il reddito costituito dalla stessa pensione che si sta integrando al minimo.

⁵ Il requisito di età è quello del pensionamento di vecchiaia agganciato alla progressione della vita attesa.

prefissate soglie, diverse da quelle valide per l'Integrazione al Trattamento Minimo⁶. Non è necessario essere titolari di pensione; si tratta, infatti, di prestazione universale e selettiva. Per chi è totalmente sprovvisto di reddito, il beneficio nel 2020 consiste in circa 460 euro al mese per tredici mensilità; al crescere del reddito il beneficio si riduce di pari importo sino ad azzerarsi al superamento delle soglie⁷.

Negli anni Novanta si è aggiunta la Maggiorazione Sociale, distinta in due gruppi: quella che si aggiunge alle pensioni previdenziali (retributive, miste e contributive) e quella che si aggiunge all'Assegno Sociale e alle pensioni assistenziali (invalidi civili, reduci di guerra, sordomuti).

La **Maggiorazione Sociale delle pensioni previdenziali IVS** viene erogata in somma fissa (non perequabile in via automatica) quando i redditi individuali e familiari (somma dei redditi dei coniugi) non superano prefissate soglie più stringenti di quelle cui fa riferimento l'Integrazione al Trattamento Minimo e diverse anche da quelle che contraddistinguono l'Assegno Sociale. Esiste anche il requisito anagrafico minimo di 70 anni, che si riduce di un anno ogni cinque anni di anzianità contributiva per raggiungere al massimo i 65 anni di età.

⁶ Parzialmente diverse sono anche le modalità con cui diverse fonti di reddito sono incluse/escluse dal computo delle soglie per il diritto all'Assegno Sociale. La Circolare INPS n. 195/2015 riepiloga la rilevanza delle varie tipologie di reddito ai fini dell'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali. Leggerla è anche istruttivo riguardo il livello di complessità e frammentazione (e quindi di preclusione alla lettura di molti) della attuale normativa.

⁷ Si ricorda che, al compimento dei 67 anni, l'Assegno di Invalidità civile, la Pensione di Invalidità civile e la Pensione di Inabilità civile si trasformano in Assegno Sociale sostitutivo, che ha regole e caratteristiche diverse da quelle dell'Assegno Sociale in senso stretto. Si veda la Circolare dell'INPS n. 86/2000.

La soglia di età è altresì ridotta a 60 anni per i pensionati di invalidità/invalidità. L'importo della Maggiorazione (esente da imposizione) varia a seconda dell'età del beneficiario e se questi sia o meno percettore anche della cosiddetta Quattordicesima Mensilità (*cf. infra*). A ogni modo, se il percepimento della Maggiorazione fa superare le già menzionate soglie di reddito, la stessa Maggiorazione è ridotta di un pari ammontare⁸.

La **Maggiorazione delle pensioni assistenziali** è un importo fisso (non soggetto a perequazione automatica) che si aggiunge ogni mese. La Maggiorazione dell'Assegno Sociale è stata rivista dalla Legge n. 388/2000 e ne ricalca grossomodo i requisiti di attribuzione (età, soglie di reddito, riduzione del beneficio in caso di superamento della soglia di reddito). Le Maggiorazioni delle altre pensioni assistenziali seguono regole parzialmente diverse⁹.

Nel 2001 alle Maggiorazioni si sono aggiunti gli **Incrementi delle Maggiorazioni Sociali**, di fatto assorbiti nell'importo complessivo dei trattamenti. Sia Maggiorazione che Incremento sono esenti da imposizione personale. Per i titolari di pensioni previdenziali IVS l'Incremento varia con l'età (tre fasce, 60-64, 65-69, 70+)¹⁰. Un *over 70*, non già destinatario di Quattordicesima (*cf. infra*) e titolare al pieno importo sia della Maggiorazione sia dell'Incremento, riceverebbe oggi circa 137 euro al mese per

tredecim mensilità in aggiunta al suo normale assegno pensionistico. Questo importo corrisponde a quello che, al momento dell'introduzione (Legge n. 448/2001), fu chiamato "l'incremento al milione (di Lire) al mese" (ancora adesso la prestazione viene gergalmente chiamata così, anche se l'importo non corrisponde più a quel valore).

Per i titolari di trattamenti assistenziali, l'Incremento varia a seconda dell'età e che si riferisca all'Assegno Sociale, alla vecchia Pensione Sociale (ormai in fase di esaurimento), o ai trattamenti per invalidità/inabilità civile. Nel primo caso, l'importo complessivo massimo di Maggiorazione e Incremento è pari oggi a circa 192 euro per tredici mensilità, che diventano circa 272 euro nel secondo caso e circa 364 euro nel terzo caso¹¹.

Continuando nella disamina degli istituti esistenti, nel 2007 è sopraggiunta la cosiddetta **Quattordicesima Mensilità** per i pensionati, poi modificata con la Legge di bilancio per il 2017. Si tratta di una somma aggiuntiva¹², accorpata alla mensilità di luglio, che va a beneficio dei già titolari di pensione previdenziale IVS (o più in generale di redditi da pensioni previdenziali IVS) nelle gestioni dell'INPS. Il beneficiario deve avere almeno 64 anni di età; la prestazione sconta due requisiti, a seconda che i redditi personali non superino 1,5 volte o siano compresi tra 1,5 e 2,0 volte il

⁸ Le fonti normative sono molteplici, sparpagliate lungo un orizzonte di tempo lungo e anche un po' schizofreniche, come risultato di aggiunte e stratificazioni. Normativa di non facile lettura.

⁹ L. 29 dicembre 1988, n. 544.

¹⁰ L'Incremento spetta a partire dall'età di 60 anni ai titolari di Pensione di Inabilità/Invalidità ai sensi della Legge n. 222/1984, come espressamente richiamata dalla Legge n. 448/2001 (art. 38).

¹¹ Anche per i trattamenti assistenziali, l'Incremento della Maggiorazione fu inizialmente inserito per permettere agli anziani con almeno 70 anni di percepire un minimo di "un milione (di Lire) al mese". Un compendio dettagliato e aggiornato è nella Circolare INPS n.147/2019 che sia allega a questa Nota come materiale informativo.

¹² È indicata comunemente anche come Somma Aggiuntiva in luogo di Quattordicesima.

Trattamento Minimo¹³; inoltre, essa varia anche in base all'anzianità contributiva¹⁴. I requisiti reddituali sono misurati solo in capo al diretto beneficiario, senza riguardo agli eventuali redditi del coniuge¹⁵. A oggi, il beneficio - esente da imposizione - varia da 437 a 655 euro per chi non possiede redditi superiori a 1,5 volte il TM, e da 336 a 504 euro per chi ha redditi compresi tra 1,5 e 2,0 volte il TM.

Da non confondere con la Quattordicesima è l'**Importo Aggiuntivo** introdotto dalla Legge n. 338/2000 e tuttora esistente. Spetta ai titolari di pensione previdenziale (più in generale di redditi da pensioni previdenziali) non superiori al TM maggiorato dello stesso Importo Aggiuntivo. Destinatari sono tutti i percettori di pensioni previdenziali IVS del sistema obbligatorio, non solo quelle dell'INPS ma anche quelle erogate dagli Enti privatizzati nel biennio 1994-1996, a condizione di soddisfare un requisito di reddito individuale (non oltre 1,5 volte il TM) cui si aggiunge, nel caso di pensionato coniugato, un requisito di reddito familiare (non oltre 3,0 volte il TM)¹⁶. Il beneficio consiste in un assegno di circa 155 euro accorpato alla mensilità di dicembre. Per chi ha redditi superiori al limite (o ai limiti nel caso di pensionato coniugato), ma sempre inferiori al limite maggiorato del valore teorico dell'Importo

Aggiuntivo, quest'ultimo è decurtato della differenza¹⁷.

L'Importo aggiuntivo ha la funzione di sostenere le pensioni di coloro che, possedendo redditi individuali e familiari bassi ma superiori a quelli che danno accesso alle Maggiorazioni Sociali, non possono accedere a queste ultime. Una erogazione assistenziale sopraggiunta nel tempo per evitare che potessero crearsi disparità di trattamento.

Nulla osta che le prestazioni sin qui descritte vengano percepite dal medesimo pensionato se questi soddisfa i requisiti minimi per tutte. Per esempio, un pensionato con bassi redditi individuali e familiari può, allo stesso tempo, ricevere l'Integrazione al Trattamento Minimo, la relativa Maggiorazione Sociale e la Quattordicesima Mensilità (*cfr.* la tavola alla pagina seguente¹⁸).

Alle prestazioni sin qui descritte si è aggiunta, nel 2019, la **Pensione di Cittadinanza**, come applicazione del Reddito di Cittadinanza specifica per i nuclei familiari composti solo da ultra-settantenni¹⁹. Ci sono diversi requisiti reddituali e patrimoniali da soddisfare per accedere alla prestazione e, in particolare, limiti all'ISEE, al patrimonio immobiliare (con esclusione della prima casa di

¹³ Al di sopra dei tetti, la Quattordicesima si riduce sino ad azzerarsi quando i redditi personali eguagliano gli stessi tetti maggiorati dell'importo della Quattordicesima teoricamente spettante.

¹⁴ Tre scaglioni (anzianità bassa, media e alta) distinti per lavoratori dipendenti e autonomi.

¹⁵ Concorrono al requisito reddituale, oltre alla pensione previdenziale, i redditi di qualunque fonte con alcune eccezioni tra le quali le pensioni e le indennità assistenziali, il reddito figurativo della casa di abitazione e il trattamento di fine rapporto.

¹⁶ Le tipologie di reddito da prendere in considerazione coincidono con quelle previste per l'Integrazione al Trattamento Minimo.

¹⁷ Dopo aver ricevuto il beneficio, i redditi non possono superare la somma del requisito reddituale e dell'Importo Aggiuntivo teorico.

¹⁸ Tratta dal Rapporto della Ragioneria Generale dello Stato "Tendenze di Medio-Lungo Periodo del Sistema Pensionistico e Socio-Sanitario".

¹⁹ Requisito agganciato alla progressione della vita attesa. Chi richiede la prestazione deve essere cittadino italiano o risiedere in Italia da almeno dieci anni di cui gli ultimi due in via continuativa. Il requisito di età non si applica a persone affette da grave disabilità o non autosufficienti.

abitazione) e mobiliare, al reddito familiare, al possesso di veicoli, motoveicoli, natanti da diporto. Detti limiti variano a seconda della numerosità del nucleo familiare (secondo la scala di equivalenza) e tengono conto che si viva in casa di proprietà oppure in affitto. La prestazione consiste nell'integrazione del reddito familiare²⁰ sino a raggiungere la soglia della povertà (che varia con la numerosità del nucleo secondo la scala di equivalenza). Se si vive in casa di proprietà, oggi la Pensione di Cittadinanza integra il reddito disponibile mensile sino a 630 euro per un nucleo mono-personale e sino a 882 euro per un nucleo composto di due anziani. Se la casa di proprietà è gravata da mutuo ipotecario o se si vive in affitto, le due precedenti soglie diventano rispettivamente 780 e 1.032 euro²¹.

Così come congegnata, la Pensione di Cittadinanza può andare a integrare i redditi di nuclei familiari dove vive un pensionato già beneficiario di Integrazione al Trattamento al Minimo, relativa Maggiorazione e anche Quattordicesima, purché siano soddisfatti tutti i requisiti reddituali-patrimoniali del nucleo familiare prima sintetizzati. Allo stesso modo, la Pensione di Cittadinanza può andare a integrare i redditi di nuclei familiari dove vive un ultra-settantenne già destinatario di Assegno Sociale e relativa Maggiorazione²².

²⁰ Ai fini dell'integrazione, si considerano i redditi di qualsiasi natura, fatta eccezione per le prestazioni sociali non soggette alla prova dei mezzi. Per ulteriori dettagli sulla pensione di Cittadinanza si rimanda alla Circolare INPS n. 43/2019 o al sito istituzionale <https://www.redditicittadinanza.gov.it/>.

²¹ In ogni caso, l'integrazione proveniente dalla Pensione di Cittadinanza non può essere inferiore a 480 euro all'anno.

²² La Pensione di Cittadinanza livella verso l'alto (facendo raggiungere la soglia della povertà) i redditi (di qualunque fonte essi siano) dei nuclei familiari di anziani valutati in condizione di maggior bisogno secondo i requisiti reddituali-patrimoniali prestabiliti.

È questo il quadro di sfondo²³ su cui si innesta la proposta di **Pensione di Garanzia**, nelle diverse versioni affacciate al dibattito nel corso dei ultimi mesi. Se ne è già discusso nella Nota "*Pensione di Garanzia: alcuni commenti*" pubblicata su Reforming.it il 25 febbraio 2020.

Nelle intenzioni, la Pensione di Garanzia dovrebbe beneficiare i percettori di pensioni basse, con riferimento soprattutto ai pensionati "contributivi" (con pensione calcolata con le cosiddette regole "Dini") con carriere discontinue o corte o trascorse in lavori retribuiti poco. Si tratterebbe di una integrazione alla pensione che, a seconda delle ipotesi, potrebbe essere crescente con l'anzianità contributiva, sulla falsariga di quanto già avviene per la Quattordicesima mensilità.

In quell'occasione si è suggerito di disegnare la Pensione di Garanzia come un istituto di carattere strettamente assicurativo, finanziato tramite una parte dell'aliquota di contribuzione pensionistica sottratta all'accumulazione, in modo tale da interferire il meno possibile con la ricomposizione interna della spesa pubblica per *welfare* (verso la sanità, gli ammortizzatori del mercato del lavoro, le famiglie, le famiglie di giovani²⁴).

²³ Su di un piano un po' diverso si potrebbero citare anche l'**Indennità di Accompagnamento** (prestazione universale non soggetta a controllo dei mezzi ma solo alla condizione della diversa abilità e che si può eventualmente sommare ai trattamenti assistenziali e previdenziali) e l'**Indennità di Frequenza** (soggetta a prova dei mezzi, spettante sino al compimento della maggiore età e poi trasformabile in un trattamento di invalidità/inabilità).

²⁴ Purtroppo, quale momento più significativo per ribadire questa necessità di ammodernamento strutturale del *welfare system*. Sul punto si veda anche l'Infografica Reforming "*Composizione e Ricomposizione della Spesa*" in data 14 marzo 2020.

Qui, invece, si porta all'attenzione un altro punto di vista, sempre critico della Pensione di Garanzia, apparentemente più radicale ma forse più fondato. Se prima ci si chiedeva come meglio strutturare la Pensione di Garanzia dando per assodato fosse necessaria, adesso ci si pone una domanda preliminare: è davvero necessaria? *Entia non multiplicanda sunt sine vera necessitate.*

Prima di dar vita a un altro istituto pensionistico, che si aggiungerebbe ai tanti prima elencati, ci si chieda se la sua funzione non possa già essere svolta proprio da questi già esistenti e, in particolare, dalla Pensione di Cittadinanza che sta muovendo i suoi primi passi e i cui risvolti andrebbero attentamente verificati per eventuali modifiche e perfezionamenti.

La Pensione di Cittadinanza potrebbe diventare il perno unico cui affidare il compito di tutelare dal rischio di caduta in povertà da anziani, a partire dall'età prevista per il pensionamento di vecchiaia, in sostituzione di tutti gli istituti oggi esistenti. Universale ma selettiva sulla base di un unico gruppo di indicatori reddituali-patrimoniali riferiti al nucleo familiare, la rinnovata Pensione di Cittadinanza potrebbe sostituire per incorporazione Integrazione al Trattamento Minimo, Pensione/Assegno Sociale, Maggiorazione e Incremento della Maggiorazione, Importo Aggiuntivo e Quattordicesima.

Non necessariamente i requisiti di selezione dovrebbero rimanere quelli già previsti per l'attuale Pensione di Cittadinanza, ma

sostituirebbero i diversi che adesso contraddistinguono in vario modo gli istituti esistenti (alcuni guardano al reddito individuale, altri a quello familiare; alcuni alla somma dei redditi dei coniugi, altri al più comprensivo aggregato dei redditi familiari; alcuni guardano solo al reddito, altri anche alla componente patrimoniale; alcuni utilizzano la scala di equivalenza, altri no).

Così riorganizzata (con opportuna selettività²⁵), la PdC potrebbe sostituire anche le prestazioni assistenziali per invalidità civile²⁶, e le voci minori delle Pensioni di Guerra e di quelle di Benemerita civile, in questi casi permettendo accesso anche prima dell'età per il normale pensionamento di vecchiaia.

Puntando su uno strumento unificato, si guadagnerebbe in semplicità, trasparenza, efficacia ed equità di trattamento. Inoltre, mentre, se fosse avviata con i tratti sinora discussi nel dibattito, la Pensione di Garanzia funzionerebbe, di fatto, come una modifica delle regole di calcolo delle pensioni previdenziali dando origine a diritti soggettivi acquisiti/acquisibili, la Pensione di Cittadinanza (anche nella sua versione "estesa" che qui si propone) rientrerebbe nelle prestazioni assistenziali che sono più plasmabili nel tempo per adattamenti alle circostanze e ai nuovi bisogni. Questa caratteristica di plasticità e di presa diretta sulla realtà è debole oggi nel *welfare* italiano anche a causa della composizione sbilanciata sul capitolo pensioni (il primo pilastro previdenziale), e sarebbe aggravata dall'introduzione della Pensione di Garanzia e, al contrario, alleviata dalla nuova

²⁵ Selettività non significa esclusione ma precisione di intervento, affinché le prestazioni a beneficio di qualcuno o di una funzione non sottraggano sproporzionate risorse dedicabili a vantaggio di altri o di altre funzioni. Selettività significa mantenimento del controllo della spesa e dell'equilibrio nella sua

allocazione. Selettività non è sinonimo *tout court* di riduzione del *welfare system*.

²⁶ La scala di equivalenza in uso già considera la possibile presenza di persone con diversa abilità all'interno del nucleo familiare.

Pensione di Cittadinanza che, a di là del nome, sarebbe istituto di contrasto dell'indigenza, integrante i redditi disponibili del nucleo familiare di qualsivoglia fonte, senza collegamenti necessari con il sistema pensionistico.

Della precedente Nota in cui Reforming ha già trattato il tema della Pensione di Garanzia si condividono le conclusioni, che sono perfette anche adesso nonostante il diverso punto di vista che qui si è esposto.

Il tema principale oggi dovrebbe essere la promozione dell'occupazione e della crescita, non la predisposizione di nuova spesa pensionistica, che irrigidirà ancor di più i capitoli del *welfare* da qui a venti, trenta, quaranta anni. Serve occuparsi del lavoro dei giovani affinché pochi - auspicabilmente nessuno - debbano trovarsi, alla vigilia del pensionamento, ad aver sprecato le energie degli anni migliori in periodi di disoccupazione o di sottovalutazione.

Se ci si vuol dotare di un "paracadute" pensionistico all'interno del primo pilastro, massima attenzione deve essere posta al suo disegno, perché non contrasti con il processo di rinnovamento del *welfare system* e non entri in conflitto con le dotazioni finanziarie che dovremo essere capaci di dare a quelle parti del *welfare*

dedicate ai giovani quando sono giovani, alle famiglie quando sono giovani, ai percorsi formativi e lavorativi dei giovani. Qui si è suggerito di non avviare nessun nuovo istituto di garanzia pensionistica, ma di riorganizzare i tanti istituti pensionistici assistenziali già esistenti facendo perno sulla Pensione di Cittadinanza.

Va evitato a tutti i costi l'errore che si intravede alle spalle della Pensione di Garanzia, e cioè di incominciare a preoccuparsi dei giovani di oggi soprattutto o solamente per quando saranno vecchi, dando per scontato che il processo di decadenza e impauperamento sia irreversibile e non contrastabile, e complicando le cose per chi sarà giovane allora e mancherà delle stesse cose che mancano ai giovani di oggi. Che poi sarebbe altro modo di eludere i cambiamenti più difficili nell'oggi (lo snodo della innovazione e della crescita, la ricomposizione interna alla spesa per *welfare*) e di continuare a preoccuparsi solo dei vecchi: i vecchi di oggi, quelli di domani, quelli di sempre, per giunta dei vecchi già con una pensione da integrare.

<http://www.reforming.it>
e-mail: info@reforming.it
[twitter: reformingit](https://twitter.com/reformingit)

Sintesi dei principali interventi a sostegno dei pensionati in condizioni disagiate (valori in euro) - Anno 2019

		importo mensile	importo annuale	requisito reddituale individuale	requisito reddituale cumulado con coniuge	altri requisiti
A)	1	513,01	6.669,13	13.338,26	26.676,52	titolare di pensione previdenziale
B)	2	136,44	1.773,72	8.442,85	14.396,72	Titolare di pensione previdenziale con età almeno pari a 70 anni, ridotta di 1 anno ogni 5 anni di contribuzione nel limite di 5
C)	3	457,99	5.953,87	5.953,87	11.907,74	Età non inferiore a requisito anagrafico standard per pensione di vecchiaia
D)		191,46	2.488,98	8.442,85	14.396,72	Titolare di AS con età almeno pari a 70 anni
In aggiunta:						
E)	4	Somma aggiuntiva riconosciuta a luglio (c.d. 14sima) in unica soluzione				
Dipendenti						
E1		Fino a 15				
E2		Oltre 15 fino a 25				
E3		Oltre 25				
E4		Fino a 15				
E5		Oltre 15 fino a 25				
E6		Oltre 25				
Autonomi						
E1		Fino a 18		10.003,70	non presente	
E2		Oltre 18 fino a 28		10.003,70	non presente	
E3		Oltre 28		10.003,70	non presente	
E4		Fino a 18		13.338,26	non presente	Titolare di pensione previdenziale. La somma è riconosciuta in base a anzianità contributiva (colonne a lato) a condizione di avere età pari o superiore a 64 anni
E5		Oltre 18 fino a 28		13.338,26	non presente	
E6		Oltre 28		13.338,26	non presente	
G)	5	Importo aggiuntivo riconosciuto a dicembre in unica soluzione		10.003,70	20.007,39	Titolare di pensione previdenziale. La somma è riconosciuta in base a condizione di possedere pensione previdenziale non superiore a TM + importo aggiuntivo
C + D)		649,45	8.442,85	8.442,85	14.396,72	Titolare di AS con età almeno pari a 70 anni
A) +B)+E)		rapportando a 12 la quota di somma aggiuntiva si perviene a un mensile di 681,95 euro + una tredicesima di 649,45 euro		8.832,85	14.786,72	Titolare di pensione previdenziale con età almeno pari a 70 anni, ridotta di 1 anno ogni 5 anni di contribuzione nel limite di 5

MS (L. n. 544/1988, L. n. 388/2000) + incremento MS (L. n. 448/2001, il «milione»)

L. n. 81/2007 con modifica in Legge bilancio 2017

Integrazione della 13° solo per i pensionati al minimo (L. n. 388/2000)

C'è un Lucano tra Keynes e Mantoux

Note a margine di "L'Europa senza Pace" (1921) di Francesco Saverio Nitti. Una chiave di lettura dell'Europa di oggi e di questo 2020 che la sta mettendo duramente alla prova

<< Quale ben diverso futuro l'Europa avrebbe potuto sperare se Lloyd George o Wilson avessero capito che i problemi più gravi reclamanti la loro attenzione non erano politici o territoriali ma finanziari ed economici, e che i pericoli del futuro non stavano in frontiere e sovranità, ma in cibo, carbone e trasporti >>, **J. M. Keynes**, pag. 123, *Le Conseguenze Economiche della Pace* (1919)

<< Gli Stati Uniti d'America avevano fatto un grade sforzo finanziario per aiutare gli associati: ma nel loro interesse e nell'interesse dell'Europa avrebbero fatto malissimo a continuarlo. Quando i mezzi [sono] impiegati per mantenere [l'anarchia, il disordine, le avventure, la violenza], è meglio che ogni aiuto si arresti. Di fatto in Europa si ragiona un po' meglio dai Governi da quando le difficoltà finanziarie sono molto aumentate >>, **F. S. Nitti**, pag. 250, *L'Europa senza Pace* (1921)

Scritto in "Acquafredda di Maratea, Basilicata, 30 settembre 1921"¹.

È con non poca emozione che chiudo l'ultima pagina de "L'Europa senza Pace", scritto nel 1921 da Francesco Saverio Nitti, lucano di Melfi, più volte Ministro negli anni a cavallo della Grande Guerra e, soprattutto, Primo Ministro nel biennio 1919-1920, proprio quando il Trattato di Versailles e i suoi Trattati derivati (Neuilly, Saint-Germain, Sevres, Trianon) vivevano i suoi momenti più concitati. Nitti fu il primo Capo del Governo lucano; il secondo e ultimo sarà Emilio Colombo circa cinquanta anni dopo (biennio 1970-1972); i due siederanno, tra l'altro, sui banchi della Costituente, Nitti nell'Unione Democratica Nazionale (assieme a Luigi Einaudi e Vittorio Emanuele Orlando), Colombo nel partito Democratico Cristiano (assieme ad Aldo Moro).

In questa metà del 2020, in cui sono ricorrenti i paragoni con l'Europa del Primo Dopoguerra - in crisi, divisa e incapace di slancio in avanti - e le citazioni di Keynes e Mantoux, c'è un posto anche per lui, e non solo perché visse da vicino la discussione al Tavolo di Versailles (soprattutto dopo il suo avvicendamento a Vittorio Emanuele Orlando alla guida del Governo) ed ebbe modo di interagire con Keynes² e con i principali esponenti politici di allora³. Se Keynes, con "Le Conseguenze della Pace"

¹ Acquafredda è un piccolo comune costiero, affacciato sul golfo di Policastro, poco a nord della più famosa Maratea.

² Di Keynes fu anche ospite in Inghilterra per un seminario di confronto tra "Le Conseguenze della Pace" e "L'Europa senza Pace".

³ Come Primo Ministro si spese direttamente per reinstaurare rapporti cordiali con i rappresentanti politici dei Paesi vinti. Nel 1920, per esempio, sollecitò una visita in Italia del cancelliere austriaco Renner, per promuovere il prima possibile un clima di distensione in tutta Europa e in particolare con i vicini austriaci, decaduti dall'Impero e alla ricerca di una nuova

(1919), e Mantoux, con "La pace Cartaginese. Le Conseguenze Economiche di Mr. Keynes" (1945), identificano le due opinioni opposte sui contenuti del Trattato di Versailles e sul loro impatto sui destini dell'Europa, Nitti, con "L'Europa senza Pace", aiuta a ricostruire la distanza che separa i due. Proprio per questo motivo, se Keynes e Mantoux parlano ancora all'Europa incompleta, confusa e litigiosa di oggi, lo stesso fa Nitti, che getta luce su quanto c'è stato di vero nelle valutazioni di entrambi.

Tra Keynes e Mantoux c'era di mezzo la visione politica di respiro europeo: data per scontata da Keynes quando, subito dopo la Guerra, sentì l'urgenza di richiamare ad accordi economici, tra vincitori e vinti, ispirati a relazioni più perdoniste e collaborative che non Versailles, per un programma di ricostruzione comune; totalmente inesistente per Mantoux che, scrivendo dai campi di battaglia della Seconda Guerra Mondiale⁴, fu diretto testimone dell'inadeguatezza delle scelte compiute da Versailles in poi, col rimorso che Versailles fosse stata così titubante, così "pilastresca", da lasciare l'Europa (e a sua Francia) senza una guida⁵. Questa diversità di visione politica, che separata due economisti, viene elaborata nello scritto di Nitti. Due economisti che si confrontano con la politica con, in mezzo, un politico di razza capace di comprendere i fatti economici: è modo, se si vuole, di leggere questo confronto a tre. Un altro modo è quello di fare ricchezza di tre punti di vista personali di intellettuali ma che arrivano anche a rappresentare almeno in parte tre stati d'animo di altrettante comunità nazionali di allora: la Gran Bretagna relativamente meno toccata dalla guerra e meno coinvolta dagli equilibri del continente, la Francia esasperata da tre guerre consecutive sul fronte del Reno (1870, 1915, 1940), l'Italia da poco unità e *parvenu* tra le potenze europee.

Nitti non fa mistero di pensarla come Keynes sulle clausole economiche di Versailles. Per ripagare i debiti di guerra, calcolati anche in maniera opinabile, il Trattato calava sull'Europa un clima di austerità non sostenibile, che avrebbe rallentato la crescita dell'intero continente, mantenuto relazioni di contrapposizione senza soluzione di continuità rispetto alla Guerra⁶, e alla fine danneggiato gli stessi creditori. Per usare un anglicismo divenuto di frequente negli ultimi tempi, almeno dal 2008 anno della crisi finanziaria, Versailles preparava stagioni di *self-defeating austerity*.

Tuttavia, si deve anche considerare che le principali opere di Nitti su Versailles e sul difficile contesto *post* bellico⁷ si concentrano tra il 1921 e il 1926. Il Presidente non ebbe modo di commentare con pubblicazioni dello stesso grado di approfondimento né il Piano "Dawes" (1925) né Piano "Young" (1928), che cambiarono aspetti salienti dei pagamenti dovuti dai Paesi vinti e in particolare dalla Germania, alleggerendoli e diluendoli nel tempo. I due Piani svolsero una funzione per molti versi simile - pure in contesti profondamente diversi⁸ - a quella del Piano "Marshall" dopo la Seconda Guerra Mondiale, veicolando, oltre che aiuti alla ripresa e alla tenuta sociale, anche interessi di

dimensione come comunità nazionale. Tra l'altro, all'Italia erano stati da poco annessi il Sud Tirolo, Trieste, l'Istria e zone della Dalmazia, sino a qualche mese prima parti dell'Impero.

⁴ Morì pochi giorni prima della caduta di Berlino.

⁵ Per Mantoux il Trattato di Versailles "portò l'Europa sul lettino dello psichiatra".

⁶ "Nel vecchio Diritto della Chiesa è detto che tutti devono poter dire le loro ragioni, anche il diavolo. Etiam diabolus audiatur. Ma la nuova democrazia, che pretendeva di instaurare la Società delle nazioni, non obbediva neppure a questi precetti che, nella scura notte dell'Evo medio, parevano sacri per gli accusati", pag. 113 de "L'Europa senza Pace", prima edizione, R. Bemporad e Figlio Editori, Firenze.

⁷ Oltre a "L'Europa senza Pace", anche "La decadenza dell'Europa. Le vie della ricostruzione" (1922), "La Tragedia dell'Europa. Che farà l'America" (1924), "La Pace" (1925), "La Libertà" (1926).

⁸ A distanza di soli venticinque anni (dal 1915 al 1940), erano scomparsi quattro Imperi, Austro-ungarico, Germanico, Ottomano e Russo, di cui uno, il Germanico, relativamente giovane (anche se con radici ben più antiche nei regni di Prussia e Svevia), e gli altri tre con storie plurisecolari dense di eventi epocali per l'Europa e anche oltre i suoi confini.

penetrazione economico-politica degli Stati Uniti in Europa, e dimostrando in ogni caso crescente interessata consapevolezza dei legami di reciproca influenza che già allora esistevano tra Paesi.

I commenti di Nitti non tengono conto neppure di quanto avvenne in Germania tra il Trattato di Versailles e l'avvento della dittatura, quando fu in vita la Repubblica di Weimar. Dopo i primi anni turbolenti e di scontri sociali, nel 1923 si aprì un periodo di relativa stabilità e di ricostruzione (la cosiddetta epoca "Stresemann"), con tentativi di riavvicinamento alla Francia⁹; questa stagione, sostenuta dagli aiuti dei Piani "Dawes" e "Young" durò sino alla fine degli anni '20, quando la giovane Repubblica entrò in una profonda crisi economica e politica (temporalmente coincidente con il collasso di Wall Street e la Grande Depressione) da cui uscì dittatura nazificata. Anche tenuto conto di questa grave crisi, se nel 1938, quando Hitler annesse l'Austria (*Anschluss*), la Germania poteva contare sul secondo esercito più organizzato e tecnologicamente avanzato al mondo¹⁰, è poco credibile che solo qualche anno prima fosse un Paese distrutto, deindustrializzato e tenuto in scacco dai vincitori a Versailles.

Queste contraddizioni - Trattato di Pace criticato come esageratamente punitivo, ma Germania che riuscì a risollevarsi e a ritornare potenza continentale - non furono affrontate e risolte da Nitti, anche perché dal 1923 ebbe inizio il suo esilio che lo avrebbe portato prima a Zurigo e poi a Parigi, per farlo rientrare in Italia solo nel 1945, finito il Fascismo. Dopo la metà degli anni '20, del resto, i temi politici da dibattere erano diventati altri e di scottante attualità, che non l'analisi a posteriori delle scelte a Versailles.

Ma a ben vedere, queste stesse contraddizioni non furono risolte neppure da Keynes né ne "Le Conseguenze della Pace" (1919) né nel successivo "La Revisione de Trattato" (1922). Anche il giudizio di Keynes si riferiva, di fatto, all'impianto iniziale del Trattato come emblematico dello spirito del tempo. Keynes si fermò al Trattato, e cercò solo lì dentro vaticini sui destini dell'Europa. Fece - ed è questa la critica che a lui mosse Mantoux - del Trattato un feticcio sostituibile a ogni altro aspetto, come se, sistemato quello, reso più generoso, collaborativo, trasformato in un progetto comune nelle sale di Versailles, tutto il resto si sarebbe aggiustato per incanto, dalle personalità dei governanti alle diversità culturali dei cittadini, dalle ferite ancora fresche della guerra alle contraddizioni molto più antiche che albergavano (e ancora albergano) in un continente piccolo e sovraccarico di storia.

Se Keynes sottovalutò la dimensione politica più profonda, sperando nelle virtù palingenetiche di una generale "remissione di debiti e peccati", Mantoux la riportò in luce qualche anno dopo, con toni partigiani, polemici e aspri, di chi di quelle virtù troppo facilmente invocate da Keynes era stato vittima, perché tra le due Guerre nulla in realtà si era aggiustato per incanto¹¹, anche se ai vinti era stata lasciata autonomia, anche se la Germania e Berlino non erano state occupate¹², anche se il Trattato era stato intransigente e lapidario sulla carta ma poi interpretato e ammorbidente e dilazionato nel tempo. Intransigenza *versus* flessibilità, con sullo sfondo il progetto politico rispetto a cui valutare gli effetti dell'una e dell'altra: se ci ricorda qualcosa è perché, per fortuna in un clima ben

⁹ Nel 1925 furono firmati gli Accordi di Locarno con cui Belgio, Francia e Germania si impegnarono a non aggredirsi a vicenda. Qualche anno dopo, su iniziativa del Ministro degli Esteri francese Aristide Briand e del Segretario di Stato statunitense Frank Kellogg, fu siglato a Washington un Patto multilaterale (oltre sessanta Paesi tra cui i principali europei) per la rinuncia alla guerra come strumento di risoluzione delle controversie. Sembrava l'inizio di una nuova promettente era.

¹⁰ Dopo gli Stati Uniti. Qualche storico sostiene anche il primo, prima anche degli Stati Uniti.

¹¹ "Keynes visto da Étienne Mantoux", su www.reforming.it.

¹² Come invece era accaduto a Parigi nel 1870, quando la Germania pretese la firma della resa francese e la proclamazione della nascita dell'Impero Germanico nella Sala degli Specchi di Versailles.

diverso rispetto a quello degli anni '20 e '30 e di pace tolleranza, sono gli stessi termini del dibattito di politica economica di oggi in Europa e in particolare nell'Area Euro (rigore di bilancio ed Eurobond, efficacia/efficienza della spesa pubblica e politica monetaria espansiva straordinaria, condizionalità di accesso e MES/SURE, fiducia e reputazione, sostenibilità e investimenti sul futuro, etc.).

Ed è proprio a questo proposito - le valutazioni del contesto politico - che lo scritto di Nitti, dopo aver condiviso le posizioni di Keynes sulle ricadute economiche del Trattato, arriva a sostenere invece critiche e preoccupazioni simili a quelle di Mantoux, con un risalto anche maggiore perché sono libere da risentimenti personali e soprattutto vengono dalla testa di un politico di rango. In primo luogo, c'è una osservazione generale¹³: *“Un esame sincero e accurato di tutti i testi diplomatici, di tutti gli accordi, di tutti i rapporti che precedettero la guerra, mi obbliga a dichiarare solennemente che la responsabilità della guerra non è soltanto dei vinti [e che] in varia misura tutti i belligeranti hanno la loro responsabilità. [...] Non esistevano in Europa due gruppi di morale diversa e opposta. [...] Non è vero che da una parte erano le nazioni dispotiche e che dall'altra erano tutte le nazioni libere e indipendenti. [...] Non è vero che gli scopi di guerra erano solo per la Germania imperialista e che i Paesi dell'Intesa vi parteciparono senza mire di conquista”*¹⁴.

Colpe condivise non giustificavano, tuttavia, l'approssimazione con cui si affrontò il grande tema del nuovo corso. L'Europa dell'Ottocento era finita, ma non ci fu nessuno sforzo di fare nascere qualcosa di nuovo che non fosse afflitto da malanni “ottocenteschi”. Alla fine del volume Nitti si pone domande in cui sembrano risuonare precisi passaggi de “La Pace Cartaginese” di Mantoux: In quale Europa stiamo investendo le nostre risorse? A quali idee e quali scelte stiamo (ri)dando fiato¹⁵? E se anche queste domande ci ricordano qualcosa di attualità è perché sono gli stessi interrogativi che aleggiano ormai da anni (almeno dalla scoppio della crisi finanziaria nel 2008) sui rapporti tra Paesi dell'Eurozona, senza una risposta univoca, anzi con punti di vista diversi e sovente contrastanti tra quelli - i *core* - che dovrebbero finanziare trasferimenti di bilancio e gli altri - i periferici o la cintura mediterranea - che dovrebbero metterli a frutto per la crescita. È passato un secolo (e che secolo!), ma l'Europa si sta ancora cercando.

“Gli Stati Uniti d'America avevano fatto un grade sforzo finanziario per aiutare gli associati: ma nel loro interesse e nell'interesse dell'Europa avrebbero fatto malissimo a continuarlo. Quando i mezzi [sono] impiegati per mantenere [l'anarchia, il disordine, le avventure, la violenza], è meglio che ogni aiuto si arresti. Di fatto in Europa si ragiona un po' meglio dai Governi da quando le difficoltà finanziarie sono molto aumentate”. Facendo le dovute differenze rispetto all'inizio del secolo XX (per fortuna non c'è violenza, anche se un po' di disordine, un po' di anarchia e forse pure qualche avventura politica qui e là sono rintracciabili), anche in queste parole sembra esserci eco dei dualismi, austerità ed espansione, regole e flessibilità, vincoli e credibilità, equilibrio cooperativo e non cooperativo, divenuti famosi come componenti centrali, per lunghi tratti esclusive, del dibattito di politica economica in Eurozona. Come si intuisce, lo erano già da molto prima che nascesse l'Euro. E Nitti, il liberale e “keynesiano” Nitti, il Nitti critico di quel Trattato di Versailles avaro, attaccato ai saldi di bilancio del Dopoguerra e senza visione e anima europea, Francesco Saverio Nitti da che parte di questo dualismo di poneva? Le sue parole sembrano non lasciare ombra di dubbio: in assenza di una idea chiara e positiva, di un progetto, meglio non disperdere risorse in rivoli di cui si perde controllo e a che possono scatenare entropia.

¹³ E qui si riconosce ancora Keynes più che Mantoux, anche se Keynes sul punto fu molto meno chiaro e definitivo.

¹⁴ Pagg. 85 e 86.

¹⁵ Pagg. 249 e segg..

Perché il discorso non resti in astratto, è utile passare in rassegna i fattori di maggiore criticità commentati da Nitti, quelli in cui riconosceva l'assenza non solo di un nuovo ordine europeo, ma persino di qualunque ragionevole sforzo per avviarlo. Si continuava a rimestare nella stessa esausta materia che aveva portato alla Grande Guerra.

In primo luogo, la figura guida della Francia che più ha influenzato e instradato i rapporti *post* bellici: Georges Clemenceau. Quasi ottantenne a Versailles, conservatore della Vandea, cresciuto in ambienti antigermanici carichi di senso di rivalsa per la sconfitta nella Guerra Franco-Prussiana del 1870. Fu Primo Ministro e Ministro della Guerra della Francia durante le riunioni di Versailles. Il suo *revanscismo* trovò pieno appoggio da parte del Presidente della Repubblica, Raymond Poincaré. “[...] Più di tutti aveva l’odio per la Germania: isterirla, sgominarla, distruggerla”¹⁶. “[La Francia] tendeva, dopo il ricordo della brusca invasione subita [nel 1870], non a ricostruire l’Europa, non a fare una vera pace, ma a vivisezionare la Germania”¹⁷.

Nel 2021 (anno in cui scrive), Nitti non aveva ancora assistito all’ascesa di Paul von Hindenburg, che sul fronte tedesco incarnò l’*alter ego* di Clemenceau. Solo di qualche anno più giovane, conservatore vecchio stampo, discendente da famiglia di aristocrazia terriera (gli *Junker*) fedele al Kaiser e agli Hohenzollern di cui non faceva mistero di sperare nella restaurazione al potere. Fu Presidente della Repubblica di Weimar per circa un decennio (dal 1925 al 1933), tra l’altro proprio nei momenti cruciali in cui la neonata Repubblica andava sostenuta di fronte alla crisi e non messa in condizioni di liquefarsi. Spianò la strada alla dittatura. Clemenceau e Hindenburg: due propaggini di pieno sanguigno Ottocento protagoniste anche nel Novecento. Le premesse per il disorientamento politico c’erano tutte.

Se dai due principali Paesi del continente europeo¹⁸, i due rivali di lunga data, non ci si poteva attendere costruttiva lungimiranza, se la Russia aveva altri problemi da risolvere (e che problemi!¹⁹), sollecitazioni a usare il lume della ragione potevano forse arrivare solo dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti. Non avvenne. Entrambi questi Paesi non erano direttamente coinvolti dai fatti dell’Europa continentale e avevano prospettive per questa ragione o superficiali o orientate almeno in parte dai loro bisogni e interessi. Qui Nitti va mano nella mano con Mantoux. Questo è quanto ha lasciato scritto sulla Gran Bretagna, la stessa Gran Bretagna le cui tesi a Versailles erano rappresentate da Keynes: “La Gran Bretagna fa parte dell’Europa, ma non è nel continente europeo. Mentre, Germania, Francia, Italia, Austria, Russia, Ungheria, Olanda, Belgio, ecc., vivono della stessa vita e sono una cosa sola, la Gran Bretagna vive della sua superba vita insulare. Se, durante la guerra, ha avuto una suprema angoscia [è stato quando] le distruzioni dei sottomarini si presentavano più minacciose e terribili. Ma, quando la Germania è stata vinta, [...] la Gran Bretagna si è staccata di nuovo dall’Europa continentale”²⁰. Se, ancora una volta, questa molto poco diplomatica affermazione verso uno degli Alleati di allora ricorda qualcosa dei nostri giorni, è perché la posizione singolare e *borderline* della Gran Bretagna (dentro finché conviene, fuori quando conviene star fuori) è stata una costante di

¹⁶ Pag. 110.

¹⁷ Pag. 76.

¹⁸ L’Italia non aveva capacità di incidere sulle scelte. Nitti questa amara constatazione la ripete più volte.

¹⁹ Nel 1917, l’impero zarista era crollato sotto i colpi della guerra civile e della rivoluzione bolscevica. Nitti, come del resto Keynes nei suoi scritti degli anni ’20, espresse profonde preoccupazioni per il destino della Russia che vedeva divaricato da quello del resto d’Europa e preda di una dittatura dopo la monarchia assoluta. “Ho sempre pensato che la dittatura del proletariato, cioè la dittatura dell’ignoranza e della incapacità, doveva menare necessariamente al disastro e che la fame e la morte dovevano seguire alla violenza” (pag. 139). “Il regime comunista ha potuto [...] contare non solo sull’apatia del popolo russo, ma sulla sua obbedienza più cieca” (pag. 142).

²⁰ Pag. 76.

debolezza della vita della Comunità europea e dell'Unione europea, sino al *referendum* del 2016 sulla cosiddetta *Brexit* che ha definitivamente sancito l'uscita dall'Unione.

Una opinione ancora più pesante Nitti ha lasciato sul ruolo degli Stati Uniti a Versailles e negli anni subito dopo la guerra. Wilson, il Presidente Us, adottò una politica di totale apertura rispetto alle rivendicazioni delle comunità sino ad allora incastonate negli Imperi Austro-ungarico, Germanico e Ottomano, senza avere sufficienti conoscenze delle realtà che andava a modificare. Lanciò questa "ventata" di compiacente (per lui e per gli Us) eccessivo idealismo, per poi disinteressarsi delle conseguenze. *Le Conseguenze Economiche di Mr. Wilson*, parafrasando sia Keynes sia Mantoux (che a sua volta parafrasava egli stesso Keynes)...

Anzi, anche se nel 1921 Nitti non può scriverlo, è proprio questo "liberi tutti", questa improvvisa pulsione centrifuga tenuta a battesimo da Wilson, che poté nutrirsi delle revisioni del Trattato di Versailles e degli altri Trattati collegati e dei due Piani di aiuti americani, il "Dawes" e lo "Young". *"Il Presidente Wilson era giunto a Parigi con l'idea di fare trionfare il suo programma della Società delle Nazioni. Mutevole nella sua infallibilità e convinto in buona fede di lavorare alla pace del mondo, ma soprattutto di lavorare per la gloria degli Stati Uniti di America, egli aveva una completa ignoranza delle cose dell'Europa. [...] I principali problemi lo trovarono impreparato. [...] Niun errore più grande egli poteva fare che recarsi in Europa per assistere alle riunioni della Conferenza [di Parigi]"*²¹.

Tutti gli Stati in Europa dell'Est, dalla Grecia alla multietnica Jugoslavia, dalla Romania alla Ungheria, dalla Cecoslovacchia alla Polonia, nati all'improvviso a pochi mesi dalla fine della Guerra e senza una diversa prospettiva di sviluppo pacifico e condiviso, tutti mantennero tre tratti comuni: instabilità politica e sfiducia nelle Istituzioni, spesa pubblica facile e senza indirizzo, creazione di barriere doganali. Le caratteristiche per la ritrovata pacificazione restarono quelle che di norma preparano alla guerra.

*"Vi è tendenza nei gruppi dei vincitori, nel continente europeo, ad aumentare le spese militari. [...] Si parla del commercio come di un'arma. [...] Barriere doganali si levano ogni giorno: i ceti industriali trovano facile propaganda per il protezionismo. Se il nemico di ieri è il nemico di oggi, ogni limitazione di concorrenza è anche un dovere. [...] Nessuno dei Paesi usciti alla guerra nel continente ha una finanza che si avvii verso una situazione solida. Tutti i documenti finanziari dei vari Paesi, che io ho riunito e studiato con cura, non contengono solo masse enormi di spese che sono la conseguenza della guerra, ma nei paesi vincitori contengono masse enormi di spese che sono o possono diventare cause di nuove guerre- [...] I Paesi vinti non hanno addirittura finanza. [...] L'Austria e l'Ungheria hanno bilanci che sono semplici ipotesi. [...] Un esame dettagliato della situazione finanziaria della Ceco Slovacchia, della Romania, dello Stato serbo croato sloveno, dà risultati per lo meno allarmanti. La stessa Grecia, che fino a ieri s'aveva solida struttura, galoppa ora in una follia di spese che superano tutte le sue risorse [...]. Più rovinosa di tutte la situazione della Polonia, la cui finanza non è certo più ordinata di quella dei Bolscevichi di Mosca. [Per fare fronte alle spese], i Paesi vinti hanno talmente abusato della circolazione [monetaria] che vivono quasi sulla illusione di essa, come del resto non pochi degli Stati vincitori o usciti dalla guerra"*²².

²¹ Pag. 75.

²² Pagg. 169 e 170. *"La Germania ha sorpassato 88 miliardi [di circolazione monetaria] e si avvicinerà presto a 10. Ora, quando si pensi che gli Stati Uniti, dopo tanti prestiti e dopo tutte le spese di guerra, non hanno che una circolazione di 4.557 milioni di dollari, si comprende quali difficoltà abbia la Germania pe produrre, per vivere e per rifornirsi di materie prime"*.

Il lettore di oggi può, alla luce di quello che è successo dopo Versailles, intendere le preoccupazioni di Nitti conoscendo quali fattori furono più determinanti nel capovolgere le sorti dell'Europa di nuovo verso l'instabilità e verso una seconda guerra. Nitti fu chiarissimo nel sottolineare la pericolosità della spesa pubblica in aumento a ritmi eccessivi, generata da istituzioni deboli e autoreferenziali, assorbita da politiche di riarmo e di competizione conflittuale, all'interno di bilanci approssimativi e poco trasparenti e finanziata da tanta creazione di moneta. L'iperinflazione in cui caddero tanti Paesi europei (non solo la Germania di Weimar) derivò da questo miscuglio di concause.

Gli esempi che più lo colpirono furono quelli di tre Paesi di piccole dimensioni, che avrebbero dovuto sentirsi "salvati" dalla conclusione della guerra e messi nelle condizioni di sviluppare la loro autonoma e pacifica via alla democrazia liberale, e che invece cominciarono a recitare farse da grandi potenze continentali: Belgio, Polonia e Grecia. *"[I primi due hanno in piedi] eserciti che prima della guerra sarebbero stati mantenuti solo da una nazione di prim'ordine. Il Belgio [ha raddoppiato] i suoi effettivi di pace: 113.550 uomini, esercito enorme per una popolazione press'a poco quella della sola città di New York o della sola città di Londra. [...] La Polonia [...] non ha più moneta e non ha più credito, ma in compenso ha più impiegati di qualsiasi altro Paese della terra, ha sotto le armi non meo di 430 mila uomini. [...] Ha insieme vasti sogni di grandezza all'estero e crescente rovina all'interno. [...] Le due pupille dell'Intesa, la Grecia e la Polonia, proprio come fanciulli viziati, hanno politica di avidità e di capriccio. [...] La Polonia è in uno stato di permanente anarchia; consuma e non produce; paga spese di una larghezza fantastica e non sa ordinare le entrate. Nessun paese mai al mondo ha più abusato della carta moneta [...]"*²³. I tre Stati si sentirono alla parte del giusto, sotto la protezione del Trattato e di Wilson, e per ciò stesso senza limiti di azione.

Avviando le conclusioni, per Keynes i problemi dell'Europa del 1919 erano esclusivamente finanziari ed economici (cibo, carbone e trasporti) e, risolti questi con un impeto di generosità dei vincitori a Versailles, si sarebbero naturalmente palesati orizzonti più rosei per tutto il continente. Per Mantoux, che scrisse a Seconda Guerra Mondiale appena chiusa, i problemi di venti anni prima avevano invece profonde radici in differenze culturali e politiche che, compresse per secoli nell'*Ancien Régime* europeo²⁴, la Grande Guerra aveva fatto esplodere e nessuno si era preoccupato di ricondurre a pacifica e costruttiva convivenza. In mancanza di visione politica, gli aiuti e i sostegni economici (che Keynes invocava e che poi in effetti arrivarono) ridettero fiato alle stesse polveri che avevano portato alla Grande Guerra.

Anche se Nitti non citò mai Mantoux né commentò mai esplicitamente gli ammorbidimenti delle clausole economiche dei Trattati di Pace, il suo pensiero in "L'Europa senza Pace" riconosce aspetti di verità sia in Keynes che in Mantoux: servivano sì collaborazione economica e investimenti sul futuro dell'Europa²⁵, ma questi sforzi dovevano incanalarsi in un progetto nuovo, aperto e verificabile passo per passo, e non disperdersi in rivoli, spesso occultati e controproducenti. Sarebbe stato molto meglio (con Keynes) se Versailles avesse subito lanciato messaggi di pacificazione vera senza istinti vendicativi, ma l'Europa di allora non era pronta (con Mantoux) per fare l'utilizzo migliore di questa possibilità, e la mentalità delle personalità più influenti e le scelte politiche che vennero dopo ne portarono ampia testimonianza. A tal punto che Nitti si chiese già nel 1921 (prima dei Piani "Dawes" e "Young") se non fosse meglio che ogni aiuto all'Europa e ai vinti si arrestasse per fare ragionare meglio, con più realismo e responsabilità, le menti e gli Stati.

²³ Pagg. 131 e 132 e pag. 136

²⁴ L'Europa del 1914 era ancora quella che il Congresso di Vienna aveva riportato al prima dei rivolgimenti napoleonici.

²⁵ Tali erano di fatto le cancellazioni multilaterali dei debiti: si rinunciava a pretendere la soddisfazione del debito sperando in un maggior beneficio in avvenire d'Europa.

A cento anni di distanza²⁶, quanta Europa di oggi c'è ancora nelle riflessioni di Nitti? Ci sono ancora le meravigliose opportunità raggiungibili dalla collaborazione e dall'unione degli sforzi, il lato *à la Keynes*: un bilancio europeo, trasferimenti sia per governare il ciclo economico su scala continentale sia per rendere più produttivi i territori ancora in parte inespressi, aiuti reciproci per uscire in maniera proficua per tutti da situazioni di eccessivo indebitamento, politica monetaria e politiche di bilancio alleate e responsabili.

Ci sono, purtroppo, anche visioni diverse sull'Europa e, soprattutto, insufficiente fiducia reciproca tra Paesi sull'utilizzo effettivo che potrebbe essere fatto delle risorse comuni, il lato *à la Mantoux*: la politica monetaria eccezionalmente espansiva della BCE sarà sfruttata in maniera adeguata per risistemare i bilanci e completare le riforme, oppure avrà effetti contrari e deresponsabilizzanti?; MES e SURE saranno effettivamente dedicati alle spese più urgenti per la sanità e per gli ammortizzatori sociali e, soprattutto, i Paesi beneficiari manterranno consapevolezza dell'aiuto che a loro viene dagli altri *Partner* o piuttosto non intenderanno queste risorse come semplicemente dovute lamentando anche di non averne avute di più?; i Paesi *core* sono disposti a far crescere quelli della periferia anche a costo di perdere nell'immediato quote dei loro mercati ma con la prospettiva di far parte tra qualche anno di una Europa tutta più forte e coesa e più presente anche nelle decisioni su scala mondiale?; i paesi della periferia (la cintura mediterranea) sono disposti a spendere subito in maniera oculata i fondi europei, con il rispetto che si deve a risorse messe a disposizione dalla collettività europea e con il proposito di divenire i prima possibile protagonisti di sviluppo e progresso?

I termini del dibattito non sono, nella loro sostanza, cambiati. E guardare a come quel dibattito si è evoluto nel tempo e ha dato mano a mano spazio alle ragioni su più fronti, senza rimanere fermo alla distinzione tra le ragioni dei vincitori e le colpe dei vinti, può aiutare, oggi, a evitare posizioni estremistiche, che si tratti di critiche di "parassitismo" contro i Paesi a finanza pubblica più debole e più bisognosi di flessibilità (da parte dei sostenitori della *austerity* e del rispetto delle regole), o di critiche di oltranzismo del rigore e di mire di prevaricazioni contro i Paesi *core* (da parte di chi dietro le regole arriva addirittura a vedere rischi di neo-colonizzazione germanica). Posizioni estreme sono inutili e controproducenti ancor più che a inizio secolo, perché non solo le interdipendenze tra Paesi europei si sono accresciute ma anche perché, nel mondo globalizzato, per incidere su ogni cosa c'è bisogno di fare unione e massa critica.

Se ci si fermasse qui, il *rebus* europeo rimarrebbe ancora senza soluzione: E quindi qual è la strada? Che cosa ci può insegnare il disastro degli anni '20, al di là di far capire che il *rebus* europeo ha tenuto allenate le menti politiche ed economiche europee almeno dall'inizio del XX secolo? Nelle ultime pagine²⁷ de "L'Europa senza Pace" Nitti provò a tracciare delle possibili soluzioni, alcune superate dai fatti di lì a poco (riduzione dei debiti multilaterali, ammorbidimento delle clausole economiche dei Trattati), altre non più attuali (evitare che la Russia si allontanasse dall'Europa), altre ancora attuali ma di scala mondiale e non riferite allo specifico dei rapporti tra Paesi europei (evitare che la Società delle Nazioni diventasse una scatola vuota di pura teorizzazione senza capacità di cambiare gli eventi spesso complicandoli, come purtroppo almeno in parte l'ONU di oggi).

Nel gruppo di queste proposte, lo spunto che sembra di piena attualità e anche molto concreto è quello in cui auspicò fossero Francia, Germania e Italia a cercare un accordo duraturo e a fare emergere una visione a lunga gittata, attorno a cui poi coinvolgere gli altri Paesi. "Ma l'Europa non

²⁶ Il Trattato di Versailles fu siglato il 28 giugno del 1919.

²⁷ Pagg. 229-252.

avrà pace fin quando i tre Paesi progressivi del continente europeo, Germania, Francia, Italia, non troveranno la via di un accordo che riunisca le loro energie in un solo sforzo". Nitti intendeva riferirsi, ovviamente, ai tre Paesi più grandi e popolosi dell'Europa continentale di allora, reduci tutti e tre dalla guerra e rappresentativi delle diverse anime del continente (mediterranea e *mittel*). Il richiamo era alle responsabilità di guida che coinvolgono dapprima e soprattutto gli elementi più grandi e più forti di un gruppo e poi, a catena e auspicabilmente in maniera logica e coordinata, tutti gli altri (i nuovi Stati "balcanizzati" dalla Grecia sino a Danzica).

Molti in questi giorni mettono in guardia da una crisi di identità dell'Europa, aggravata dall'avvento di COVID-19; una situazione di stallo, non normale per un progetto arrivato ormai a oltre settanta anni di vita, in cui non ci sono più entusiasmo e fiducia per andare avanti, ma c'è anche tanta paura di fare passi indietro e perdere benessere. Potrebbe esser ancora molto utile l'invito di Nitti ai tre-quattro *Partner* più grandi a coordinarsi per creare una rinnovata base per l'Unione europea, una nuova "narrazione europea" che convinca tutti gli altri europei e non europei. Oggi il gruppo andrebbe esteso probabilmente anche alla Spagna che Nitti non prese in considerazione²⁸. Non prese in considerazione neppure la Gran Bretagna, che in ogni caso non ci sarebbe neanche oggi, mai parte dell'Euro e uscita dall'Unione forse proprio a causa della perdurante crisi di identità da cui non voleva essere contagiata oltre.

Come nei momenti difficili i Paesi usano tornare al dettato della Carta Costituzionale e interrogarlo per ritrovare ispirazione, così forse in Europa un dialogo più diretto, e con meno "rumori di fondo", tra Francia, Germania, Italia e Spagna, potrebbe aiutare a dare nuova linfa alle fondamenta europee. Da soli, questi Paesi non solo contano per la maggior parte del PIL e della popolazione, ma possono rappresentare adeguatamente le posizioni contrapposte sul bilancio europeo e sulla politica economica europea. Una rinnovata fiducia tra i quattro compatterebbe di fiducia tutta l'Europa. Nitti sarebbe probabilmente d'accordo, perché così parlano i suoi scritti²⁹; ci piace credere sarebbero finalmente d'accordo anche Keynes e Mantoux, i due intellettuali che hanno visto nel Trattato di Versailles l'origine di tutti mali ma per motivi diametralmente opposti entrambi coglienti una parte di verità.

Scritto in Matera, Basilicata, 30 giugno 2020

²⁸ La Spagna era reduce da una lunga guerra con gli Stati Uniti (perse Cuba, Portorico e le Filippine) a fine Ottocento. Seguirono anni di instabilità politica e guerra civile che portarono alla dittatura militare di Miguel Primo de Rivera nel 1923 e poi, dopo una breve e travagliata esperienza repubblicana, all'altra dittatura militare di Francisco Franco.

²⁹ "L'avvenire della civiltà europea richiede dunque che Germania, Francia e Italia, dopo tanto dolore, trovino una via da battere assieme", pag. 241.

Spettatori di Metamorfosi

Ha sortito l'effetto che sperava la lettera di Mario Draghi al *Financial Times*. Non è passata inosservata. Reforming l'ha commentata come una di quelle prese di posizione da statista che legge l'esatta cifra del momento (ancorché Draghi non lo sia, o almeno non lo sia in senso proprio)¹. Non sono mancati tuttavia commenti meno elogiativi: *Draghi vs. Draghi, la fulminazione keynesiana, Keynes dentro Draghi, il pentimento del "Britannia", la metamorfosi di Draghi*. Formule caustiche e semplicistiche, che non solo ignorano quanto fatto dall'ex Presidente della BCE con le ripetute operazioni di politica monetaria straordinaria ossigeno a Euro ed Europa, ma che per di più sovrappongono i nostri giorni a quella fine del Novecento in cui Draghi fu tra i protagonisti (tecnico, non decisore politico) delle privatizzazioni dell'industria di Stato e del riaggiustamento delle finanze pubbliche². Trenta anni fa, appunto, un altro mondo da usare con molta prudenza come termine di paragone. Tutto fa pensare, infatti, che quanto sta accadendo adesso vada messo in fila con i pochi grandi snodi della Storia, trovando giusta collocazione anche per la comprensione sul da farsi nel dopo.

Metamorfosi, è questa la parola, sinora elitaria, tecnica e usata col contagocce, che sembra passata al linguaggio comune. La crisi COVID19 ha cambiato improvvisamente e radicalmente la nostra vita quotidiana, dagli acquisti alimentari, alla percezione del necessario e del prioritario, al rapporto con l'incerto e anche con la morte, la cui dimensione collettiva era, su questa scala di intera comunità nazionale o anche più vasta, quasi scomparsa dalle nostre latitudini. Quanti di questi cambiamenti resteranno anche dopo la fine dell'emergenza è domanda a cui non è facile rispondere. Si ha la sensazione di essere entrati in una stagione di metamorfosi a più livelli, dal quartiere sino a coinvolgere assetto e funzioni delle Istituzioni nazionali e sovranazionali, non solo Mr. Draghi. Alcune metamorfosi sono state salutate con favore; altre mal digerite e, da chi poteva, in parte aggirate, come le regole sui comportamenti e la richiesta di stare a casa; altre ancora da alcuni stigmatizzate come opportunistiche e trasformistiche, e il destinatario più emblematico di tali critiche è stato probabilmente proprio Mr. Draghi.

Ma su questo punto (un posto di vista sul Draghi anziano che sconfesserebbe il Draghi giovane) si torna più avanti, mentre è utile (anche a ricreare un po' di normalità) allargare un po' il discorso, che altrimenti rischia di rimanere prigioniero di luoghi comuni incluse eventuali dietrologie di piccolo cabotaggio, e soffermarsi sulla parola: metamorfosi, dal Greco Antico *metamòrphosis*, composto di *meta*, "oltre", e *morphé*, "forma". Al di là della forma (conosciuta sinora); i Greci avevano anche il verbo *metamorphòo*, "trasformare". Siamo circondati di metamorfosi. Quasi tutte le rocce esistenti hanno subito metamorfosi. Ricco di metamorfosi è il regno animale di cui siamo parte, dalle mute stagionali, alle mimesi per sfuggire o per raggiungere, al rinnovo degli esoscheletri, al ciclo bruco-crisalide-farfalla, etc.. Metamorfosi è anche la mutazione genetica di RNA/DNA delle ondate viali che ogni anno, messe a punto nei calderoni dei mercati umidi orientali, fanno il giro del pianeta (COVID-19 viene di lì). Metamorfosi è evoluzione.

Non poteva mancare, alla civiltà della filosofia, delle prime osservazioni sistematiche degli elementi naturali, dell'essere in divenire, questo sostantivo così pregno di significati e così adattabile a tutto, trasformabile esso stesso in perfetta coerenza. In Grecia c'è persino un piccolo villaggio che porta questo nome – *Μεταμόρφωση* – poco a nord di Atene, lungo la strada per Maratona. Ah Maratona, non c'è dubbio una metamorfosi anche quella, con Ateniesi e Plateesi uniti come mai prima per far fronte comune contro i Persiani di Dario I. A rifletterci bene, di metamorfosi politiche (in senso anche specifico delle *Póleis*, delle Città-Stato) il mondo greco antico ne ha viste tante; e per fortuna verrebbe da dire, perché senza quelle alleanze tanto efficaci

¹ "L'Europa allo specchio della lettera di Draghi", Nota Reforming in data 30 marzo 2020.

² Il panfilo Britannia è quello su cui l'allora Direttore generale del Tesoro Mario Draghi incontrò esponenti della finanza internazionale per prospettare loro il programma di privatizzazioni dell'industria di Stato italiana (ristretto come spesso il *road show* che precede grandi operazioni di vendita o di acquisto rivolte al pubblico, ma allora questa prassi era molto poco conosciuta in Italia).

quanto improvvise e opportunistiche chissà come sarebbe andata la Storia (quella con la “S” maiuscola) su quella che allora era percepita una frontiera tra visioni diverse di organizzazione della società, tra democrazia e autocrazia. Chissà che cosa saremmo noi oggi, quali metamorfosi si sarebbero sovrapposte...

Forse di fasi di metamorfosi – anche acute e improvvise come quella che si prospetta adesso – abbiamo perso memoria individuale e collettiva; un po’ come Keynes, nella prime pagine di “Le Conseguenze Economiche della Pace” (1919), ricordava che, prima dello sconvolgimento della Grande Guerra, l’Europa, adagiata nella sua lunga *Belle Époque*, aveva perso memoria di stenti, privazioni e guai in cui le generazioni possono cadere, anche per loro stessa colpa. *“In questo Eldorado economico, in questa Utopia economica, come l’avrebbero giudicata gli economisti di un tempo, sono stati allevati i più di noi. Quella età felice dimenticò una visione del mondo che colmava di profonda melancolia i fondatori della nostra economia politica. Prima del XVIII secolo l’umanità non nutriva false speranze. [...] Nel mezzo secolo successivo il demone fu tenuto alla catena e tolto di scena. Adesso forse lo abbiamo squinzagliato di nuovo”*.

I due testi che Keynes scrive a stretto giro, tra il 1919 e il 1922, dopo aver toccato con mano le contraddizioni della Pace “cartaginese” stabilita a Parigi e Versailles, sono assieme opere di economia e di politica economica e trattati di storia stesi in tempo reale. Poche volte è accaduto che un testimone oculare³ di fatti così gravidi ne abbia lasciato, a ferro caldo, ampia e approfondita descrizione come in “Le Conseguenze Economiche della Pace” e “La Revisione del Trattato” (1922). Questi due volumi parlano di più metamorfosi. Quella che l’Europa avrebbe potuto intraprendere per lasciarsi definitivamente alle spalle le rivalità ottocentesche e avviare un percorso di sviluppo collaborativo. Quella che l’Europa effettivamente decise di realizzare: la continuazione della Prima Guerra Mondiale con altri metodi e altre miopie, che poi sarebbero sfociate nel nuovo e più rabbioso ricorso alle armi. Quella su cui si incamminava la Russia, per la quale Keynes ebbe parole di preoccupazione, ripetendo più volte che andava “recuperata” alla comunità internazionale, ed europea in particolare, prima che fosse troppo tardi⁴, prima che la sua metamorfosi rendesse le interazioni complicate forse impossibili.

La prosa di Keynes è di alto livello letterario; ha lasciato il segno anche per questo. La Letteratura è quasi sempre spugna dei tempi, a volte addirittura impregnandosi delle loro premesse, a volte accompagnandoli nel divenire, a volte riassumendoli a memoria dei posteri. Se ci si limita solo alle opere che hanno la parola “metamorfosi” nel titolo⁵, sono una manciata i classici che riaffiorano dai ricordi liceali, ahimè ormai lontani. C’è stata una “Metamorfosi” di Nicandro di Colofone (tra Efeso e Smirne), scritta nel II secolo a.C. e giunta a noi principalmente in un compendio di Antonino Liberale, attivo nel II secolo d.C. e autore egli stesso di una “Raccolta di Metamorfosi”. A distanza di quattro secoli, questi due autori, il primo di lingua greca e il secondo latina, hanno in comune l’aver vissuto fasi di passaggio e profonde trasformazione del loro mondo. Nicandro coinvolto a fondo dalle conseguenze politiche, economiche, sociali che il ciclone di Alessandro Magno innescò miscelando cultura greca, egizia e persiana; Antonino Liberale osservatore (modesto ma arrivato sino a noi) degli anni in cui, toccati i vertici, il mondo romano cominciava lentamente a perdere slancio evolutivo. Più

³ A Versailles, Keynes fu rappresentante economico del Ministero del Tesoro del Regno Unito. Occupandosi delle ricadute delle posizioni emerse nella Conferenza di Pace di Parigi (di cui Versailles fu uno dei cinque Trattati esecutivi) entrò in contatto con il lucano Francesco Saverio Nitti, più volte Ministro e anche Presidente del Consiglio tra il 1910 e il 1920. Le valutazioni di Nitti sulle conseguenze della Conferenza di Parigi (e del Trattato di Versailles con la Germania, in particolare) erano quasi integralmente sovrapponibili a quelle di Keynes. Di Nitti si possono citare “L’Europa senza pace” (1921), “La decadenza dell’Europa” (1922), “La tragedia dell’Europa” (1923), “La pace” (1925). Tra i due nacque anche un rapporto di stima e amicizia che portò Nitti in visita in Inghilterra.

⁴ Proprio mentre si svolgeva la Conferenza di Parigi, in Russia prendevano piede gli stravolgimenti rivoluzionari che avrebbero avviato la lunga esperienza del socialismo reale e della pianificazione economica. Il punto di vista di Keynes (pagg. 26 e segg. De “Le conseguenze Economiche della Pace”, ed. Adelphi 2007) è che quei cambiamenti radicali, più che ai meriti di Lenin o ai demeriti di Nicola II, derivassero dalle stesse cause che avevano provocato la guerra in Europa. La Rivoluzione di Ottobre come un capitolo della Grande Guerra. *“[...] Gli straordinari avvenimenti degli ultimi due anni in Russia [...] sono forse dovuti più alle profonde influenze dell’espansione demografica che non a Lenin e allo zar Nicola II; e la forza dirompente di una eccessiva fecondità nazionale può avere avuto, nello scardinare i vincoli della convenzione, una parte maggiore che non la forza delle idee o gli errori dell’autocrazia”*.

⁵ Troppo ovvio sarebbe richiamare “L’Origine della Specie” (1859) e “L’origine dell’uomo e la selezione sessuale” (1871) di Charles Darwin, o “La Metamorfosi delle Piante” (1790) di Johann Wolfgang von Goethe. Gli esempi più calzanti, in questo caso, sono opere non rivolte a descrivere avanzamenti scientifici ma a raccontare storie che leggono i tempi.

famoso è il suo contemporaneo Lucio Apuleio, le cui “Metamorfosi o l’Asino d’Oro” sono tra le opere più note della cosiddetta Età Argentea, con cui si identifica la fase della Letteratura latina che tende ad abbandonare le grandi tematiche su cui è fiorita (le radici, le gesta, le virtù, gli esempi, l’edificazione, il sogno, l’esplorazione dei sentimenti anche trasgressivi ma da protagonisti) e comincia ad attorcigliarsi su se stessa, a volte divenendo maniera, a volte mantenendo originalità e talento narrativo e poetico, ma comunque disperdendosi e virando sul fantastico e sullo strabiliante, sul mito non più evocato per ragioni fondative ma per esprimere l’incontenibile e anche soverchiante possibilità del presente⁶. Qualcosa del genere era già successo anche in periodi meno sospetti, alla fine del I secolo a.C., con le “Metamorfosi” di Ovidio, ma allora le complessità riguardavano la transizione dalla Repubblica, al Principato, all’Impero, e non si sapeva ancora che cosa valesse lo sforzo di essere cantato e soprattutto potesse essere cantato; non si sapeva ancora di quale metamorfosi si fosse parte e allora ci si abbandonava a descrivere ogni metamorfosi immaginabile mischiando realtà e magia.

Dal mondo antico i (limitati) ricordi passano direttamente al moderno, a “La Metamorfosi” di Franz Kafka. Si saltano secoli in cui, anche se a nostra conoscenza non ci sono opere di rilievo che portano direttamente nel titolo il segno della metamorfosi, è pieno di metamorfosi sociali, politiche, economiche specchiate in vario modo nella Letteratura. Si pensi - ma è solo un esempio - alle sequenze delle opere del Boiardo, dell’Ariosto e del Tasso che, rimescolando i cicli carolingi e bretoni di cinquecento anni prima⁷, isolano le eleganti corti del nord Italia (la ferrarese e mantovana prime fra le altre) dalla decadenza in cui tutta la penisola stava cadendo, ormai supina, morto Lorenzo il Magnifico (1492), al cospetto di Impero, Francia e Spagna; una metamorfosi (frammentazione, provincializzazione, campanilismo e competizione) che imprimerà segni duraturi destinati, nel bene e nel male, a prolungarsi sino a nostri giorni, sino agli appassionati, e forse non a caso anche un po’ ariosteschi, confronti sul regionalismo e sul federalismo fiscale.

Si era arrivati al 1915, anno di pubblicazione de “La Metamorfosi” di Kafka, a soli cinque anni da “Le Conseguenze Economiche della Pace” di quel Keynes citato in apertura e che oggi in molti evocano. Cinque anni che sconvolsero l’Europa e che la Letteratura aveva annusato nelle viscere raccontando, prima ancora che rimbombassero i cannoni, lo scontro tra due secoli: da una parte l’Ottocento, con il suo ordine monarchico e regale, i riti e i suoi tempi rilassati, ultime elaborate e raffinate versioni di un sistema di poteri e di frontiere nato un millennio prima ad Aquisgrana e che voleva prolungarsi anche oltre; dall’altra parte il Novecento, arrebbante con un impulso demografico mai visto prima⁸, nuove classi sociali che chiedevano spazi (la borghesia ormai cresciuta e soprattutto i ceti più bassi), scoperte scientifiche e mediche e avanzamenti tecnologici che avevano profondamente cambiato quanto si potesse immaginare di capire e di applicare. Poche altre volte il passaggio di testimone tra due pagine della Storia è stato più difficile, con il vecchio che non voleva mollare l’osso e il nuovo esplosivo ma senza sufficiente visione su come sopravvivere. “Le Metamorfosi” sono solo uno dei tanti romanzi che raccontano questo passaggio, che ha accomunato, sotto il nome di Letteratura della *Finis Austriae*, scrittori di varia nazionalità, mitteleuropei, mediterranei e nordici tanto fu ampia l’eco di quello che stava accadendo e di cui la conclusione degli Asburgo era solo il più simbolico dei fatti: da Kafka a Italo Svevo, da Rainer Maria Rilke a Thomas Mann, da James Joyce al lontanissimo (da Vienna) Luigi Pirandello, da Robert Musil all’ucraino Joseph Roth, da Marcel Proust al vicentino Antonio Fogazzaro. Storie di famiglie di lunga tradizione e solide basi economiche che falliscono, giovani in crisi di identità tali da trasformarli anche nel corpo, figure che si muovono in ambienti e territori ieri di casa ora improvvisamente sconosciuti, dissociazioni tra tempo soggettivo e percepito e tempo o tempi della realtà

⁶ Gli storici mettono in relazione il sopraggiungere dell’Età Argentea anche con l’involuzione in senso sempre più autocratico e repressivo del potere imperiale. Tale contesto nulla toglie all’interesse che la produzione letteraria continua a riscuotere tra i posteri, a maggior ragione se impregnata di dettagli utili a capire che cosa accade. Per una nuova spinta propulsiva bisognerà attendere la Letteratura cristiana di lingua latina, ma sarà già un’altra società, un’altra civiltà.

⁷ “Orlando innamorato”, “Orlando furioso”, “La Gerusalemme liberata” sono delle ricchissime miniere di metafore senza tempo, dei veri e propri “domino” di eventi rileggibili in più modalità e apparentemente sconnessi dagli anni in cui le opere furono concepite. Ne era convinto, ed entusiasta, Italo Calvino

⁸ Il rilievo della crescita della popolazione tra la metà dell’800 e lo scoppio della Grande Guerra è citato più volte da Keynes.

esterna, nostalgie infinite per età passata (anche solo quella dei nonni) in cui sembrava tutto quieto e placidamente confortevole.

La visione di Keynes si aggancia a questa fine di un'era che, pur a distanza di un secolo e con in mezzo altri eventi mondiali (tra cui la Seconda Guerra e il tracollo delle contrapposizioni ideologiche), resta l'esempio più vicino (ostilità armate a parte, per fortuna) a quanto stiamo vivendo e ci apprestiamo a vivere nei prossimi anni. Allora non esisteva un progetto di nuovo ordine mondiale e neppure europeo, gli Stati Uniti erano ancora in fase di crescita sul palcoscenico internazionale e non ancora un punto di riferimento, l'Unione Sovietica (l'altro braccio della bilancia per tutta la seconda metà del Novecento) ancora di là da venire; le relazioni internazionali erano frammentarie e sospettose tra i numerosi Stati che avevano preso il posto agli Imperi centrali, quasi tutti con alti debiti pubblici caricati delle spese e delle riparazioni di guerra; i risentimenti tra generazioni fiaccate dai sacrifici si tramutavano in risentimenti tra popoli e tra nazioni, soffiando sui focolai dei sovranismi; non si poteva contare su un condivisa cornice monetaria per quanto riguarda sia la stabilità dei valori interni che la convertibilità tra divise.

Senza volere esagerare in pessimismo o scadere in enfasi retorica, ci sono molti tratti comuni tra gli inizi degli anni '20 del Novecento e gli anni '20 del nostro Millennio. In comune c'è, volendo sintetizzare, tanta materia metamorfica, per tornare al filone conduttore di questa Nota, le metamorfosi; tanta materia in ebollizione da canalizzare su sentieri di progresso per evitare di esserne travolti; anche tante energie (perché questo sono anche le polemiche e le preferenze discordanti) da mettere a profitto prima che entrino in collisione. È materia, per continuare con i parallelismi utilizzati prima, feconda per la Letteratura, da cui sarebbe in effetti auspicabile un supporto, una spinta a comprendere sull'onda delle suggestioni laddove il vasto pubblico non può vedere gli aspetti politici e più tecnici delle contese in atto. Ci vorrebbe un romanzo epocale da regalare a tutti!

Per chiudere il cerchio della lunghissima parabola che qui si è proposta, l'articolo di Draghi sul *Financial Times* tenta di fare presa proprio su questa materia metamorfica e di sollecitare e aiutare soluzioni collaborative. In questo senso il paragone con Keynes è molto forte, suggestivo e stimolante. Ma non è una conversione keynesiana, come se Draghi partisse da posizioni sbagliate, antitetiche a un democratico sviluppo, e fosse adesso finalmente approvato dalla parte dei "giusti", secondo alcune miopi critiche, definitivamente keynesiano qualunque cosa possa succedere in futuro. Il ruolo strategico e di guida che l'intervento pubblico, soprattutto coordinato tra Paesi, può avere nei momenti cruciali, di cambiamento e metamorfosi, non implica necessariamente una costante e generalizzata proprietà pubblica, né tantomeno politiche economiche di strutturale elevato indebitamento. Anzi, semmai condizioni di eccessivo ricorso a questi due strumenti possono sminuirne efficacia e spazi operativi per quando ce n'è bisogno e quando si aprono ambiti/settori su cui quelle capacità possono fare la differenza. Solo per fare un semplice esempio, quante risorse vive sono dissipate anno per anno nel servizio del debito e non possono improntare le scelte di politica economica adattandole alle esigenze, anche quelle di contrasto del ciclo? Ci piace credere che Keynes sarebbe d'accordo.

Alla stessa maniera è sbagliato leggere come un tradimento della Patria e del buonsenso della macroeconomia il processo delle privatizzazioni della prima metà degli anni '90 (di cui è diventato emblema l'incontro sul "Britannia"), che tra l'altro vide Draghi nella squadra degli esecutori tecnici e non dei decisori politici. Seppur non esente da errori anche gravi⁹, quel processo intervenne non sull'IRI degli anni '60 e '70, potente attore di sviluppo e modernizzazione, ma su quella stanca, elefantica e anche poco trasparente nei rapporti con la politica e le risorse pubbliche di fine Novecento. Ridurre la proprietà pubblica era poi passo necessario per la creazione del mercato unico dove far liberamente muovere cittadini, professionisti e imprese europee, senza che questo diventasse l'arena per lo scontro dei campioni industriali nazionali supportati dai loro Governi e finanziati dalle rispettive finanze pubbliche. Anche su questo fronte, quello della creazione di un naturale ambiente europeo dove far nascere cittadini europei, tanti errori, tanti ritardi, tante colpe. Una grande metamorfosi che ancora dobbiamo convincerci a fare.

⁹ La debolezza delle politiche industriali, dell'innovazione e della concorrenza nei trenta anni successivi non era un esito necessario delle privatizzazioni.