

**L**a bilancia del potere nel mondo si sta modificando rapidamente. Il declino degli USA come potenza mondiale in grado di imporre la propria visione al resto del mondo – come era stato per tutti gli anni Novanta del secolo scorso e come ancora valeva all’inizio del Duemila – è un fatto ormai incontrovertibile.

Sicuramente le difficoltà in cui si sta arenando l’operazione militare e politica in Afghanistan e il gravissimo errore della guerra in Iraq hanno contribuito ad accelerare questo processo: è un fatto che, dopo l’ 11 settembre, l’ America ha dato l’ impressione di non riuscire ad orientarsi nella nuova situazione che si era venuta a creare. L’ aver sbagliato strategia, individuando nella lotta al terrorismo e nell’ “ esportazione ” della democrazia con le armi, le priorità della sua politica estera, dimostra che la sua risposta è stata soprattutto emotiva e volta a catturare il consenso interno piuttosto che capace di valutare gli scenari effettivi che si profilavano. Ciò non toglie che, se anche la reazione alle perdite e all’ umiliazione inflitta dagli attacchi terroristici fosse stata più razionale e se il paese avesse saputo valutare più lucidamente i processi in corso in Medio oriente e nel mondo islamico, questo non avrebbe modificato il fatto che la potenza americana è sottoposta a sfide superiori alle sue forze.

**Questo, del resto, è il destino della potenza dominante. E’ la stessa politica di potenza americana a creare le condizioni in cui matura l’ opposizione alla sua egemonia:** da un lato è inevitabile che si diffonda e si radichi in molte aree del mondo l’ ostilità nei suoi confronti a causa della sua ingerenza e del suo peso nella vita politica ed economica di molti paesi, dell’ ideologia e delle politiche liberiste che ha imposto, del suo tentativo di “ esportare la democrazia ”. Dall’ altro lato, nessuno Stato può reggere a lungo il peso del tentativo di tenere sotto controllo la situazione mondiale, mentre le altre regioni del mondo godono dei benefici di questa situazione, crescendo e rafforzandosi all’ ombra della pax della potenza egemone fino a diventare dei concorrenti diretti in grado di metterne in discussione la leadership. Gli Stati Uniti, che sono stati a lungo la locomotiva dello sviluppo mondiale e che godono di una superiorità assoluta in termini di armamenti e di tecnologia militare, contano però meno del 5% della popolazione mondiale, fatto che diventa rilevante quando si affacciano sulla scena internazionale i miliardi di abitanti della Cina e dell’India; hanno un’ economia che, per quanto ancora forte, è ormai incalzata dallo sviluppo dell’Asia; hanno bisogno di ingenti finanziamenti dall’ estero per sostenere il loro debito pubblico, cosa che li rende vulnerabili, e hanno dimostrato, per tutti questi motivi, di non riuscire a reggere uno sforzo bellico gravoso su più fronti per la difficoltà di reperire uomini e fondi.

**Alcuni osservatori iniziano a vedere i segni della nascita di un nuovo equilibrio che andrà a sostituire quello unipolare; e non sarà tanto un ordine multipolare, quanto piuttosto un assetto bipolare, in cui si confronteranno un solido blocco orientale, costruito intorno all’ asse russo-cinese da un lato, e dall’ altro gli Stati Uniti con alcuni alleati occidentali ancora da definire.** Proprio l’interesse a ridurre il peso statunitense, lesivo dei loro interessi, legherebbe strettamente la Russia e la Cina, che possono contare sull’ esperienza russa in campo militare (oltre che sulle sue immense riserve di risorse energetiche) e sui capitali cinesi, grazie ai quali la Cina ha iniziato ad estendere il proprio controllo sui paesi esportatori di fonti di energia. Quest’ asse si caratteriz-

## SOMMARIO

### Editoriale

L’Europa e il futuro degli Stati Uniti d’America  
*Luisa Trumellini*

p. 1

### Commenti

La Germania e il destino dell’Europa  
*Luca Lionello*

p. 2

Chi governa l’economia mondiale?  
*Anna Costa*

p. 4

La politica energetica russa  
*Gabriele Felice Mascherpa*

p. 5

Referendum e Unione europea  
*Nicola Forlani*

p. 7



# La Germania e il destino dell'Europa

L'Europa non ha fatto il salto federale e la Germania ha ormai da tempo ripreso, a fianco della sua tradizionale politica europea, una politica che si può, a buon diritto, definire nazionalista

L'Europa ha bisogno della Germania tanto quanto la Germania ha bisogno dell'Europa. Gli ultimi vent'anni hanno segnato un profondissimo cambiamento nella storia del popolo tedesco. Tutto è cominciato il 9 novembre del 1989 quando i berlinesi in festa hanno abbattuto il muro che divideva la cit-

tà e con essa la Germania e l'Europa in due blocchi nemici. Aveva inizio quello che i tedeschi chiamano *die Wende*, cioè il punto di svolta. La riunificazione ha dato alla Germania nuove prospettive di sviluppo e nuove responsabilità.

*In primis* la ricostruzione della parte orientale del paese è costata molto

sia in termini economici sia di entusiasmo. A partire dal 1989 l'est ha conosciuto uno sviluppo economico eccezionale con una crescita annuale dal 5 all'8% riducendo lo scarto di produttività con l'ovest dal 40 al 70%. Questa crescita tuttavia è stata possibile solo grazie ad enormi trasferimenti di ric-

>>>> p. 3

<<<< da p. 1 Editoriale

zerebbe così per il fortissimo peso nel settore dell'energia che diventerebbe l'elemento per attirare nella sua sfera di influenza gli altri paesi asiatici, inclusa – a medio termine – l'India, e addirittura per tentare quei paesi europei che più dipendono dalla Russia per le loro forniture energetiche.

**Un simile scenario non sembra così lontano dalla realtà nel prossimo futuro, soprattutto per il fatto che gli USA non hanno strumenti per opporsi ad un simile tentativo di ridimensionamento della loro sfera di influenza.** Non per niente la tentazione isolazionista torna a farsi sentire in America, rafforzata dai tragici avvenimenti in Medio Oriente. Questi infatti sono il segno dell'impotenza americana sia in quell'area così cruciale, di cui gli americani stanno perdendo il controllo e che sta diventando il fulcro della reazione mondiale anti-statunitense, sia nel resto del mondo. L'elenco è impressionante. Nel giro di qualche anno l'America latina, il "cortile di casa", ha iniziato a sperimentare regimi che fanno dell'antiamericanismo il loro cavallo di battaglia, che si rifiutano (con un certo successo) di adeguarsi alle regole del FMI e che stringono relazioni nuove con la Cina, dimostrando come in questa area l'influenza statunitense sia destinata a ridursi. L'Africa, che è sempre stata terra di conquista, ormai lo sta diventando della Cina. Persino un paese alleato come il Giappone, nella misura in cui, non fidandosi più della capacità americana di difenderlo e consapevole dei rischi che i nuovi equilibri in Asia possono comportare, pensa di dotarsi di un armamento proprio, si appresta a diminuire la propria dipendenza dagli USA. Gli

americani sono impotenti anche in questo caso e a nulla servono le proposte, che nell'attuale situazione sono semplicemente irrealistiche, di estendere la NATO anche ai paesi "amici" al di fuori dell'Europa: la realtà è che l'alleanza è in crisi proprio a partire dal suo ruolo rispetto al vecchio continente, essendo priva ormai di un nemico ben identificabile e quindi di ragioni che giustificano la prevalenza degli interessi americani nella sua gestione. Benché gli europei continuino a sfruttare le risorse statunitensi nel settore della sicurezza, è chiaro che il rapporto tra le due aree del mondo ha bisogno di essere riformulato su nuove basi concrete, che potranno essere stabili solo se poggeranno su un rapporto di reale parità.

**Gli scenari futuri sono quindi gravidi di incognite. Le potenze che si profilano all'orizzonte non avranno certo maggior cura degli interessi dei paesi più deboli di quanto non ne abbiano avuto gli americani.** Anzi, viste le contraddizioni interne che le minacciano e che presumibilmente non si risolveranno tanto rapidamente, è facile che siano meno interessate a svolgere la funzione di traino dello sviluppo mondiale di quanto non lo siano gli americani. Inoltre, il modello che esportano è molto poco attento alle libertà fondamentali e ai diritti dei cittadini: non tanto nel senso che non applicheranno questi principi nella gestione dei loro interessi mondiali, fatto che comunque non si verifica mai in politica estera, ma nel senso che proporranno e costringeranno tutti a competere con un esempio di sviluppo vincente ancorché disgiunto dai valori dello Stato di diritto e dalle conquiste dello Stato sociale.

Cosa intendono fare gli europei a

fronte di questi scenari futuri? E' evidente che, divisi, possono solo cadere nella rete dei giochi di potere mondiali. Così come è altrettanto evidente che, se fossero capaci di unirsi realmente, creando un vero Stato europeo, avrebbero la possibilità di cambiare profondamente la natura del quadro mondiale. Sulla scena internazionale gli altri Stati sarebbero costretti a confrontarsi anche con un modello di società avanzata, politicizzata e consapevole, che da decenni ha saputo realizzare uno Stato sociale avanzato. Unita l'Europa avrebbe la forza di difendere tutto ciò e di cercare di diffonderlo negli altri paesi, avrebbe la capacità di assumersi responsabilità dirette in politica estera e di incidere sugli equilibri di potere, anche ricostruendo su basi nuove e paritarie il rapporto con gli Stati Uniti. Ma per fare tutto questo, per tornare ad avere dignità politica, progetti e obiettivi per cui spendersi, gli europei devono decidersi: gli Stati più consapevoli del valore dell'alternativa europea rispetto alla via nazionale, Francia, Germania e Italia in testa, devono fare la scelta coraggiosa di non rimandare ulteriormente il tempo dell'unità continuando a baloccarsi con ambigui tentativi di rafforzare la reciproca cooperazione in quanto Stati sovrani. **Essi devono piuttosto dar vita ad uno Stato federale, che sia aperto agli altri paesi che vorranno aderirvi ma che segni al tempo stesso quella svolta nel processo di unificazione europea che era già indicata nella nascita della CECA, ma che da allora è sempre stata irresponsabilmente rinviata: prima che sia troppo tardi, prima che le divisioni scavino un solco troppo profondo tra gli Stati europei perché possa essere colmato.**

Luisa Trumellini

### <<<< da p. 2 La Germania ...

chezza dall'ovest e non ha impedito l'emigrazione di quasi due milioni di tedeschi dell'est. Un esodo maggiore è stato evitato grazie alla decisione di Kohl di uniformare immediatamente i bassi salari dell'est con quelli dell'ovest e di unificare la moneta. La nuova cultura economica ha dato il via alle privatizzazioni e alla conversione dei grandi agglomerati industriali, che ora lasciano spazio alla piccola e media impresa. Ma i problemi rimangono tanti. La de-industrializzazione ha fatto crescere la disoccupazione al 20% nei Länder orientali. I costi della riunificazione, circa 1.500 miliardi di euro, hanno contribuito a rallentare la crescita.

Ma il costo più pesante i tedeschi l'hanno pagato in termini di entusiasmo. Se i giovani del 1989 gridavano in coro da est e da ovest "Wir sind ein Volk", ora l'euforia ha lasciato il passo, in molti casi, al più banale scetticismo e all'otusità. Parte dei tedeschi orientali ritiene che gli Ostländer siano diventati una colonia della Germania ovest, dove, invece, ci si lamenta dell'ingratitudine e dell'apatia che regna a est. Anche se le città orientali si sono ammodernate e i servizi sono simili a quelli occidentali, rimangono molti quartieri fatiscenti o abbandonati dalla popolazione trasferitasi a ovest. Un sondaggio del settimanale *Der Spiegel* sostiene che solo un quarto dei cittadini dell'est è soddisfatto di come funziona la democrazia parlamentare della Germania riunificata e che esiste ancora un muro virtuale fra est e ovest.

Non bisogna tuttavia negare il fatto che la riunificazione, anche se costosa e impegnativa, costituisce un enorme beneficio per la Germania specialmente nel medio e lungo termine. Quando la ricostruzione dell'est sarà completata la Germania potrà consolidare il suo ruolo di maggiore potenza europea. Già ora lo sta facendo. Con i suoi 80 milioni di abitanti, la sua eccellenza industriale e il suo primato di esportazioni (il saldo commerciale è stato di oltre 200 miliardi nel 2006) la Germania è il vero motore dell'economia europea. Non bisogna meravigliarsi se la recente crescita economica nella zona dell'euro è stata possibile solo grazie a una ripresa del gigante tedesco.

Resta ora da comprendere quale ruolo la Germania voglia assumere nello scacchiere europeo e mondiale. Fino all'89 la *Bundesrepublik*, con la sua

straordinaria potenza economica e il suo scarso peso politico è stata una forte sostenitrice dell'unificazione europea. Non solo il patriottismo frustrato e la sua posizione di confine, ma ancor più una scelta consapevole di civiltà hanno alimentato la sua profonda vocazione europeista e hanno sempre spinto per l'integrazione. Per questo la Germania ha accettato la creazione dell'euro con il conseguente abbandono del marco, che per anni era stato l'unico motivo di orgoglio e di forza per una nazione che si sentiva mutilata. Ma, al tempo stesso, questo passo ha coinciso con la riunificazione, quando i tedeschi, forti del loro nuovo peso, hanno iniziato a riorganizzare le loro strategie in politica economica ed estera. Da una parte, quindi, la Germania ha saldato i suoi rapporti con la Francia rinforzando l'asse franco-tedesco come motore dell'integrazione, dall'altro ha iniziato ad allargare la sua sfera di influenza sui paesi orientali a lei più prossimi, dove le imprese tedesche hanno già trovato un mercato ricco di opportunità.

Non è quindi ancora chiaro in quale direzione la Germania possa e voglia sviluppare il suo grande potenziale. Si aprono a tale proposito due strade, già individuate, per altro, nel famoso documento Schäuble-Lamers presentato al *Bundestag* nel 1994 in vista della creazione della moneta unica. In quel testo, che indicava nell'euro il passo preliminare per la costruzione di un'Europa federale, si sottolineava come quest'ultima fosse il quadro indispensabile per realizzare la vocazione di una Germania europea. Se questo quadro non fosse stato realizzato, l'alternativa sarebbe stata il ritorno della tentazione di una politica nazionale tedesca, inevitabilmente alimentata dalla ritrovata possibilità di estendere la propria area di influenza ad est.

A tutt'oggi, la previsione contenuta nel documento della CDU-CSU, sembra trovare conferma nei fatti. L'Europa non ha fatto il salto federale e la Germania ha ormai da tempo ripreso, a fianco della sua tradizionale politica europea, una politica che si può, a buon diritto, definire nazionalista. Se quindi l'Unione europea, magari un po' meglio organizzata con il nuovo trattato costituzionale, rimarrà, nella migliore delle ipotesi, quell'ibrido istituzionale che è ancora oggi, a metà tra una confederazione e una federazione, piena di potenzialità, ma priva della volontà di

unirsi davvero, allora la Germania non potrà fare altro che proseguire su questa strada: invocare il ruolo che le spetta nel consiglio di sicurezza dell'Onu, cercare di giocare un ruolo, anche se subalterno, nella politica mondiale fatta dalle grandi potenze continentali, e consolidare la propria egemonia sulla *Mitteleuropa*. E' in effetti questa la prospettiva che si sta delineando, come mostrano le cartine elaborate dal governo tedesco, e accidentalmente rese pubbliche, relative alle "zone di influenza" della Germania: un territorio che si estende dalla Francia alla Polonia attraverso tutta la Europa centrale e che, in modo inquietante, ricorda le dimensioni del grande Reich hitleriano. E per ora è in questa ottica che sembra muoversi anche Angela Merkel, cancelliere tedesco e ora presidente di turno dell'UE. Gli obiettivi che ha fissato - la ripresa della ratifica del trattato costituzionale, il consolidamento dei rapporti economici con gli USA, la stabilizzazione della zona balcanica e del Medio Oriente, l'assicurazione dei rifornimenti energetici dalla Russia - mirano a consolidare l'Unione a ventisette, all'interno della quale la Germania svolge un ruolo guida, e non vanno nel senso di un rafforzamento politico e federale dell'Europa.

Ora, il punto è che questa prospettiva, per gli europei, coincide con un rapido declino, e per la stessa Germania non comporta altro che il tentativo di ritagliarsi un ruolo sulla scena mondiale che non può essere che secondario. L'altra possibilità che si profila, per la Germania e per l'Europa, consiste nel fare l'ultimo passo decisivo verso la federazione europea. E' questa una decisione che non spetta solo alla Germania, che pure resta con la Francia al cuore dell'Europa e che con i suoi 80 milioni di abitanti e la sua potenza economica costituisce il punto di forza del progetto europeo, ma anche agli altri Stati fondatori. Se l'allargamento ha paralizzato il processo di integrazione e comportato, di fatto, un ritorno al nazionalismo, solo la costituzione di un nucleo duro di paesi all'avanguardia potrà superare la crisi e realizzare il sogno di una Germania europea, portando al tempo stesso l'Europa a riconquistare un ruolo guida nella politica mondiale.

Luca Lionello

# Chi governa l'economia mondiale?

La globalizzazione sta liberando immense energie e risorse produttive, economiche e commerciali, che solo i grandi Stati di dimensione continentale sono ormai in grado, se non di controllare completamente, almeno di contenere, dirigere, adattare

Alla fine del secolo scorso Susan Strange aveva posto la provocatoria domanda: "Chi governa l'economia mondiale?" (1).

A distanza di pochi anni questo interrogativo è ancora d'attualità e riguarda un contesto in rapida evoluzione, soprattutto per effetto del prepotente ingresso della Cina e dell'India nel mercato mondiale. E' infatti a seguito di questo fenomeno che in soli dieci anni, dal 1990 al 2000, le esportazioni sono raddoppiate in volume e sono cresciute in valore dell'80%. L'uso delle tecnologie informatiche e della telematica ha fatto il resto, contribuendo a dar vita a un nuovo modo di produrre e di commerciare, la società in rete per usare l'espressione del sociologo Manuel Castells.

E' ormai l'Asia che traina lo sviluppo mondiale ed è significativo che, anche grazie ai due colossi asiatici, con tassi di crescita annui del PIL a due cifre (del 10,5% la Cina e del 10,24% l'India nel 2006) i paesi emergenti producono ormai più della metà della ricchezza mondiale.

Le politiche economiche attuate da questi due Stati sono però differenti.

La scelta liberista della Cina, uno Stato continentale di un miliardo e mezzo di persone, è bilanciata dalla forte presenza dello Stato nelle scelte programmatiche. La sua politica economica, che nel recente passato ha puntato prevalentemente sull'export per il suo sviluppo, è ora indirizzata a favorire il consumo interno, ancora piuttosto basso. Nel 2005 si sono dimezzate le importazioni rispetto ai due anni precedenti, mentre le esportazioni sono scese dal 26,8 % del PIL nel 2003 al 24,8% nel 2006.

L'India, che ha una popolazione di più di un miliardo e cento milioni di persone, ha già da tempo deciso di espandere il proprio mercato interno più che puntare sulle esportazioni, che sono pari al 12,4 del PIL nel 2005 (la metà di quelle cinesi).

L'intervento dello Stato indiano nell'economia è più sfumato, è più "basato su una ricca imprenditorialità, con grandi multinazionali competitive a livello mondiale" (2), ma è sempre determinante.

La crescita di questi due paesi è tuttavia accomunata da un preoccupante dato: il crescente divario dei redditi e nella distribuzione delle ricchezze al loro interno.

Questi squilibri rischiano di produrre delle gravi conseguenze all'interno di Cina ed India, e non a caso i governi di questi due paesi stanno attivando dei correttivi che, proprio per le dimensioni di queste economie e la loro integrazione nel mercato globale, non potranno non avere ripercussioni sull'economia mondiale.

Il problema è che, anche a seguito della globalizzazione, ben più gravi squilibri stanno radicandosi anche a livello internazionale: a fronte dei quasi 41000 dollari di reddito pro-capite annuo di un abitante dell'America del nord e dei quasi 28000 dollari di un abitante dell'Unione Europea, un abitante dell'Africa subsahariana deve vivere con poco più di mille dollari.

La globalizzazione, di per sé, non può produrre giustizia.

Oggi viviamo in una situazione paradossale che Joseph E. Stiglitz ha descritto come il "costo del sistema di riserva globale", in cui tutti i paesi debitori hanno un doppio cappio al collo, tranne gli Usa (3).

Come scrive Stiglitz oggi "gli USA, il paese più ricco del mondo, continuano a ricevere in prestito dai paesi poveri 2 miliardi di dollari al giorno": il paese più indebitato viene così costantemente finanziato dagli altri paesi per il solo fatto di detenere la moneta che è al tempo stesso riferimento per le riserve delle banche centrali (pari a 4500 miliardi di dollari nel 2005) (4) e per il commercio internazionale.

Come mette in evidenza Stiglitz, i paesi in via di sviluppo che comprano

dollari (quindi prestano soldi agli USA a tassi bassissimi) subiscono più degli altri i costi della globalizzazione, in quanto "il paese che chiede un prestito è costretto contemporaneamente ad accumulare parte dei suoi introiti a riserva per far fronte alla copertura del debito a scadenza, per cui per assurdo si indebita due volte".

Normalmente una moneta si afferma come moneta di riserva perché offre garanzie per quanto riguarda la stabilità del sistema economico e del commercio internazionale. Una situazione questa sempre meno vera per il dollaro, che oggi è legato ad un paese caratterizzato da un enorme debito e da un altrettanto grande disavanzo commerciale.

Non è casuale quindi la tendenza da parte delle banche centrali di diversificare le proprie riserve aumentando per esempio le quote detenute in euro. Ma questo comportamento ha ovviamente delle conseguenze per quanto riguarda la moneta e l'economia europee: la prima si sta rivalutando (in termini reali vale già oltre il 30 per cento in più rispetto al dollaro), mentre la seconda incomincia a soffrire in termini di crescenti disavanzi delle bilance commerciali di alcuni paesi. E poiché l'euro non ha alle spalle uno Stato capace di fare una politica economica e monetaria ma, come osserva Stiglitz, ha "una banca centrale che si preoccupa solo ed esclusivamente dell'inflazione, senza alcun riguardo per i problemi occupazionali e della crescita", prima o poi gli europei dovranno affrontare questo problema.

Finora, sul piano globale, un fattore ha bilanciato il rischio di un repentino crollo del sistema fondato sul dollaro: lo stretto legame che lega gli USA e la Cina in campo commerciale e finanziario. Come scrive Stiglitz oggi "la Cina e gli USA si tengono reciprocamente in ostaggio". Il problema è rappresentato dal fatto che una incrinatura di questo

# La politica energetica russa

**Il Cremlino, pur con tutte le inevitabili difficoltà, non solo persegue in campo energetico una politica di potenza consapevole e determinata nei confronti dei vicini, ma sta riuscendo anche a realizzarla con successo**

La Russia è un paese vasto e disomogeneo, con forti spinte centrifughe e a rischio di disgregazione. Da quando è salito al potere, Putin ha capito che l'unico modo per conservare l'unità è quello di riacquisire il ruolo di grande potenza: obiettivo non facile da raggiungere che, allo stato dei fatti, può basarsi solo sullo sfruttamento dell'unico punto di forza del paese, le immense risorse energetiche e in particolare il gas naturale. Su questa base il leader del Cremlino, dopo aver ristabilito il controllo statale sull'intero settore, ha costruito, in questi ultimi anni una politica di "imperialismo energetico" basato sulle risorse interne e su quelle dei paesi dei quali la Russia detiene importanti quote di export, come le ex repubbliche sovietiche in Asia centrale.

Le riserve di gas naturale della Russia ammontano a ben il 27,8% di quelle

mondiali accertate e potenzialmente potrebbero essere esportate in tutto il mondo, compresi l'Estremo oriente e gli Stati Uniti d'America, dove Putin punta ad acquisire il 10% dell'intero mercato degli approvvigionamenti energetici. Nella sfida per il mercato mondiale dell'energia, la Russia parte infatti avvantaggiata, disponendo di vari giacimenti localizzati in diverse aree del paese, in posizioni tali da permettere l'esportazione verso tutti i mercati mondiali, anche se questi giacimenti, per essere sfruttati pienamente, necessitano dei capitali e della partnership tecnologica occidentale.

La più vecchia e collaudata fonte di approvvigionamento energetico è quella del bacino del Volga e degli Urali: si tratta dei giacimenti già sfruttati nella Russia europea, con impianti estrattivi e di stoccaggio già in funzione, che ricevono anche il gas proveniente dal

Kazakistan e dal Mar Caspio grazie all'ammodernamento delle reti ex-sovietiche. Vi è poi il Caucaso, zona di passaggio tra Asia e Mediterraneo di importanza vitale che la Russia tenta di mantenere nella sua sfera di influenza (e che gli Stati Uniti tentano di sottrarre). Passando alla Russia asiatica si trova l'immenso bacino siberiano: le zone di Peshora, la penisola di Jamal, la costa del Mar di Kara e l'*offshore* artico. Per quanto riguarda il metano di quest'area, esiste già da alcuni anni un accordo di associazione con la Norvegia per l'export di gas liquefatto verso gli USA grazie alla tecnologia "Gas to Liquigas" che permette il trasporto via nave. Le trattative per la vendita erano già in corso con la Yukos prima che il governo russo arrestasse gli oligarchi e acquisisse le parti migliori del gruppo

>>>> p. 6

<<<< da p. 4 Chi governa.....

legame potrebbe avere delle conseguenze dirompenti anche per il resto del mondo.

Alcune recenti decisioni del governo cinese fanno presagire dei cambiamenti per quanto riguarda l'atteggiamento della Cina nei confronti della globalizzazione e del suo rapporto con il dollaro. In primo luogo il governo cinese ha per esempio deciso di creare una *holding* finanziaria, controllata dalla Banca Centrale cinese per gli investimenti all'estero destinata a diventare "uno dei più potenti investitori mondiali". Attraverso questa *holding* la Cina potrebbe incominciare a scongelare le montagne di riserve valutarie accumulate nei forzieri della sua banca centrale (a fine 2006 erano 1077 miliardi di dollari e raddoppieranno in quattro anni), riversandole nel mercato mondiale. In secondo luogo è in corso una riforma nel settore delle banche pubbliche cinesi, che dovrebbe consentire da un lato di utilizzare meglio le riserve, trop-

po dipendenti dal dollaro, e gli investimenti, troppo legati ai titoli americani, e dall'altro sarebbe destinata a favorire il credito per un settore in difficoltà come quello agricolo.

L'India e gli USA nel frattempo non staranno a guardare, perché queste misure avranno delle sicure ripercussioni economiche e finanziarie sulle rispettive economie.

E l'Europa? E' sempre più evidente che il nostro continente sta tuttora vivendo in larga parte sui successi dell'integrazione economica e monetaria conseguiti nei decenni passati. Ma proprio in quanto è assente sul terreno della politica estera e della difesa e non ha una politica monetaria internazionale credibile, in quanto tutti sanno che dietro l'euro non c'è un ministro del tesoro europeo, ma tredici politiche economiche e fiscali spesso in contraddizione fra loro, si trova impreparata a reagire prontamente ai grandi cambiamenti che si profilano.

La globalizzazione sta liberando

immense energie e risorse produttive, economiche e commerciali, che solo i grandi Stati di dimensione continentale sono ormai in grado, se non di controllare completamente, almeno di contenere, dirigere, adattare. Per questo il nostro continente, finché gli europei non si dimostreranno capaci di creare uno Stato federale europeo, sarà destinato a subire gli effetti della globalizzazione e le scelte degli altri attori mondiali e a giocare un ruolo marginale.

Anna Costa

1) Susan Strange, *Chi governa l'economia mondiale?*, Il Mulino, 1998

2) Federico Rampini, *L'impero di Cindia*, Mondadori, 2006

3) Joseph E. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, 2006

4) L'Asia detiene circa il 60% delle riserve mondiali, in grandissima parte in dollari, con la Cina che da sola ha riserve per oltre 1000 miliardi di dollari in valore (70% in valuta USA).

<<<< da p. 5 La politica ....

per potenziare Gazprom, la società costruita sulle ceneri del Ministero sovietico del petrolio. Gli idrocarburi di quest' area sono anche quelli che alimenteranno il gasdotto nel Baltico per rifornire il nord Europa.

In Estremo oriente lo sfruttamento è più difficile, a causa delle difficoltà logistiche e delle condizioni climatiche proibitive, ma è anche molto promettente perché rifornirebbe i mercati di Cina, Giappone e Sud est asiatico, oggi più che mai bisognosi di energia; per questo il governo russo e i soggetti federati ricercano partnership con grandi corporations, come la Shell, anche se al momento i costi continuano ad essere molto superiori al previsto.

Lo scenario che presenta minori problemi dal punto di vista tecnico, è quello europeo, ma è anche l' unico che ha registrato rallentamenti per quanto riguarda il flusso di gas fornito. Il problema è puramente politico, ed è legato ai rapporti della Russia con i paesi dell' Europa orientale. Questi paesi, dalle tre repubbliche baltiche al Caucaso, hanno avuto sin dai tempi del crollo dell' URSS l' obiettivo di tutelarsi rispetto ad un vicino così incombente e tutti hanno avviato le procedure per entrare nell' orbita dei paesi occidentali (o più propriamente degli USA) chiedendo di poter aderire alla Nato e/o all' UE. L' allargamento di queste due organizzazioni ha così creato un' unica fascia di paesi "ostili" a Mosca dal Baltico al Mar Nero che cercano di svincolarsi dal ricatto degli approwigionamenti energetici esercitato dai russi progettando flussi di rifornimento provenienti dal Caucaso, col benessere degli Stati Uniti e il finanziamento delle grandi corporations, in particolare Chevron-Texaco. Per operazioni di così ampio respiro, però, sono necessari anni e le forniture russe rimangono per il momento indispensabili.

Il primo episodio della " crisi del gas" è avvenuto nel 2005 a causa del cambio di regime in Ucraina, quando la " rivoluzione arancione" ha portato al governo il filo-occidentale Yushenko, che come primo atto di governo ha concesso la possibilità di passaggio ai gasdotti di qualunque operatore ne facesse richiesta. In risposta a questa " apertura al libero mercato", il governo russo, per mezzo di Gazprom, ha portato a livello

di mercato anche i prezzi del gas meta-no destinato all' Ucraina: dai pochi dollari del prezzo calmierato (riservato alla Federazione russa e ai paesi della CSI) a ben 230 dollari per mille metri cubi. Un prezzo insostenibile per i consumatori ucraini, che hanno compensato le perdite sottraendo dai tubi il gas destinato all' Europa occidentale e causando così una diminuzione nel flusso dei rifornimenti destinati agli europei. Una situazione simile si è verificata anche all' inizio di quest' anno, quando Gazprom ha " chiuso i rubinetti" degli oleodotti che attraversano la Bielorussia dell' ex fedelissimo di Mosca Alexander Lucashenko, colpevole di sottrazioni indebite di carburante.

Da parte sua la Russia, per evitare il ripetersi di questi episodi e mantenere al tempo stesso il monopolio del gas, ha deciso, dopo essersi assicurata il controllo dei giacimenti in Asia centrale e dopo aver contrastato in tutti i modi la creazione di nuovi tracciati esterni al proprio territorio per il trasporto di idrocarburi, di creare percorsi alternativi per raggiungere i mercati occidentali evitando la cintura dei paesi ostili. E' per questo motivo che un consorzio multinazionale, gestito dalla Russia e con a capo l' ex-cancelliere tedesco Schroeder, sta progettando una supercondotta da 55 miliardi metri cubi all' anno posata sul fondo del Baltico e diretta verso la Germania, con una bretella di collegamento verso l' *enclave* Russa di Kaliningrad; il tutto mentre Gazprom punta anche al raddoppio dell' attuale condotto sottomarino tra Russia e Turchia (Blue Stream 2) che porterà rifornimenti nell' Europa meridionale e forse in Israele.

\* \* \*

Questo quadro dimostra che il Cremlino, pur con tutte le inevitabili difficoltà, non solo persegue una strategia consapevole e determinata, ma riesce anche a realizzarla con successo. Il tentativo americano di ostacolarla per il momento è sostanzialmente fallito e la situazione che si sta venendo a creare vede il ritorno sulla scena mondiale della Russia, oltre che nello scacchiere asiatico in sintonia con al Cina, anche in quello europeo. Tutti gli Stati europei si trovano infatti in una situazione di dipendenza rispetto alle forniture russe che li rende estrema-

mente vulnerabili e ricattabili. E' evidente che una simile fragilità rischia di diventare pericolosissima in una situazione internazionale in cui la tensione tra USA e Russia tende a crescere: in queste condizioni il destino dell' Europa è quello di diventare (o di tornare ad essere) terreno di confronto tra grandi potenze, cioè un' area rispetto alla quale si cerca di mantenere, nel caso americano, o di estendere, nel caso russo, la propria sfera di influenza.

Per gli europei si pone allora un duplice problema: da un lato quello di sviluppare le tecnologie finalizzate ad una maggiore autonomia in campo energetico e di cercare fonti alternative di approwigionamento (come le partnership che molti paesi nordafricani hanno richiesto a Italia, Francia e Spagna); dall' altro quello di diventare un polo autorevole ed autonomo della politica mondiale. In entrambi i casi la condizione è che l' Europa si unisca politicamente, cioè che alcuni paesi avviino la creazione di un primo nucleo dello Stato federale europeo destinato poi ad allargarsi a macchia d' olio nel resto del continente. Fino a che questo primo passo concreto non verrà fatto, è inutile sperare di ottenere qualcosa con le proteste del presidente europeo di turno (come avviene in questi mesi con Angela Merkel). Queste non possono essere tenute in considerazione da Mosca per il semplice fatto che una " conferenza dei paesi europei che usufruiscono degli idrocarburi" non ha un peso politico e che il confronto potrebbe avvenire solo con un vero governo federale degli Stati Uniti d' Europa.

Gabriele Felice Mascherpa

**Lettera europea**  
**European letter**  
**Lettre européenne**  
**Europäische Briefe**

Disponibili su  
[www.euraction.org](http://www.euraction.org)  
tutti i numeri dal 1997

# Referendum e Unione europea

In occasione di un convegno svoltosi presso l' Istituto universitario europeo di Firenze il 9 febbraio scorso, è stata discussa la proposta di un referendum consultivo per la ratifica del Trattato costituzionale (TCE) emendato da indirsi in concomitanza con le elezioni europee del 2009. Ma si tratta di una via scarsamente probabile.

In generale il referendum viene considerato sia come un istituto perfetto di democrazia diretta sia come un pericoloso strumento a rischio di manipolazioni. Esso può trovare applicazione sia nei processi di innovazione costituzionale e legislativa o, in alternativa, essere utilizzato a presidio della conservazione dell'ordinamento dello Stato. Questioni di assoluta rilevanza ma che non sono trattate in questa sede, dove ci limitiamo a considerare alcuni aspetti fattuali in relazione al quadro europeo e ad alcuni paesi, aspetti che mettono in evidenza le difficoltà legate all'ipotesi di un istituto referendario europeo.

## Come introdurre un referendum europeo?

A livello europeo l'istituto referendario non è contemplato nei trattati vigenti (TUE). Per poterne prevedere l'introduzione si possono avanzare due macro ipotesi - quella che passa attraverso una conferenza intergovernativa e quella invece che prevede un referendum nazionale in ogni paese da svolgere in modo concomitante -, che però occorre far precedere da tre considerazioni pregiudiziali.

1) Qualsiasi ipotesi di referendum europeo deve trovare una sua precisa base giuridica. L'eventuale natura consultiva non riduce certo la necessità di individuare e/o introdurre norme cogenti nell'ordinamento comunitario.

2) La seconda considerazione pregiudiziale esclude la possibilità di utilizzare lo strumento delle cooperazioni rafforzate per l'introduzione dell'istituto referendario in quanto contrario al diritto comunitario, art. 43 TUE, par. b.

3) Terza ed ultima considerazione è quella sulla contraddizione tra la natura consultiva del referendum e l'introduzione dell'istituto a conclusione del processo di revisione dei trattati ed in stretto rapporto con l'adozione degli stessi. I referendum consultivi si caratterizzano per essere uno strumento ex-ante ben poco compatibile con l'espressione di una volontà ex-post che non può che essere di tipo confermativo. Non è un caso che, dove previsti, i re-

ferendum in tema di adozione di trattati e di modifiche costituzionali sono a carattere confermativo. Invece i consultivi, così come quello previsto per la ristrutturazione del territorio federale dei Länder o per la fusione e creazione di nuove regioni nel territorio italiano, tendono a raccogliere il consenso dei cittadini all'avvio di un processo politico e su una o più opzioni di proposta legislativa.

## Conferenza intergovernativa

La prima ipotesi si riferisce alla procedura intergovernativa a suo tempo seguita per l'introduzione delle elezioni a suffragio universale diretto al Parlamento europeo. La procedura di modifica dei trattati, che trova applicazione nell'art. 48 TUE, prevede la proposta di modifica per iniziativa di uno Stato membro o della Commissione e la convocazione, da parte del Consiglio, di una Conferenza intergovernativa (Cig). Gli emendamenti prendono di regola il nome di trattato o atto ed entrano in vigore dopo essere stati ratificati da tutti gli Stati membri conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

L'attualità politica sembrerebbe sconsigliare tale strada. Siamo al culmine di un'acuta fase di crisi comunitaria aperta proprio dall'esito negativo del referendum confermativo sulla ratifica TCE svoltosi in Francia nel maggio 2005. In realtà, a ben guardare, uno spiraglio potrebbe aprirsi proprio in occasione dell'eventuale apertura di una nuova Cig che dovrebbe portare all'elaborazione di un nuovo progetto di trattato. Il Consiglio europeo del prossimo 21 e 22 giugno 2007 potrebbe decidere non solo la convocazione di una nuova Cig ma anche il relativo mandato negoziale che, con buona probabilità, sarà tanto più ristretto, quanto più si voglia salvare la sostanza innovativa del TCE. In questa sede i capi di Stato e di governo potrebbero invitare la Cig a definire le modalità di introduzione dello strumento referendario.

In tale prospettiva l'attuale art. IV-447 TCE relativo alla ratifica e entrata in vigore del trattato po-

trebbe contenere un emendamento del tipo: *"il presente trattato entrerà in vigore successivamente alla celebrazione di un referendum confermativo al cui voto saranno chiamati tutti i cittadini europei degli Stati membri che abbiano provveduto a depositare gli strumenti di ratifica"*. Una tale formulazione non potrebbe in ogni caso derogare alle disposizioni costituzionali nazionali di ratifica in tema di trattati. In tal caso qualsiasi delega di sovranità sarebbe incostituzionale. Quindi la ratifica andrebbe in capo alle procedure degli ordinamenti costituzionali nazionali, mentre l'entrata in vigore sarebbe subordinata al consenso della maggioranza dei cittadini degli Stati membri che hanno ratificato.

La base giuridica sarebbe così definita ma con l'evidente risultato di aver complicato a dismisura il processo di adozione delle nuove norme, e più precisamente.

1) In almeno due stati membri Irlanda e Danimarca (e forse in Francia, Spagna e negli altri Stati membri che volessero utilizzare od introdurre all'uopo un referendum di ratifica) si svolgerebbero almeno due referendum: uno nazionale di ratifica ed uno europeo per la successiva entrata in vigore.

2) Inoltre, qualora avessimo raggiunto o la totalità delle ratifiche nazionali o il quorum per l'entrata in vigore così come ad esempio previsto per la Legge fondamentale tedesca, cosa che costituirebbe una novità probabilmente ben più importante dell'introduzione del referendum stesso, avremmo, di fatto, raggiunto l'obiettivo politico dell'adozione dell'atto. A quale scopo introdurre un ulteriore passaggio ex-post di natura referendaria? Il comune buon senso vorrebbe che fosse decisamente evitato.

3) D'altro canto far precedere il deposito degli strumenti nazionali di ratifica da un referendum europeo sarebbe cosa quanto meno originale in quanto non potrebbe impegnare preventivamente la libera volontà delle assemblee o dei cittadini degli stati membri. Anzi si rischierebbe di aprire un

>>>> p. 8

<<<< da p. 7 Referendum ...

conflitto tra due distinte volontà popolari, quella nazionale e quella europea.

### Referendum nazionali concomitanti

Questa seconda ipotesi troverebbe conforto in una sorta di dichiarazione solenne in cui i 27 capi di Stato e di governo si impegnassero unanimemente alla ratifica nazionale per via referendaria da tenersi in occasione delle elezioni del 2009. In pratica ci troveremo di fronte a 27 referendum consultivi nazionali che, per il solo fatto di tenersi nello stesso giorno, trasformerebbero la ratifica da nazionale in europea. Orbene, per procedere alla ratifica referendaria, la stragrande maggioranza degli Stati membri dovrebbe introdurre nuove norme legislative nei propri ordinamenti nazionali. Alcuni potrebbero aderire all'ipotesi del referendum europeo ed altri no, andando così a depotenziare fortemente la valenza politica dell'istituto. Vediamo il caso dell'Italia, della Germania e della Francia.

L'Italia dovrebbe prevedere norme di rango costituzionale così come fatto per il referendum consultivo sul potere costituente al Parlamento europeo, svoltosi nel 1989 (Legge cost. 1/89). In questo caso però l'istituto referendario non sarebbe più occasionale, come per l'89, ma dovrebbe prevedere una modifica permanente della costituzione italiana in tema di ratifica dei trattati internazionali e l'introduzione di un articolo europeo sul modello della costituzione francese e tedesca. Attualmente la questione è disciplinata implicitamente dall'art. 11 sulle limitazioni di sovranità per i trattati finalizzati a salvaguardare la pace, ed esplicitamente all'art. 80, che dispone l'autorizzazione parlamentare alla ratifica e dall'art. 87 sui poteri del Presidente della repubblica. Per completezza è opportuno ricordare che l'art. 75 non ammette il referendum abrogativo sui trattati internazionali stessi,

articolo, che, nell'ipotesi di modifica, dovrebbe contenere un nuovo comma sul referendum confermativo.

Ovviamente il nostro paese, per poter procedere alla ratifica per via referendaria in occasione delle elezioni europee della primavera del 2009, dovrebbe adottare la nuova norma costituzionale entro la fine del 2008. La relativa proposta di legge costituzionale dovrebbe essere presentata al massimo per settembre del 2007, sperando che in 12/16 mesi sia possibile concluderne l'iter legislativo, stante la doppia lettura successiva a distanza non minore di 3 mesi (art. 138). Da aggiungere, infine, che qualora la legge costituzionale italiana non fosse approvata con la maggioranza dei due terzi, nella seconda votazione, da ciascuna delle Camere, la legge stessa che introduce il referendum consultivo in tema di trattati internazionali potrebbe essere sottoposta ad un referendum popolare confermativo. In un caso del genere, dando per scontato che gli italiani votino sì alla modifica della costituzione, la promulgazione delle nuove disposizioni costituzionali slitterebbe a non prima del 2010.

La Germania si troverebbe in condizioni del tutto simili a quelle italiane. Le limitazioni di sovranità sono esplicitamente previste dall'art. 23 della Legge fondamentale. Qui è disciplinata la procedura per l'istituzione dell'Unione Europea e per le modifiche delle norme dei trattati, mediante le quali la Legge fondamentale è modificata o integrata nel suo contenuto. In tali casi trova applicazione l'art. 79 sulla modifica della Legge fondamentale che deve prevedere una legge di revisione costituzionale che necessita dell'approvazione dei due terzi dei membri del *Bundestag* e dei due terzi dei voti del *Bundesrat*. In Germania la ratifica dei trattati segue le procedure legislative ordinarie così come previste dall'art. 59 sulla rappresentanza della federazione.

Tanto in materia di ratifica che di modifica della legge fondamentale non è previsto l'istituto referendario che potrebbe essere eventualmente introdotto solo con le procedure ex art. 79 e con specifico emendamento all'art. 23.

La Francia potrebbe indire un nuovo referendum così come previsto dall'art. 11 della Costituzione francese del 4 ottobre 1958 che affida al Presidente della repubblica il potere di sottoporre a referendum i progetti di legge (ordinari) in materia di ratifica di trattati. Non vi è nessun obbligo di indire un referendum ed inoltre il Presidente può procedere su proposta o del governo o congiunta delle due assemblee.

Ma vale la pena notare come la Francia, abbia già modificato il titolo XV della propria Costituzione "Delle Comunità e dell'Unione" (artt. da 88-1 a 88.7) con legge costituzionale del 1 marzo 2005 che ha preceduto di pochi mesi la successiva bocciatura del TCE nel referendum del 28 maggio 2005. La revisione della Costituzione è sottoposta sempre a referendum tranne nel caso in cui la legge di modifica sia adottata con la maggioranza dei 3/5 (art. 89). Tale procedura è normata dall'art. 54 che prevede che qualora il Consiglio costituzionale dichiari che un impegno internazionale contenga clausole contrarie alla Costituzione, l'autorizzazione alla ratifica può intervenire solo dopo revisione della Costituzione stessa. Pertanto l'attuale titolo XV della costituzione francese sarà applicabile solo dopo l'entrata in vigore del TCE stesso. Da rilevare infine che con la modifica del titolo XV è stata introdotta una nuova fattispecie referendaria in tema di trattati. L'art. 88-7 prevede, infatti, che il Presidente della repubblica deve convocare un referendum confermativo quando il trattato da ratificare sia relativo all'adesione di un nuovo Stato all'Unione.

Nicola Forlani

# ALTERNATIVA EUROPEA

Periodico a cura del Comitato per lo Stato federale europeo  
c/o Movimento Federalista Europeo, via San Rocco 20 - 20135 Milano

Direttore: Luisa Trumellini - Direttore responsabile: Elio Cannillo

Registrazione del Tribunale di Pavia n. 573 del 4/9/2002

Editrice EDIF Onlus, Via Volta 5 - 27100 Pavia - Italia - e-mail: [alternativa@alternativaeuropea.org](mailto:alternativa@alternativaeuropea.org)

Tipografia: PIME - Via Vigentina 136 - 27100 Pavia

Pubblicazione sotto gli auspici della Fondazione Mario e Valeria Albertini



