



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E AZIENDALI**  
**"MARCO FANNO"**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA INTERNAZIONALE**  
*L-33 Classe delle lauree in SCIENZE ECONOMICHE*

Tesi di laurea

**Il processo di integrazione europea tra passato e futuro**  
*The European Integration*

Relatore:  
Prof. Favaro Donata

Laureando:  
Astolfi Giulia

Anno Accademico 2015-2016

## Indice

Introduzione.....	5
<b>CAPITOLO 1: LE PRIME FASI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA.....</b>	<b>7</b>
1.1 I primi passi verso una Federazione Europea e le battute d'arresto.....	7
1.2 Eterogeneità della popolazione europea: problema o risorsa? .....	8
1.3 La teoria funzionalista e la reazione a catena di Jean Monnet .....	9
<b>CAPITOLO 2: GLI ULTIMI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA ....</b>	<b>13</b>
2.1 Un grande passo per l'integrazione europea: l'Unione Bancaria.....	13
2.1.1 Mercati finanziari frammentati e il "circolo vizioso" .....	14
2.1.2 Le ragioni fondamentali per costruire un'Unione Bancaria..	16
2.1.3 Il sistema di risoluzioni delle crisi bancarie: il "bail-in" .....	17
2.1.4 Il problema dell'integrazione parziale .....	18
2.2 Reazione dell'Europa ai flussi migratori.....	19
2.2.1. Costi e benefici economici dell'immigrazione .....	21
2.2.2. Relazione tra situazione economica e opinione pubblica .....	22
2.2.3 Il Piano d'azione dell'Unione Europea contro il traffico di migranti.....	23
2.3 Quale futuro per l'integrazione europea.....	26
<b>CAPITOLO 3: IL RUOLO DELLA GERMANIA NEL CONTESTO EUROPEO .</b>	<b>31</b>
3.1 La Germania agli albori dell'Unione Europea .....	31
3.2 La Germania vista dagli stati europei .....	32
3.3 Die <i>Europapolitik</i> .....	34
3.4 Il dilemma della leadership tedesca .....	35
Conclusioni .....	39
Bibliografia .....	41



## INTRODUZIONE

La questione dell'integrazione europea è un tema di stringente attualità, sia per le circostanze che lo stanno mettendo in forte difficoltà sia per la volontà delle istituzioni di continuare inflessibili su questa strada. L'obiettivo principale di questa mia tesi è dimostrare che il processo di integrazione europea non si è fermato, ma anzi è in continuo divenire dal momento che le istituzioni europee ne sono a favore; dimostrerò quindi che il processo di integrazione è la via migliore per affrontare tutte le sfide. In questa tesi verranno riportati il problema della gestione dell'immigrazione irregolare il problema della frammentazione dei mercati dei capitali e del salvataggio delle banche in crisi. Verrà evidenziato che l'integrazione tra gli stati attraverso politiche comuni a livello europeo, permetterà di gestire con più ordine ed efficacia i problemi attuali e futuri. Il futuro dell'UE non sarà così positivo se non si promuoverà sempre più integrazione. Per finire, attraverso questa mia tesi volevo dimostrare il ruolo della Germania di catalizzatore del processo di integrazione (benché alcune sue politiche abbiano subito forti critiche) e di superpotenza a livello mondiale, nonostante alcuni flebili segnali di perdita di leadership. La scelta del tema dell'integrazione deriva principalmente dall'importanza che questo argomento copre a livello europeo, esso può essere considerato sia un problema quanto la soluzione, infatti sebbene sia necessario sempre maggiore impegno da parte delle istituzioni europee per continuare il processo d'integrazione, una volta trovato un compromesso con gli interessi nazionali, si può considerare preparato il campo di gioco per mettere in pratica politiche specifiche efficaci a livello europeo. La scelta invece di approfondire il ruolo della Germania nel processo d'integrazione europea deriva dal mio interesse per il paese tedesco e dalla mia curiosità di capire come la Germania fosse vista dai suoi vicini, in particolare la Francia, e di come la visione tedesca dell'Europa si rifletta nelle sue politiche estere. Per questa analisi sono stati utilizzati principalmente documentazioni di carattere scientifico, provenienti da centri di ricerca accreditati a livello europeo, ad esempio CReAM (Centre for Research and Analysis of Migration) e CEPS (Centre for European Policy Studies). Saranno utilizzati dati e statistiche redatte dalla Commissione Europea e dal FMI (Fondo Monetario Internazionale).

Nel primo capitolo si tratterà dei primi passi del processo di formazione europeo e i primi tentativi, poi falliti, di creare una Federazione di stati europei. Verrà accennato al problema/risorsa dell'eterogeneità che caratterizza l'Unione Europea, e alle teorie politiche che hanno caratterizzato le fasi costitutive dell'Unione. Importante è ricordare la figura di Jean Monnet, alto funzionario e banchiere francese molto influente a livello politico, con la sua teoria della "reazione a catena" e del processo per tappe verso l'integrazione non solo economica ma anche politica.

Nel secondo capitolo verranno trattati tre temi di stringente attualità: l'Unione Bancaria Europea, il problema dell'immigrazione e il futuro dell'Unione Europea. Questi tre temi sono stati scelti in quanto hanno serrati legami con il processo d'integrazione europea. Infatti per superare il problema della frammentazione finanziaria e degli eccessivi fondi pubblici spesi per i salvataggi delle banche in difficoltà, la soluzione è quella di adottare istituzioni e regole comuni a livello europeo, integrando gli stati tra di loro in modo da farne un grande mercato comune dei capitali (Capital Market Union); il compito di sorvegliare è affidato alla Banca Centrale Europea, la quale interviene anche in caso un istituto stia fallendo per evitare contagi delle altre banche. Come rilevato anche dal presidente della BCE, l'Unione Bancaria e quella dei mercati dei capitali, rappresentano passi importanti per il completamento dell'Unione Economica e Monetaria. Per quanto riguarda il problema dell'immigrazione è naturale pensare che le politiche nazionali (e nazionaliste) non risolvano il problema, è utile infatti che l'Europa agisca da ente unico attraverso politiche per l'immigrazione comuni e piani d'azione comuni al fine di gestire l'enorme flusso migratorio attuale. Infine, del futuro dell'Unione Europea se ne parla molto negli ultimi tempi, le nuove minacce imminenti preoccupano non poco i sostenitori dell'integrazione europea, dal momento che è un processo in divenire non si può sapere con precisione se continuerà o subirà delle battute d'arresto. La gran parte delle autorità si impegna però a generare sempre "più Europa".

Il terzo capitolo si allontana un po' dai primi due; verrà presa in considerazione non più l'Europa nella sua generalità di stati, ma il singolo stato, il più centrale e potente, la Germania. Verrà analizzato il ruolo all'interno dell'Unione Europea sia nel passato che nel presente, le sue politiche per l'Europa e i commenti di queste dal punto di vista del suo vicino e alleato francese. Viene così messo in evidenza come l'asse franco-tedesca non sia mai stata messa in discussione dal tempo e dalle circostanze. In fine verrà evidenziato come nonostante la Germania abbia un'indubbia importanza all'interno dell'apparato decisionale europeo, essa non si comporti da potenza egemone. È ancora attuale l'affermazione di Krugman (premio Nobel per l'economia nel 2008) di definire la situazione della Germania come un "German miracle"?

Come ultima cosa ci terrei a specificare che l'obiettivo della tesi non è quello di descrivere passo per passo i temi presi in considerazione, ma di cogliere come questi temi si intreccino con il tema dell'integrazione europea.

## **CAPITOLO 1: LE PRIME FASI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA**

La storia dell'Unione Europea, gli albori: guerra e pace, per secoli l'Europa è stata teatro di frequenti e sanguinosi conflitti. Tra il 1870 e il 1945 Francia e Germania si sono scontrate tre volte, causando terribili perdite di vite umane. Alcuni leader europei si convinsero che l'unico modo per garantire una pace durevole tra i loro paesi era unirli economicamente e politicamente. Fu così che, nel 1950, il ministro degli Esteri francese Robert Schumann propose l'integrazione delle industrie del carbone e dell'acciaio dell'Europa occidentale. Da questa proposta scaturì, nel 1951, la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (CECA), con sei membri fondatori: Belgio, Germania occidentale, Lussemburgo, Francia, Italia e Paesi Bassi. Questo fu solo il primo di una serie di successi e battute d'arresto del processo di integrazione.

In questo capitolo verranno esposti i primi passi dell'Unione Europea, le prime teorie politiche, (come la teoria funzionalista e intergovernamentalista) e i primi personaggi di spicco, uno su tutti Jean Monnet; il suo ruolo nell'elaborazione della cosiddetta “reazione a catena” fu di vitale importanza per capire il susseguirsi degli eventi.

### **1.1 I primi passi verso una Federazione Europea e le conseguenti battute d'arresto**

L'idea di una Federazione sovrana risalirebbe al Rinascimento, al pensiero di Montesquieu, Machiavelli, Voltaire, ma ricevette un forte impulso durante la prima metà del ventesimo secolo. Al termine della seconda guerra mondiale ciò che era rimasto dell'Europa era un continente frammentato con stati indipendenti e rivali, i quali praticavano pericolose politiche nazionaliste per difendere la loro posizione. L'obiettivo dei sostenitori dell'integrazione Europea era quindi quello di creare un sistema coeso di stati e interrompere le politiche dannose fino ad allora perseguite. Il percorso inizia con la dichiarazione di Schumann (che prende il nome dal ministro degli esteri francese), il 9 maggio 1950. La dichiarazione proponeva la costituzione della CECA (Comunità Economica del carbone e acciaio), attraverso la quale la gestione del carbone e acciaio franco-tedesco veniva messa sotto il controllo di un'unica autorità, "l'Alta Autorità". Il piano era stato pensato come mezzo per evitare che ulteriori guerre si potessero scatenare tra Francia e Germania. Sullo stesso modello venne tentato di costruire una “Comunità Europea di Difesa e una “Comunità politica Europea”, le quali comprendevano anche la formazione di un esercito comune, di un budget comune e istituzioni comuni a livello europeo. La CECA ottenne ampio consenso allargandosi nel 1951 a 6 stati, mentre le altre due comunità proposte non entrarono mai in vigore a seguito dell'opposizione alla ratifica di alcuni stati. Prima battuta d'arresto alla costituzione della Federazione Europea. Questo fallimento può essere motivato con

l'esistenza di un trade-off tra costi e benefici di unire sotto un'unica federazione più popolazioni eterogenee, ed inoltre la particolare posizione di superiorità della Germania, incuteva timore agli altri stati notevolmente più deboli.

## **1.2 Eterogeneità della popolazione europea, problema o risorsa?**

Una delle differenze tra Europa e Stati Uniti sta nel fatto che l'Europa è fortemente disomogenea al suo interno, e ciò è principalmente dettato da un vissuto storico e culturale diverso per ogni paese.

Quest'ampia varietà etnico-linguistica presente nel continente europeo può mettere in forte rischio la stabilità e fattibilità dell'Unione. I potenziali benefici che deriverebbero dalla costituzione di una federazione sono la presenza di economie di scala nella fornitura di beni pubblici e, avendo l'UE un budget proprio, dall'abilità di fornire aiuti a livello sovranazionale alle regioni che subiscono shock naturali o finanziari. Inoltre ogni singolo stato potrebbe beneficiare della specializzazione del lavoro e dallo scambio di quei beni, servizi e idee considerati beni rivali; del resto la pace dei popoli deriva dall'armonia delle economie. Come sostenuto anche da Martin, Mayer e Toenig nel loro lavoro "Make Trade Not War", più gli stati commerciano tra di loro, più c'è reciproco bisogno uno dell'altro, e meno sarà probabile una guerra tra di essi. Proprio per quest'ultimo motivo il progetto europeo di un mercato di scambio comune ha ottenuto più consensi rispetto alla formazione di una Federazione Europea.

Oltre ai piuttosto consistenti benefici, l'unificazione politica presenta anche significanti costi. Infatti numerosi studi<sup>1</sup> correlano negativamente eterogeneità e prestazioni politiche, questo risultato deriva dalle diverse preferenze in merito alla forma di governo da dare all'ente sovranazionale, alla fornitura di beni pubblici puri a livello centralizzato e al rischio di conflitti internazionali. Beni pubblici puri sono ad esempio la difesa, e la giustizia, le quali costituiscono però le prerogative essenziali della sovranità e pertanto i singoli stati sono molto restii a rinunciarvi. Mettere in comune difesa e sicurezza sotto un'unica autorità equivale a togliere ad ogni singolo governo una parte del potere coercitivo; ed è questo un ulteriore motivo di opposizione alla creazione di una federazione a livello europeo. D'altra parte, se l'integrazione delle forze armate si fosse realizzata, l'Europa avrebbe avuto una reazione più forte ad esempio nella guerra contro l'Iraq. La coercizione può essere utilizzata per raccogliere tributi, finanziare altri beni pubblici e redistribuire risorse tra gruppi differenti, ed

---

<sup>1</sup> Alesina, Alberto, La Ferrara, (2005), "Ethnic Diversity and Economic Performance". In *Journal of Economic Literature* 43 (3): 762-800.

è proprio la redistribuzione delle risorse ad incontrare problemi quando la popolazione è diversa non solo economicamente ma anche sotto il profilo linguistico ed etnico.

Le diversità etniche caratterizzanti dell'Unione Europea saranno un problema anche per il futuro o si arriverà ad un'identità comune europea? In un'ottica estremamente positiva, nel lungo periodo le persone impareranno nuove lingue e nuove culture come risposta alle politiche messe in atto, se ciò avverrà sarà in ogni caso un processo naturale e lungo nel tempo, dovrà inoltre ottenere elevati consensi tra la popolazione.

### **1.3 La teoria funzionalista e la reazione a catena di Jean Monnet**

Dal successo della CECA e dal rifiuto della Comunità di Difesa Europea e della Comunità Politica Europea, si può trarre una lezione di realismo politico: una parziale integrazione in aree circoscritte, come la gestione di carbone e acciaio, è fattibile mentre integrazione in aree più ampie come difesa e sicurezza incontra opposizione politica. La parziale integrazione riflette la tensione tra il ruolo delle istituzioni internazionali e il potere dei governi nazionali. Quali poteri possono essere delegati alle istituzioni sovranazionali e quali devono rimanere ai governi? chi si occupa dell'integrazione europea? la teoria politica intergovernamentalista e funzionalista tentano di rispondere a queste domande. La prima sostiene che è compito dei governi nazionali occuparsi dell'integrazione europea e le istituzioni sovranazionali sono uno strumento per perseguire i loro fini. La seconda teoria, sostiene che l'integrazione europea non è guidata dai governi nazionali ma da élite e gruppi di interesse che trascendono i confini statali, ad esempio ricchi imprenditori sovranazionali. Quest'ultima teoria (direttamente ispirata alla strategia di Jean Monnet) è definita funzionalista in quanto studia le dinamiche del trasferimento di specifiche funzioni alle istituzioni sovranazionali, ad esempio la regolamentazione della gestione del carbone e acciaio o la definizione della politica monetaria; questo parziale trasferimento di poteri creerà, secondo questa teoria, pressione per un'ulteriore integrazione attraverso vari meccanismi. Sebbene quindi l'integrazione inizi in aree economiche questo processo porterà ad una ulteriore integrazione in altre aree fino ad arrivare ad una integrazione politica: quindi, l'integrazione economica è utilizzata come sentiero verso l'integrazione politica. I meccanismi sopracitati sono definiti meccanismo positivo, secondo il quale l'integrazione sfrutterà l'automatismo dell'apprendimento: quando politici e gruppi di interesse osserveranno i benefici dell'integrazione in alcune aree, saranno portati a volere ulteriore integrazione. L'idea è implicita nella dichiarazione di Schumann la quale sosteneva che l'Europa non nascerà tutta insieme ma sarà costruita attraverso continue conquiste; un altro meccanismo stabilisce che si arriverà a sempre maggiore integrazione a seguito del cambiamento delle preferenze della popolazione, la quale collaborando sempre più



strettamente riuscirà ad abbattere le barriere che le dividono e a convergere verso valori comuni. Il meccanismo più discusso, è il meccanismo negativo secondo il quale il susseguirsi di crisi creerà pressioni per ulteriore integrazione in una sorta di reazione a catena irreversibile, “L’Europa sarà forgiata nelle crisi”, sosteneva Jean Monnet. Dal momento che l’integrazione è solo parziale, importanti funzioni mancano ad ogni step, per i funzionalisti queste mancanze non sono un errore ma un aspetto, esse creano pressione per ulteriore integrazione. La teoria funzionalista restò operativa dagli anni 50 fino alla fine degli anni 60 quando subì una battuta d’arresto a seguito della “Crisi della sedia vuota”, risolta secondo la linea intergovernamentalista attraverso il compromesso di Lussemburgo nel 1966.

La reazione a catena di Jean Monnet e la teoria funzionalista ritornano utili anche per spiegare la strada verso la moneta unica europea. Gli step percorsi dalla moneta unica iniziano con lo SME, Sistema Monetario Europeo (1979) fino ad arrivare all’adozione della moneta unica nel 1998. Nell’ottica funzionalista, quindi, l’euro non era visto come moneta unica fine a sé stessa ma come uno degli step verso l’unificazione politica. L’Europa mancava però di istituzioni che potessero garantire il successo della moneta unica, come ad esempio una banca centrale nel suo ruolo di prestatore di ultima istanza; questa incompletezza però, come predetto dalla teoria funzionalista, si sarebbe risolta a tempo debito con un’ulteriore integrazione. Inoltre i sostenitori della moneta unica calano in questo tema due argomentazioni funzionaliste a favore dell’euro: sostengono che l’euro contribuirà a ridurre le differenze sociali e a far diventare l’Europa economicamente più omogenea; in secondo luogo sostengono che l’unione monetaria avrebbe dettato le linee guida ai governi in modo da evitare di perseguire politiche sbagliate e mettere a rischio la stabilità macroeconomica. Tuttora l’euro ha una connotazione particolare, è definita “moneta senza stato” in quanto nata dal volere di organi sovranazionali e non, diversamente da come storicamente accade di norma, dall’autonoma decisione di un sovrano di imporre una valuta all’interno dei confini di un territorio. L’eccezionale natura dell’euro però non implica che non sarà sostenibile nel lungo periodo o che sarà sostenibile esclusivamente se l’Europa diventerà una federazione.

Nonostante l’elevato successo della teoria della reazione a catena, essa ha incontrato nel tempo alcuni limiti. Come prima cosa si può notare che le istituzioni internazionali non hanno acquisto, come sostenevano i funzionalisti, sempre maggior potere ma anzi sono rimaste vincolate dalle decisioni dei governi nazionali di delegare loro responsabilità, in tal modo i governi nazionali hanno il potere di bloccare il loro operato nel momento in cui non fossero d’accordo (vedi violazione Patto di Stabilità tramite leggi nazionali); inoltre il successo delle decisioni prese a livello internazionale dipende dal consenso sulla materia e dalla eterogeneità delle preferenze (vedi teoria dell’accettazione condizionata in materia di giustizia in

Germania). Ma il problema principale della reazione a catena consiste nell'ingiustificata e ottimistica aspettativa che ci sia un'integrazione graduale sia in aree con bassi costi di eterogeneità sia in aree con elevati costi, non tenendo conto che in quest' ultime i costi sarebbero talmente proibitivi che le crisi non porterebbero ad ulteriore integrazione ma fermerebbero il processo. Per queste ragioni non è garantito che l'integrazione in aree economiche, porti con il tempo all'unificazione politica, anzi, solitamente l'integrazione economica è associata a disintegrazione politica.

Mario Draghi, direttore della banca centrale nel 2012 sostenne che una federazione non sarà sostenibile nel tempo e che quindi è necessario porre l'attenzione sui "requisiti minimi" necessari per completare l'unione economica e monetaria, ossia analizzare cosa deve essere messo in comune a livello sovranazionale e cosa deve rimanere responsabilità dei governi nazionali. La classificazione di questi requisiti minimi come tali dipende da una variabile: i costi associati all'eterogeneità delle preferenze, relativi al set minimo di funzioni che possono essere messe in comune affinché l'Unione funzioni. La strada dei requisiti minimi è molto promettente in quanto riesce a garantire la stabilità, e secondo Draghi questa partirebbe dall'integrazione Bancaria e finanziaria, nonostante ci sia uno stretto collegamento tra sovranità e sistema bancario che potrebbe creare scontri tra governi nazionali e internazionali.

La strategia di Monnet ha contribuito ad elevati successi all'interno del progetto europeo esclusivamente però se applicata in aree con bassi costi di eterogeneità ed elevate economie di scala; gli aspetti che hanno funzionato sono: la parziale integrazione in aree economiche e la delegazione di compiti alle istituzioni internazionali, la quale è andata ben oltre rispetto alle organizzazioni internazionali tradizionali. L'integrazione commerciale è un esempio del successo della parziale integrazione in aree economiche, la liberalizzazione del commercio e l'assunzione dell'impegno da parte degli stati di non alzare barriere al commercio sarebbe servito a garantire pace e sicurezza all'interno dell'Europa. Ma l'Europa ha avuto veramente un ruolo centrale per garantire la pace? gli scettici sostengono che a livello mondiale la pace sia stata conseguita allo stesso modo anche senza istituzioni sovranazionali come l'Europa; gli sostenitori affermano che l'Europa è arrivata a risultati soddisfacenti in termini di democrazia e pace grazie al fatto che il monopolio della forza legittima è rimasto a livello nazionale e quindi non si è andati in contro a elevati costi di eterogeneità per la raccolta e redistribuzione delle tasse e la fornitura di beni pubblici. Al momento l'unione Europea si è rivelata come il più ambizioso ma allo stesso modo il più riuscito progetto di cooperazione internazionale volontaria, nonostante le crisi che attualmente sta vivendo.



## **CAPITOLO 2: GLI ULTIMI SVILUPPI DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA.**

### **2.1 Un grande passo per l'integrazione europea: l'Unione Bancaria Europea.**

L'Unione Bancaria è l'indispensabile complemento dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) essa armonizza le competenze in materia di vigilanza, risoluzione e finanziamento e impone alle banche della zona euro di conformarsi alle medesime norme. In particolare, tali norme assicurano che le banche assumano rischi calcolati e paghino il prezzo degli eventuali errori commessi facendo fronte alle proprie perdite e al rischio di una chiusura, minimizzando nel contempo il costo per i contribuenti. In secondo luogo essa sarebbe servita a riconquistare la fiducia dei mercati nel sistema bancario e a “riaccendere” i canali di credito.

La crisi finanziaria iniziata nel 2007 ha rappresentato un importante momento nel processo di integrazione europea oltre a ciò ha palesato la necessità di armonizzare in tutta l'Unione Europea, e soprattutto nella zona euro, la regolamentazione delle attività bancarie e la vigilanza su tali attività. La crisi ha rivelato in particolare che un'errata valutazione dei rischi da parte del settore bancario può compromettere la stabilità finanziaria di interi Stati membri (vedi concetto del “troppo grande per fallire”), l'obiettivo dell'Unione Bancaria è quindi quello di migliorare il meccanismo di assorbimento degli shock nel settore bancario attraverso la fondazione di istituzioni e organi supervisor a livello internazionale. Nel giugno 2012 il Consiglio europeo ha pertanto deciso di «spezzare il circolo vizioso tra banche e debito sovrano». Una delle risposte dell'UE intese a correggere precedenti carenze è consistita nella creazione di nuove istituzioni, che costituiscono gli elementi portanti della cosiddetta Unione Bancaria. Il primo elemento portante è il Meccanismo di vigilanza unico (MVU), che assegna alla Banca Centrale Europea la vigilanza bancaria diretta, quindi non mediata dai governi nazionali, al fine di garantire che le maggiori banche europee siano soggette a una vigilanza indipendente sulla base di norme comuni. Il secondo è il Meccanismo di risoluzione unico (MRU), cui spetta la predisposizione di misure qualora si verifichi lo scenario meno favorevole, ossia il dissesto di una banca, per garantire che la situazione possa essere gestita in modo ordinato, a un costo minimo per i contribuenti. La volontà di evitare che i contribuenti sostengano il costo di future risoluzioni bancarie ha portato a una modifica delle norme di riferimento, ossia le disposizioni della “Direttiva sul risanamento e la risoluzione degli enti creditizi” (BRRD), in base alla quale le risoluzioni devono essere sostanzialmente finanziate dagli azionisti e dai creditori degli enti creditizi. Se necessario, il Fondo di risoluzione unico (SRF) recentemente istituito, alimentato dal settore bancario, può fornire finanziamenti complementari. Il Meccanismo di vigilanza unico è pienamente operativo dal novembre 2014, mentre il Meccanismo di risoluzione unico dal gennaio 2016. I membri della

zona euro partecipano automaticamente all'Unione Bancaria. Gli altri Stati membri possono aderirvi.

Il progetto di un'Unione Bancaria è ancora ai suoi primi passi, non si può dire quindi se riuscirà a raggiungere gli obiettivi prefissati; una cosa è certa, il mercato ha reagito bene, allentando le preoccupazioni e consentendo alla BCE di mettere in atto tutto il necessario per salvare l'euro. La misura del successo di queste politiche sarà valutata in rapporto all'inversione di tendenza della segmentazione del mercato finanziario e nella misura in cui esse riusciranno interrompere il circolo vizioso tra sottocapitalizzazione delle banche e indebitamento. Dati recenti confermano che l'istituzione dell'Unione Bancaria e le politiche non standard della Bce stanno gradualmente facendo sì che l'economia nella zona euro sia in ripresa confermando che il peggio è passato.

L'idea di un'Unione Bancaria non è nuova, sin dalla sua costituzione l'Ue aspirava alla creazione di un mercato finanziario unico ma, lungi dal diventare realtà a seguito dell'ostruzionismo degli stati sovrani i quali erano restii a cedere la loro sovranità sul sistema bancario ad un organismo sovranazionale. Nel momento di picco della crisi (giugno 2012) tutti i capi di stato si trovarono in accordo nel completare il processo di integrazione europea attraverso la costituzione dell'Unione Bancaria. Questa decisione segnò il passo decisivo per un miglioramento nella gestione della crisi a livello transfrontaliero.

### **2.1.1 Mercati finanziari frammentati e il “circolo vizioso”**

Nel periodo pre crisi la periferia europea (i cosiddetti PIGS- Portogallo, Irlanda, Grecia, Spagna) godevano di crescita stabile, deficit fiscale basso, e un rischio sui titoli quasi nullo; ma è proprio da questi paesi che gradualmente si diffuse la crisi, contagiando poi l'intera Europa.

A innescare la crisi nell'autunno 2009 furono le rivelazioni dell'allora primo ministro greco, George Papandreou, che i conti pubblici del Paese e le statistiche inviate a Bruxelles sulla situazione economica erano stati truccati, e che, lungi dal rispettare il parametro di Maastricht del 3%, il rapporto deficit/Pil si sarebbe attestato quell'anno intorno al 12%. Un'enormità. A fronte di questo e nel momento in cui le istituzioni finanziarie, già indebolite e comunque rese diffidenti dalla crisi finanziaria statunitense del 2008 dei mutui cd. *Subprime*, hanno ritenuto troppo rischioso continuare ad investire in titoli di debito pubblico della Grecia. La liquidità fornita dai soggetti privati (e non più disponibile) è dovuta poi essere procurata, nella forma di «salvataggi», con liquidità pubblica (Unione europea, FMI, etc.). La Grecia fu la prima a ricevere aiuti nel maggio 2010, ad essa seguirono Irlanda e Portogallo nel novembre 2010. In sostanza, la malattia era il debito privato e la cura il debito pubblico, il conseguimento di

politiche di iniezione di liquidità alle banche attraverso fondi pubblici non solo aumentava il rapporto deficit/PIL ma generava un circolo vizioso tra sofferenza delle banche e problemi di indebitamento dei governi: C'è un legame tra le finanze pubbliche e i bilanci delle banche di un paese. Queste ultime investono normalmente, una consistente parte dell'attivo in titoli pubblici del paese in cui operano, prevalentemente a scopi di gestione della liquidità; se i tassi salgono (a seguito dell'aumento del rischio dei titoli), il valore di quei titoli si riduce e le banche devono registrare perdite in bilancio. Se una banca entra in difficoltà i mercati sospettano che essa sarà salvata dallo Stato, essi sospetteranno anche che bilancio pubblico andrà peggiorando. Un circolo vizioso, da interrompere. Il contagio di altri paesi europei fece però capire alle istituzioni che la crisi stava diventando sistemica ed era quindi necessario un approccio più globale. A queste difficoltà si aggiungeva il fatto che era la prima volta dalla creazione della moneta unica che l'Europa si trovava in una simile crisi del debito pubblico e la disciplina del «sistema euro» non prevedeva un sistema di *crisis management* per una simile eventualità. I policy maker capirono quindi che era necessaria una svolta, riconobbero l'importanza di una comune rete di sicurezza (in seguito verrà istituito il meccanismo europeo di stabilità, ESM) per quelle banche che dovessero mostrare carenze di capitale, consentendo così di condividere i rischi di fallimento (*burden sharing*). Nella primavera del 2012 divenne dominante l'idea di una Unione Bancaria Europea. Nel luglio il presidente della BCE Mario Draghi annunciava che avrebbe fatto “Whatever it takes” per salvare l'euro, Il 6 settembre 2012 il Presidente Draghi presentava le caratteristiche del nuovo programma della BCE e che costituiva la seconda *non standard measure* di politica monetaria, con la finalità di risolvere la crisi del debito pubblico. Il nuovo programma era chiamato *Outright Monetary Transactions* (OMT). Tale programma prevedeva l'acquisto di titoli a breve termine di Stati euro da parte della BCE senza limiti di quantità nel caso in cui il tasso d'interesse richiesto per i titoli fosse stato irragionevolmente alto. Questa manovra ebbe immediato effetto di calmare i mercati. Nonostante ciò, l'incertezza riguardo alla qualità dell'attivo delle banche e le pratiche di vigilanza nazionale non contribuirono a ridurre la segmentazione del mercato finanziario. Sia il debito sovrano dell'eurozona che la crisi economica ci hanno portato ad una frammentazione dei mercati di capitali dell'eurozona, come illustrato dai decrescenti flussi di capitali interbancari, dalla divergenza nei costi di finanziamento (tassi di interesse) degli stati e delle banche, ma anche dalle evidenti difficoltà delle piccole e medie imprese (PMI) nel ricevere finanziamenti. Nascosta sotto la frammentazione dei mercati finanziari si cela la crisi del debito sovrano e la forte interdipendenza tra debito pubblico e banche. Da una parte, le banche europee da sempre sono state fortemente esposte alle emissioni dei debiti sovrani degli Stati. Dall'altra, le garanzie degli stati a favore delle banche nazionali hanno generato un forte

legame tra i rating degli Stati sovrani e i costi di finanziamento delle banche nel medio-lungo periodo sui mercati di capitali: I mercati e gli investitori internazionali capirono subito che l'eventualità di una rottura politica dell'euro non era più da escludere e iniziarono a "prezzarla" nelle quotazioni di titoli pubblici. Vedemmo gli spread fra i rendimenti dei titoli dei paesi considerati "periferici" e il bund tedesco schizzare a livelli impensabili in una Unione Monetaria. Le autorità nazionali di vigilanza possono aver contribuito alla frammentazione dei mercati. Le autorità di vigilanza nazionali hanno chiesto alle banche sottoposte alla loro giurisdizione una riduzione della loro esposizione transfrontaliera e la costituzione di "cuscinetti" di capitali e di liquidità a livello nazionale (ring-fencing). Questi tentativi hanno diminuito i vantaggi derivanti da una gestione centralizzata del capitale e della liquidità, per risolvere questo problema era quindi necessario un nuovo approccio al salvataggio delle banche non più nazionale ma europeo che minimizzasse i costi per i contribuenti e che riducesse il rischio di diffusione del contagio tra banche "malate" e "sane".

### **2.1.2 Le ragioni fondamentali per costruire un'Unione Bancaria**

Un'Unione Bancaria è necessaria per consentire al sistema finanziario di sostenere la crescita senza creare troppi rischi. Un'Unione Bancaria funzionante è quella che renderà il settore bancario elastico, trasparente e in grado di provvedere ai giusti finanziamenti verso l'economia reale; ed è per questo che un approccio europeo alla regolamentazione bancaria è cruciale. È proprio la crisi economica che ha dato l'impulso per riformare interamente la supervisione del sistema finanziario. Esso prevede tre assi portanti e un "giunto". Gli assi erano: un meccanismo unificato di risoluzione delle crisi bancarie nell'area dell'euro (il *Single Resolution Mechanism, SRM*), l'asse centrale, accompagnato da uno schema unificato di tutela dei depositi in caso di liquidazione di una banca e da un'autorità unica di supervisione bancaria, operante sulla base di regole e prassi comuni. Il giunto doveva consistere in una sorta di clausola di salvaguardia finanziaria pubblica e comunitaria (backstop) a sostegno sia delle procedure di risoluzione delle crisi sia dello schema di tutela dei depositi, ed era stato identificato nel già esistente European Stability Mechanism (ESM).

Perché quindi un'Unione Bancaria è così importante? in primo luogo, l'Unione Bancaria è essenziale per l'Euro perché contribuirà a riparare i meccanismi di trasmissione monetaria. In altre parole, assicurerà che il basso tasso di interesse stabilito dalla BCE sia trasmesso agli Stati Membri che hanno bisogno di un basso tasso di interesse. In secondo luogo l'Unione Bancaria è essenziale per il mercato unico in quanto contribuirà sensibilmente a superare la persistente frammentazione dei mercati finanziari alla quale abbiamo assistito finora. Molte banche di dimensione transfrontaliera hanno incontrato difficoltà a causa dei comportamenti

delle autorità di vigilanza nazionali. Tali difficoltà non esisteranno più una volta che l'esercizio della vigilanza prudenziale sarà trasferito alla BCE. Inoltre gli investitori saranno anche capaci di confrontare le banche secondo i loro meriti piuttosto che secondo lo stato di salute degli emittenti sovrani. In terzo luogo, l'Unione Bancaria è essenziale per la crescita economica. La valutazione approfondita delle banche che la BCE ha condotto creerà incentivi alle stesse banche per risanare i loro conti, per riconoscere le perdite nei loro titoli e per rafforzare le proprie fonti di finanziamento. Nel breve periodo, c'è il rischio che questo processo possa influenzare le modalità di accesso al credito nell'economia da parte di alcune banche. Tuttavia, si ritiene che nel medio termine l'Unione Bancaria apporterà una numerosa serie di vantaggi sulle prospettive di crescita. Inoltre verrà ridotto sensibilmente il circolo vizioso tra gli emittenti sovrani e le banche mediante due canali. A monte un'autorità di vigilanza europea sarà più attenta ad evitare un'eccessiva esposizione delle banche agli emittenti sovrani rispetto a quanto le autorità di vigilanza nazionali sono state finora. A valle la creazione di uno strumento di ricapitalizzazione diretta da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) contribuirà ad evitare situazioni in cui i conti da pagare per le banche aventi grandi dimensioni siano fatti pagare da un giorno all'altro agli stati. In generale, tenuto conto che stiamo assistendo ad una situazione nella quale non si possono realizzare contemporaneamente la stabilità finanziaria, il perseguimento dell'integrazione finanziaria e la vigilanza a livello nazionale (trilemma "irrealizzabile"), la realizzazione dell'Unione Bancaria contribuirà a realizzare maggiore fiducia nel sistema e assicurerà una maggiore trasmissione del credito all'economia reale secondo modalità più sostenibili.

### **2.1.3 Il sistema di risoluzione delle crisi bancarie: il “bail-in”**

Il salvataggio di Cipro nell'aprile 2013 fu l'elemento stimolante di un nuovo approccio alla risoluzione delle banche in dissesto: L'onere di una crisi bancaria va sopportato non più dal contribuente (come era accaduto molto spesso durante il periodo crisi attraverso il meccanismo del “bail-out”) ma dal risparmiatore/investitore. L'idea è che se una banca entra in crisi, al punto da essere probabilmente in dissesto, e se non si trovano soluzioni di mercato si debba scegliere fra due opzioni: liquidarla, cioè chiuderla definitivamente, fermandone ogni operatività e congelando tutti i creditori, in attesa di vedere che cosa avanzi, anni dopo, dalla liquidazione dell'attivo; oppure, ove ricorra un conclamato interesse pubblico alla sua sopravvivenza, salvarla appunto dall'interno con i fondi dell'istituto stesso. Il cosiddetto “bail-in”. Ciò che rese a suo tempo caotica l'applicazione del bail-in fu la mancanza di un ordine su di chi dovesse ricadere l'onere di “mettere a disposizione il proprio denaro” per salvare le



banche a rischio, e proprio questo caos ha fatto capire la necessità di una procedura chiara di condivisione delle perdite tra azionisti, obbligazionisti e correntisti.

In applicazione alla direttiva BRRD (Bank Recovery and Resolution Directive) sul risanamento e risoluzione delle banche, iniziò ad essere direttamente operativo il principio del bail-in il quale prevede che per evitare il dissesto di un istituto di credito nei paesi membri dell'UE non si potrà più intervenire con soldi pubblici, ovvero con le tasse dei contribuenti, ma le banche dovranno essere ricapitalizzate tramite la partecipazione degli azionisti, dei suoi obbligazionisti, e se ce ne fosse bisogno, anche dei correntisti con depositi superiori ad un certo ammontare protetto dagli schemi di garanzia. Se le risorse non dovessero ancora bastare, interviene in ultima istanza il Fondo unico di risoluzione alimentato comunque da risorse private ossia i contribuenti. In definitiva il principio fondante del bail-in sta nel fatto che il costo di un'errata valutazione dei rischi o di un'errata gestione dell'istituto bancario, deve ricadere sull'istituto stesso e non sui contribuenti; nonostante l'istituto sia un soggetto sistemico come le banche: il contribuente europeo va tutelato dalle crisi bancarie, quelle del proprio paese e di altri paesi.

#### **2.1.4 Il problema dell'integrazione parziale**

Rapidi progressi sono stati fatti verso un'Unione Bancaria ma molto è ancora da fare, il mercato non si è ancora riassetato agli standard pre-crisi e i titoli del debito pubblico nei paesi dell'eurozona non si possono ancora definire a rischio zero. Ciò che è chiaro è che il mercato ha reagito bene all'Unione Bancaria e questo lo si può vedere da come lo spread, dopo aver toccato il suo picco nel 2012, stia costantemente scendendo e stabilizzandosi su livelli molto bassi. A conferma di ciò, l'ultima analisi della Banca Centrale sull'integrazione finanziaria (ECB 2015) mostra un miglioramento nell'integrazione di tutti i segmenti del mercato finanziario; nonostante gli indicatori restino peggiori rispetto al periodo pre crisi si riscontra un effettivo aumento dell'integrazione dei mercati europei. Ma l'Unione Bancaria sarà sostenibile nel lungo periodo? Numerosi dubbi rimangono in merito in quanto la formazione dell'Unione Bancaria non è al completo (il problema della parziale integrazione non è nuovo a livello di istituzioni europee tant'è che Bergson definiva l'Unione Europea come "half-built-house"). L'Unione Bancaria risulta parziale in quanto: essa si estende nell'area euro piuttosto che in tutta l'Unione Europea generando difficoltà nella fornitura dei servizi bancari e di cooperazione tra le autorità bancarie. Per risolvere questo problema sarebbe in futuro necessario un'armonizzazione della supervisione e delle politiche di risoluzione a livello "ins" e "out" Unione Bancaria. La supervisione degli istituti meno importanti è lasciata alle autorità nazionali, se può sembrare giusto che la BCE si occupi solo

18

degli istituti più grandi, dall'altro lato l'arbitraggio regolamentare può generare l'accumulo di attività rischiose nelle banche di piccole dimensioni dove sono posti meno vincoli. In fine le assicurazioni sui depositi rimangono ancora di competenza nazionale, e ciò potrebbe scontrarsi con la tenuta del sistema fiscale del paese.

Nonostante il breve tempo in cui si sono dovute creare le istituzioni fondamentali dell'Unione Bancaria e le oggettive difficoltà di coordinamento tra autorità diverse per storia, tradizione, prassi, essa sembra funzionare. La cooperazione fra livello nazionale e livello centrale, dopo qualche sussulto iniziale, è ora più fluida. Nonostante ciò, lo schema unico di risoluzione delle crisi bancarie è in funzione da poco ed è diverso dal progetto originario, inoltre presenta problemi di applicazione e rischi per la stabilità sistemica. Il sistema unico di tutela dei depositi non c'è e le discussioni sul suo disegno sono ancora accese. L'Unione Bancaria finora realizzata non è dunque né perfetta né completa. Le sue difficoltà sono quelle dell'intera Unione Europea. Per concludere, il sistema bancario europeo riceverà dall'agire congiunto di tale articolata architettura uno stimolo significativo al suo rafforzamento, patrimoniale, economico e organizzativo, a condizione che la macchina complessiva di regole e controlli sappia essere credibile; la capacità di assicurare il *level playing field* nelle regole e nella concreta attuazione dei poteri di supervisione e di risoluzione è parte fondamentale di tale credibilità.

## **2.2 Reazione dell'Europa ai flussi migratori**

Con il termine "immigrazione" si definisce ogni movimento migratorio internazionale, individuale o di massa, originato da motivi economici, di studio, lavoro e familiari o dall'intento di sfuggire da situazioni di persecuzione, conflitti, catastrofi naturali, eventi rivoluzionari.

Generalmente, si è soliti operare una distinzione tra immigrazione regolare, irregolare e clandestina.

Sono considerati immigrati regolari tutti i cittadini stranieri il cui l'ingresso e la cui permanenza nel territorio dello Stato avvengono nel rispetto delle condizioni di legge, ovvero, rispettivamente:

- \*In possesso di passaporto valido o documento equivalente e del visto d'ingresso.
- \* Muniti di permesso di soggiorno o di carta di soggiorno, rilasciati a norma di legge o in possesso di permesso o titolo equivalente rilasciato dalla competente autorità di uno Stato appartenente all'Unione europea, nei limiti ed alle condizioni previsti da specifici accordi.

Gli immigrati irregolari invece sono:

- \* Coloro che entrati con un regolare visto d'ingresso o in esenzione di visto non hanno chiesto entro il termine previsto dalla legge (otto giorni lavorativi) il permesso di soggiorno all'Autorità competente (questore della provincia in cui lo straniero si trova);
- \* Coloro che entrati regolarmente e muniti di regolare permesso di soggiorno alla scadenza dello stesso non ne hanno richiesto il rinnovo;
- \* Coloro che, pur avendo chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno, per assenza dei requisiti prescritti non lo hanno ottenuto;
- \* Coloro ai quali è stato revocato il permesso di soggiorno, essendo venuti meno i requisiti che diedero luogo al rilascio;
- \* I richiedenti asilo, ai quali è stato negato il riconoscimento dello status di rifugiato e che non hanno ottemperato all'invito della Questura di lasciare il territorio nazionale.

L'immigrazione clandestina invece è l'ingresso di cittadini stranieri in violazione delle leggi di immigrazione del paese di destinazione. Vengono definiti anche irregolari poiché spesso avvengono senza la necessaria documentazione e di frequente coinvolgono trafficanti di esseri umani. Le persone che si muovono in questa maniera spesso mettono a rischio la propria vita, sono obbligate a viaggiare in condizioni disumane e possono essere oggetto di sfruttamento ed abuso.

Il 20 giugno da 14 anni ormai, l'ONU ha deciso che tutto il mondo dovesse dedicare un giorno a pensare alle sorti di chi scappa da fame, guerre, povertà. Ma da qualche anno il "World Refugee Day" non deve far solo pensare ma anche agire.

Il momento in cui arriva questa ricorrenza è uno dei più delicati che l'Unione europea si trova ad affrontare. Il fenomeno migratorio non è un fenomeno recente, tutt'altro, è sempre esistito. È invece recente la situazione di emergenza in cui si è ritrovato il continente europeo, in particolar modo i suoi paesi mediterranei. Ciò è dovuto a cause esogene come instabilità politica del Nord-Africa, minaccia terroristica dell'ISIS, queste sono solo alcune delle ragioni che si moltiplicano giorno per giorno. Con un milione<sup>2</sup> di migranti previsti nel 2016, l'Europa si trova ad affrontare un'emergenza umanitaria di vastissime dimensioni. In un momento così difficile, la sfida è quella di "lavorare a stretto contatto, insieme in uno spirito di solidarietà; mentre la necessità di garantire i confini dell'Europa rimane un imperativo", per ricordare le parole del presidente Juncker. La Commissione europea ha presentato il piano d'azione dell'UE contro il contrabbando di migranti, nel maggio del 2015 il quale prevede una risposta

---

<sup>2</sup> Dichiarazione Fabrice Leggeri (direttore di Frontex, agenzia europea per la cooperazione alle frontiere), 23 febbraio 2016.

multidisciplinare completa contro il contrabbando di migranti coinvolgendo tutte le istituzioni di qualsiasi livello.

Il flusso di massa di rifugiati e richiedenti asilo da alcuni anni ha portato alla luce anche il dibattito sul radicalismo Islamico e sui gruppi estremisti violenti. Gli attentati a Parigi e Bruxelles sono solo i più recenti esempi di attentati a sfondo islamico, i quali hanno mobilitato l'opinione pubblica in merito alla possibilità che un flusso incontrastato di migranti possa portare in Europa rappresentanti molto pericolosi di questi gruppi estremisti. In questa analisi mi occuperò essenzialmente della gestione dell'immigrazione irregolare e clandestina dal momento che negli ultimi anni il tema è diventato cruciale per molti paesi europei. Per prima cosa si farà riferimento ai costi e benefici dell'immigrazione in particolare alla variazione provocata nei salari e nel livello di produzione interna, un occhio più attento sarà dato alla situazione del Regno Unito come outlier rispetto alla situazione della maggior parte degli stati europei. In secondo luogo sarà posta l'attenzione sugli effetti dell'immigrazione nella società e in particolare nella mobilitazione dell'opinione pubblica pro o contro l'immigrazione. In fine sarà analizzato il Piano d'azione che l'Unione Europea ha messo in atto per combattere il contrabbando di migranti.

### **2.2.1 Costi e benefici economici dell'immigrazione**

La domanda razionale da porsi è se l'esodo al quale stiamo assistendo sia positivo o negativo per l'economia europea. Una risposta l'ha data il Fondo Monetario Internazionale, il quale sostiene che l'aumento straordinario del numero dei migranti diretti in Europa avrà effetti benefici, in particolare in quelle nazioni dove più alta è l'emigrazione. La Germania, che ha ricevuto più di un milione di rifugiati nel 2015, la maggior parte dei quali siriani ed afgani, potrebbe vedere il proprio PIL salire dello 0,3 per cento nel 2017 grazie a questa iniezione di forza lavoro. In Svezia e in Austria, gli altri due paesi che hanno assorbito un alto numero di rifugiati, il PIL potrebbe crescere dello 0,4 e dello 0,5 per cento rispettivamente nel 2017. Altri studi<sup>3</sup> sostengono invece che l'immigrazione non renderà gli stati di accoglienza né ricchi né poveri, ma li cambierà attraverso un effetto redistributivo. Poiché i lavoratori immigrati spesso sono occupati in lavori non specializzati, essi concorrono prevalentemente con i lavoratori nazionali non specializzati. Quindi, l'effetto dell'immigrazione sulle retribuzioni potrebbe essere negativo per i lavoratori domestici non specializzati, nullo o addirittura positivo per i lavoratori nazionali specializzati. Dustmann, Frattini e Preston nel loro lavoro "The fiscal effects of immigration in the UK" esaminano l'impatto dei flussi

---

<sup>3</sup> Hansen, R., (2016), "Making Immigration Work: How Britain and Europe Can Cope with their Immigration Crises", in Schapiro, L., *Government and Opposition*, Volume 51, Lecture (2015), pp 183-208.

migratori non solo sulle retribuzioni medie, ma distinguendo anche secondo il livello delle retribuzioni. Il risultato principale: i flussi migratori hanno un effetto negativo sulle retribuzioni dei lavoratori inglesi che guadagnano poco, e che sono collocati intorno al ventesimo percentile della distribuzione del reddito, e un effetto positivo ma piccolo sulle retribuzioni dei lavoratori inglesi meglio pagati. Ciò conferma che l'effetto di concorrenza riguarda prevalentemente i lavori poco pagati, che i lavoratori nazionali tipicamente cercano di evitare. Lo studio ha evidenziato un'ulteriore considerazione: gli immigrati verso il regno unito provenienti da paesi extra UE comportano un costo di 118 miliardi di sterline nel periodo preso in considerazione (1997-2005). Questo risultato in parte riflette la dipendenza dagli aiuti di stato dei migranti.

Le variazioni sopracitate appaiono in linea generale molto flebili e non arrivano a variazioni del 1% nella maggior parte dei paesi UE. Resta da aggiungere che proprio a causa del loro preponderante impiego in settori e lavori pesantemente messi in discussione dalla crisi economica (ad esempio quelli che non necessitano di particolari abilità), un numero relativamente elevato di donne e uomini stranieri ha conosciuto le difficoltà della disoccupazione o della marginalizzazione dal mercato del lavoro. Questi aspetti potrebbero essere approfonditi per comprendere anche che tipo di strategie hanno utilizzato per riaggiustare la loro situazione lavorativa.

Inoltre la generosità dello stato di accoglienza influenza l'ammontare di afflusso di immigrati e l'effetto nell'economia: più uno stato assiste i migranti sin dal momento del loro arrivo, più migranti vengono attirati e minori saranno i benefici per l'economia.

### **2.2.2 Relazione tra situazione economica e opinione pubblica**

Sebbene gli effetti economici siano fortemente discutibili, una cosa è certa: la gestione dell'immigrazione è efficace se essa ottiene un ampio consenso da parte dell'opinione pubblica, o al massimo l'indifferenza. La volontà del cittadino/elettore non può essere ignorata in questa materia, il rischio di ribellioni è sempre dietro l'angolo e numerosi esempi si sono susseguiti a partire dagli anni 90 fino ai giorni nostri, intensificandosi. Studi statistici recenti (IOM 2015) delineano due conclusioni di diretta importanza nella gestione dell'immigrazione: Primo, il volume dell'immigrazione è correlato con l'opinione pubblica, ma non è correlato con l'atteggiamento negativo verso i migranti. Secondo, l'immigrazione è più accettata nei paesi con un passato caratterizzato da flussi migratori, oppure una popolazione giovane ed istruita. All'interno dell'Europa, specialmente in Germania e nei paesi scandinavi, l'immigrazione è ben accettata in quanto è vista come un'iniezione di forza lavoro giovane e a basso costo, in un'ottica di pensiero contraria si pongono invece Gran

Bretagna e Sud Europa, in primis l'Italia. Non è un caso che il nord Europa stia sperimentando un periodo di crescita, o per lo meno stabilità economica, e invece il sud Europa sia in un periodo di recessione: l'analisi della situazione economia può in parte spiegare questa contrapposizione in merito all'immigrazione. Tanto è vero che i paesi con buone condizioni economiche sono più propensi a sopportare l'immigrazione rispetto i paesi in condizione di difficoltà economica. Questa tesi presenta però un outlier, il Regno Unito che, nonostante stia vivendo un periodo di positiva situazione economica, resta riluttante ad accogliere gli immigrati (motivo per il quale, in tempi molto recenti, si è fatta avanti l'idea di uscire dall'Unione Europea). Cosa lega quindi Sud Europa e Regno Unito? La risposta è la fallimentare gestione dell'immigrazione: l'impressione diffusa è che la politica abbia perso il controllo sui confini e che non riesca a bloccare le entrate nel paese, ciò è dovuto a politiche troppo permissive di assistenza e asilo agli immigrati (e questo si ricollega all'analisi suddetta in merito alla variabilità degli effetti dell'immigrazione sull'economia a seconda dell'assistenza fornitagli dallo stato).

In conclusione il vero problema in Europa rispetto al fenomeno migratorio è la mancanza di una efficace e comune politica europea dell'immigrazione, non condizionata da vincoli nazionali. Da qui deriva l'esigenza di una politica comune in materia di asilo, visti e rifugiati: senza regole comuni gli Stati con legislazioni più permissive potrebbero costituire il punto di entrata per flussi anche consistenti di persone, le quali potrebbero poi circolare liberamente fra tutti gli Stati membri. Al contrario, l'Unione vuole assicurarsi che i criteri di accesso al proprio territorio siano condivisi. Nessun paese può illudersi di fare fronte da solo alla sfida delle migrazioni dall'Africa e dall'Asia, eppure, i singoli Stati sono spesso riluttanti a riconoscere che nel contesto della globalizzazione le frontiere nazionali rappresentano una sopravvivenza controproducente del passato. I flussi migratori sono inarrestabili. L'Europa, tuttavia, non può barricarsi nei propri confini come una fortezza ignorando le cause economiche, politiche e belliche delle migrazioni. Deve impegnarsi a ridefinire una politica europea di asilo, accoglienza e dotarsi di risorse finanziarie atte ad affrontare l'emergenza. I criteri guida inoltre devono essere definiti sulla base dei valori fondanti del processo europeo di integrazione e pace.

### **2.2.3 Il Piano d'azione dell'Unione Europea contro il traffico di migranti**

Di particolare rilevanza in questo contesto è la questione del contrabbando di migranti o per meglio dire favoreggiamento all'ingresso irregolare, la cui gestione e prevenzione è un processo complesso. Differenze economiche, culturali e sociali rendono difficile la collaborazione tra UE e i paesi d'origine dei migranti. L'incremento dei flussi migratori

irregolari verso i paesi dell'Unione Europea ha posto l'immigrazione in una posizione prioritaria nell'agenda europea rappresentando una grande sfida per gli Stati membri, che devono gestire il fenomeno migratorio in maniera efficace, rafforzando il controllo delle frontiere e combattendo l'immigrazione clandestina. In merito la commissione europea ha presentato due ordini del giorno per dare priorità alla lotta contro il traffico di migranti: L'agenda sulla sicurezza adottata nell'aprile 2015 e l'agenda europea sulle migrazioni, presentata nel maggio 2015, entrambe danno molto rilievo alla cooperazione per affrontare il traffico di migranti. Per rendere operativi questi quadri la commissione ha presentato il piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti, nel maggio del 2015, il quale prevede una risposta multidisciplinare completa contro il contrabbando di migranti, e il coinvolgimento di istituzioni competenti a tutti i livelli. Il piano d'azione copre tutte le fasi e tipologie di traffico di migranti, compreso soggiorno illegali all'interno dell'UE e la necessità di far rispettare le procedure di rimpatrio. Viene utilizzato un approccio globale che va da azioni preventive rivolte ai potenziali migranti nei paesi di origine e di transito, misure contro il contrabbando lungo le rotte migratorie; garantendo nel contempo il pieno rispetto dei diritti umani dei migranti. Il piano d'azione coinvolge diversi attori e organizzazioni a livello locale, regionale, nazionale e internazionale, così come le agenzie dell'UE, sotto la vigilanza della Commissione Europea. Il piano d'azione definisce obiettivi sia a breve che lungo termine in generale tiene in considerazione quattro grandi priorità: il rafforzamento dell'indagine in merito ad una migliore informazione raccolta, condivisione e analisi; migliore prevenzione del contrabbando e assistenza per i migranti vulnerabili e il rafforzamento della cooperazione con i paesi terzi. Il piano d'azione sottolinea la necessità di raccogliere e condividere informazioni sulle modalità operative, percorsi e modelli economici di reti di trafficanti, al fine di comprendere il business sottostante e darne una adeguata risoluzione. In questo quadro, sono fondamentali le analisi di rischio disponibili e il monitoraggio delle aree pre-frontiera e dei punti caldi, questo sarà fatto con il supporto di Eurosur (sistema di sorveglianza delle frontiere terrestri e marittime), che permetterà attraverso lo scambio di informazioni tra stati in tempo reale, la raccolta dati, l'analisi dei rischi e l'identificazione dei gruppi di migranti. Avrà come obiettivi quello di limitare il numero dei cittadini di paesi terzi che entrano illegalmente nel territorio dell'Ue, di ridurre il numero di decessi, di rafforzare la sicurezza interna in tutta l'Ue contribuendo a prevenire la criminalità. Il commissario europeo per gli Affari interni Cecilia Malmström, ha infatti spiegato: "Eurusur rappresenta un passo decisivo in questo senso perché permetterà di proteggere le nostre frontiere esterne e aiutare quanti rischiano la vita pur di raggiungere le nostre coste. Questo nuovo strumento rafforzerà lo scambio di informazioni e la cooperazione a diversi livelli e le agenzie competenti

dell'Unione Europea ad esempio l'agenzia Frontex" (agenzia per il controllo delle frontiere esterne). Secondo il liberaldemocratico olandese Jan Mulder, «Solo con un sistema pan-europeo di sorveglianza delle frontiere, saremo in grado di evitare che il Mediterraneo diventi un cimitero per i rifugiati che cercano di attraversarlo su carrette del mare, in cerca di una vita migliore in Europa. Per evitare che una tragedia come quella di Lampedusa del 3 ottobre 2013 accada di nuovo, è necessario un rapido intervento».

I dati raccolti in merito al traffico di migranti sono notevolmente aumentati con l'istituzione del Nuovo Centro contrabbando di migranti europeo di Europol che dovrebbe diventare l'hub di informazione dell'UE nella lotta contro il contrabbando di migranti e l'avvio di indagini che portano a procedimenti giudiziari. L'iniziativa mira in ultima istanza a portare nuove idee per sviluppare politiche più efficaci. Human Rights Watch e altre organizzazioni umanitarie hanno parlato invece di «mani sporche della Ue», spiegando che rendere i controlli più rigidi non fa altro che modificare (allungandole e rendendole spesso più pericolose) le rotte migratorie.

Allo stato attuale, il numero complessivo di indagini e procedimenti che portano a condanne efficaci di contrabbandieri di migranti in tutta l'Unione Europea è basso, rispetto alla scala complessiva stimata del fenomeno. Allo stesso tempo, la domanda di servizi contrabbandieri da potenziali migranti e persone in cerca di protezione internazionale è in aumento, così come i casi di sfruttamento e violazioni dei diritti umani segnalate dai migranti. Questa situazione riguarda la sicurezza e la protezione dei migranti e dei cittadini dell'UE nello stesso modo, è necessaria quindi una più forte cooperazione a livello europeo e non solo, anche con i paesi terzi di origine e di transito con altri partner strategici e le organizzazioni internazionali; ciò è un prerequisito essenziale per prevenire e contrastare con successo il contrabbando di migranti. A questo proposito, la cooperazione con EMPACT (European Multidisciplinare Piattaforma contro minacce criminali), dovrebbe essere rafforzata. Europol, in cooperazione con altre agenzie competenti dell'UE e gli organismi internazionali, sono pronti a fornire sostegno agli Stati membri nelle indagini finanziarie, soldi riciclaggio e recupero dei beni, tecniche, nonché le azioni contro gruppi criminali organizzati e singoli individui. Ma agire per prevenire o combattere il traffico di migranti deve essere visto in collegamento con gli sforzi più ampi dell'UE di aprire un più legale e sicuro canali di migrazione, ad esempio attraverso uno schema di reinsediamento, con la sua azione decisa a salvare vite umane in mare e con l'azione di affrontare le cause profonde della migrazione nei paesi di origine e di transito. La Commissione si è impegnata ad attuare pienamente l'Agenda europea sulla migrazione, che prevede una forte azione su tutti gli aspetti rilevanti per una politica globale e sostenibile dell'immigrazione.



Come si è visto l'immigrazione può produrre effetti positivi sull'economia, ma anche causare dei costi elevati per lo stato in termini di spesa pubblica da destinare al sostegno, aiuto e gestione dei migranti. La pubblica opinione può essere scettica in merito all'accoglienza, all'apertura delle "porte d'entrata", ma opportunamente gestita e selezionata l'immigrazione può attrarre consensi. Per il direttore di Frontex, Fabrice Leggeri, chiudere le frontiere aumentando i controlli non aiuta a risolvere la crisi dei migranti. Al contrario, ha dichiarato, "Può esserci solo una soluzione europea: la ripartizione dei profughi nell'UE e la difesa dello spazio Schengen".

Al di là dei problemi di politica economica, l'immigrazione porta con sé inquietudine verso lo straniero. L'islamofobia, l'anti-semitismo sono solo alcuni dei sentimenti attualmente molto diffusi a livello europeo, è dovere delle istituzioni comunitarie far sì che ci sia sempre maggior integrazione tra popoli diversi; ma questo è un impervio e prolisso tema e in questa sede non mi soffermerò oltre.

### **2.3 Quale futuro per l'integrazione europea**

In un momento come quello attuale di forti squilibri, problemi sistemici e insicurezze sul futuro, occorre che gli attori del processo di integrazione europea si interrogino seriamente e urgentemente su quali azioni intraprendere nell'interesse generale dei popoli europei. "L'Europa si farà attraverso le crisi, e sarà costituita dalla sommatoria delle soluzioni che saranno date a queste crisi", scrisse nel 1976 Jean Monnet. È probabile tuttavia che egli abbia peccato in ottimismo, almeno stando a tesi e numeri contenuti in un recente studio di Luigi Guiso (dell'Einaudi Institute finanziato dalla Banca d'Italia), Paola Sapienza (Northwestern University) e Luigi Zingales (Università di Chicago, editorialista del Sole 24 Ore). Dopo aver analizzato brevemente la teoria della reazione a catena e aver combinato tra loro una serie di dati statistici e sondaggi di opinione, sono arrivati a conclusione dicendo che il consenso verso l'integrazione europea è cresciuto fino al 1992, salvo poi cominciare a scemare. Ecco perché: I "passi" in avanti compiuti, agli occhi dell'opinione pubblica, sono sembrati troppo lunghi o comunque mal coordinati; a un anno dall'approvazione di Maastricht, crollavano infatti i consensi per il completamento del mercato unico. Anche se reggevano i consensi per una maggiore integrazione politica, soprattutto in quei paesi in cui si partiva da livelli più alti: "I paesi con istituzioni relativamente inefficienti sembrano più felici di essere parte dell'Ue", sperando in una correzione dei propri limiti istituzionali. Anche l'allargamento a est dell'Ue, nel 2004, ha scalfito l'europeismo nei paesi considerati. Livello di disoccupazione e spread tra i propri titoli sovrani e il Bund tedesco sono gli indicatori che meglio predicono la disaffezione dei cittadini: un punto percentuale di disoccupazione in più, secondo i tre

26

economisti, equivale in media a un punto in meno di sostegno alla membership. Secondo l'opinione pubblica quindi, l'Europa sta andando in una strada sbagliata.

Nella dichiarazione di Laeken (15 dicembre 2001) con obiettivo la creazione della Convenzione Europea, che avrebbe dato avvio al processo di riforma delle istituzioni europee, si faceva riferimento ad un "bivio" (*Crossroad*) nel quale si trovava l'Unione Europea, e nel quale si trova anche adesso. Il bivio riguarda le due possibili strade che l'integrazione europea può percorrere. La prima consiste nel procedere con un'integrazione a piccoli passi facendo attenzione che nessuno di questi casi sostanziali rinunce di sovranità da parte degli stati. Naturalmente questa strada non può che portare ad un rallentamento del processo di integrazione che così facendo non verrà mai completato e non si arriverà a rispondere ai problemi con una "voce comune". Se in futuro sarà fatta una scelta in questo senso l'Unione Europea dovrà abbandonare ogni progetto di politica economica unica (con conseguenti problemi di tenuta dell'euro), di difesa comune e di politica estera comune. Se questa era la strada di "meno Europa", la seconda via percorribile è quella di "più Europa" ossia continuare con il processo di integrazione europea e "riprendere la strada verso gli Stati Uniti d'Europa" (Boldrini 2015). "L'unione europea è come una bicicletta: se non pedali cadi" è ciò che ha dichiarato il presidente della chambre des députés del Lussemburgo Mars di Bartolomeo durante la cerimonia alla camera dei deputati italiana, in occasione della redazione della dichiarazione congiunta "Più integrazione europea: la strada da percorrere" da parte presidente della Camera dei Deputati, Laura Boldrini, il Presidente del Bundestag tedesco, Norbert Lammert, il Presidente dell'Assemblea Nazionale francese, Claude Bartolone, e dello stesso Presidente della Camera dei Deputati lussemburghese, Mars Di Bartolomeo a Roma il 14 settembre 2015. A quanto emerge da questa dichiarazione, il futuro dell'Unione Europea ricalcherà i principi esposti dai padri fondatori: per affrontare le sfide del momento è utile quindi dare nuovo slancio all'integrazione europea. Le sfide citate sono sotto gli occhi di tutti, qualsiasi media di qualsiasi stato intra-extra Unione Europea ne fa accenno: gestione rifugiati e migranti, cambiamenti climatici irreversibili, crescita insufficiente e alti tassi di disoccupazione, disuguaglianze e povertà, criminalità e terrorismo internazionale e la crescente sfiducia nelle istituzioni europee. È proprio la gestione di queste sfide che risulta difficile e che non fa prospettare un futuro facile per l'Unione. Due su tutti, e forse i più cogenti verranno qui brevemente analizzati: il rischio collasso del sistema Schengen, e la possibile uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea dopo il referendum del 23 giugno 2016.

A causa dell'ampiezza del flusso dei migranti e le conseguenze che ne derivano si fa avanti la necessità di un blocco alle frontiere di entrata in ogni paese europeo, questo, grazie al trattato

di Schengen che trasforma l'Europa in un territorio dove le persone possono circolare liberamente, non è possibile in quanto i paesi dello spazio Schengen hanno abolito le loro frontiere comuni e rispondono quindi come un unico paese. Lo spazio Schengen rischia di essere abolito causando non pochi problemi soprattutto ai paesi di transito per i migranti.

Secondo il Fondo Monetario Internazionale l'eventuale Brexit sarebbe pericolosa per i mercati finanziari, "ostacolerebbe e ridurrebbe i mutui scambi e i flussi finanziari" e non solo. Inoltre se il referendum dovesse evidenziare che gli inglesi sono d'accordo ad uscire dall'Unione Europea si creerebbero i presupposti per far sì che altri paesi si sentissero autorizzati ad intraprendere la strada per l'uscita dall'Unione Europea. Quindi, il processo d'integrazione si vedrebbe violato nel suo dogma fondamentale ossi quello dell'irreversibilità dei passi intrapresi. Luigi Zingales nel suo libro "Europa o no: Sogno da realizzare o incubo da cui uscire" (2014) porta un esempio esaustivo nel descrivere la situazione:" In un matrimonio quando si solleva apertamente la possibilità di divorzio, la relazione non è più la stessa. Lo stesso vale per l'Europa e il processo di integrazione europea".

In sostanza l'Europa è di fronte a numerose problematiche che minano il proseguo del processo di integrazione, e la strada verso gli Stati Uniti d'Europa è estremamente lunga e ripida. La crisi finanziaria e tutti i problemi non si possono certo considerare risolvibili con un ritorno agli stati nazionali, per questo motivo è utile l'impegno di tutte le istituzioni nell'affrontare le sfide del mondo globalizzato trasformando le minacce in opportunità.

L'Europa ha proceduto verso un'Unione sempre più stretta, secondo il metodo funzionalista delle tappe successive. Come dall'Unione doganale si è passati al mercato unico, e dal mercato unico all'Unione monetaria, ora dall'Unione monetaria si va verso il completamento di quella economica, attraverso l'Unione fiscale, l'Unione Bancaria e il patto per la crescita. In qualche modo, si stanno colmando le lacune strutturali dell'Unione economica e monetaria disegnata a Maastricht. Il metodo funzionalista presenta il vantaggio dell'accrescimento graduale, basato su esigenze concrete, che spingono verso una condivisione sempre più avanzata delle sovranità nazionali. Per contro, c'è il rischio che ogni nuova fase del processo arrivi in ritardo, quando i guasti di quella precedente si sono inesorabilmente prodotti. Il problema si ripropone nelle circostanze presenti. Ci si interroga se le misure già prese e quelle in corso siano sufficienti a far fronte alle sfide attuali. Al metodo funzionalista si affianca quello dell'integrazione differenziata o, come anche si dice, dell'Europa a più velocità. Per il vero, non si tratta di un fenomeno nuovo; la stessa Unione monetaria costituisce un esempio di integrazione differenziata. Il fenomeno tende ora ad accentuarsi: c'è l'Europa a 28 del mercato unico, quella a 19 dell'euro, quella a 25 del Fiscal Compact, quella a 23 del Patto Europlus e di nuovo quella a 17 dell'ESM; anche l'Unione Bancaria non sembra destinata a

ricomprendere tutti gli Stati membri. In buona sostanza si vanno consolidando due sistemi normativi che fanno capo l'uno all'Europa (a 28) del mercato unico e l'altro all'Europa (a 19 più qualche altro Stato membro) dell'Unione economica e monetaria. Nasce quindi un problema di coesistenza fra i due sistemi sotto il profilo sia delle norme materiali sia delle strutture istituzionali. C'è da chiedersi fino a che punto gli sviluppi regolatori dell'Unione Economica e Monetaria si riveleranno compatibili con le norme del mercato unico e della concorrenza.



### **CAPITOLO 3: IL RUOLO DELLA GERMANIA NEL CONTESTO EUROPEO**

Sin dai primi anni del secondo dopo guerra, sotto la guida del cancelliere Konrad Adenauer, la Repubblica Federale ricoprì un ruolo chiave in Europa, per diventare poi locomotrice del processo d'integrazione europea, tant'è che alcuni storici sostengono che la riunificazione della Germania e la nascita dell'Unione Europea siano due eventi inseparabili perché l'uno dipende dall'altro. Allo stesso modo la Germania è riuscita a guadagnarsi un posto centrale all'interno della rete di rapporti non solo commerciali tra gli stati intra e extra- Unione Europea da renderla la quarta potenza economica mondiale.

#### **3.1 La Germania agli albori dell'Unione Europea**

A metà del 1900 la Germania divisa usciva distrutta militarmente (e non solo) dalla seconda guerra mondiale, è in queste circostanze che fu uno dei pochi stati a ratificare il trattato per la costituzione della “Comunità Europea di Difesa “e della “Comunità Politica Europea”, la ragione era che i costi di rinunciare alla sovranità mettendo in comune difesa e sicurezza erano più bassi dei benefici politici ed economici che potevano essere negoziati. In questa ottica venne visto anche l'accordo per la costituzione della CECA: La Germania accettò la dichiarazione di Schumann, rendendo così un'ulteriore guerra non solo impensabile ma anche impossibile, dal momento che l'accordo le avrebbe dato in cambio concessioni economiche come ad esempio l'eliminazione dei massimali sui livelli ammissibili di produzione industriale. Risiedono qui le radici della cooperazione franco-tedesca. Ma se per il governo tedesco l'alleanza corona l'ingresso della Germania nel teatro delle democrazie occidentali, per il governo francese la riconciliazione non è altro che un modo per tenere sotto controllo il potere della Germania a suo favore e fondare su ciò il suo piano di ricostruzione post bellico. Questo tema è tornato alla luce con la nascita dell'euro. Una prospettiva comune sostiene che la Germania abbia rinunciato al marco tedesco come prezzo da pagare alla Francia per la sua riunificazione, da qui la famosa citazione di Garton Ash “The Whole of Deutschland for Kohl, half the deutsche Mark for Mitterrand”. Resta da capire però se la minaccia francese di impedire la riunificazione tedesca fosse attendibile.

Non è però una coincidenza che la riunificazione tedesca sia avvenuta durante l'istituzione dell'euro e l'apertura delle relazioni tra est e ovest Europa: l'obiettivo del governo tedesco era quello di inserirsi nell'ampio processo di integrazione europea e dimostrare che la Germania era disposta a prendere impegni di pace e di cooperazione economica con gli altri stati. L'aumento del potere della Germania nel contesto europeo potrebbe però aver influenzato la dimensione e numerosità dell'area; risorse così lo spauracchio francese che vede il suo vicino

troppo ingombrante e troppo potente. Sarà il Trattato di Maastricht a ristabilire, solo momentaneamente, un ordine.

### **3.2 La Germania vista dagli stati europei**

Come viene vista la Germania in questo periodo di crisi europea? per la maggior parte dei paesi europei la Germania viene vista come leader all'interno dell'Europa, anche se questa sua posizione a volte causa dei malumori tra gli stati europei che non sono disposti a "sopportare" le conseguenze negative della leadership tedesca.

Molti paesi dell'Europa settentrionale e orientale sono positivi verso l'atteggiamento della Germania durante la crisi; questi paesi tendono ad essere connessi molto strettamente con la Germania per gli standard culturali simili e per il ruolo che la Germania ha giocato nella fine del comunismo. Per quanto riguarda i paesi dell'Europa meridionale, il loro sentimento nei confronti della Germania non è così positivo, la ritengono responsabile della tragedia greca e la accusano di mancanza di solidarietà durante la crisi.

Degno di nota è il caso francese, non solo a causa delle particolari relazioni intercorse tra i due paesi ma anche per il fatto che "se la Germania e la Francia sono d'accordo anche tutto il resto degli stati europei lo saranno". Questo evidenzia una leadership troppo marcata dei due paesi ed una poca apertura verso gli altri stati Ue. Il caso tanto dibattuto dell'Europa "a due velocità".

Sin dalla caduta del muro di Berlino il popolo francese ha identificato la Germania come uno stato potente in grado di tenere una leadership a livello europeo, questo comune pensiero non ha gettato nella rassegnazione la Francia, ma ha mobilitato nelle coscienze collettive un desiderio di essere almeno alla sua pari nel processo di integrazione europea. La crisi finanziaria è l'esempio più attuale di ricostituzione dell'asse franco-tedesca sebbene la distanza tra i due paesi a livello economico sia notevole: il piano presentato da François Hollande il 18 gennaio 2016 ne è la prova. Egli delinea la Francia come in uno "stato di emergenza economico e sociale", la pratica del deficit di bilancio per finanziare sostegni alle imprese e ai disoccupati consolida sempre di più la Francia come uno degli stati che nel 2017 si presenterà con un rapporto deficit/ PIL ben superiore rispetto al 3% previsto dagli obiettivi dell'Unione Europea. La Germania invece, come evidenziato dalla Commissione Europea nelle previsioni economiche dell'inverno 2015, ad un deficit francese contrappone un surplus di 12,1 miliardi (atteso in diminuzione); e ad un 10,6% di tasso di disoccupazione francese la Germania risponde con un regime di piena occupazione.

Per alcuni anni la Francia vedeva la Germania come mezzo di confronto dal punto di vista economico in particolare in termini di riduzione della disoccupazione, competitività, esportazioni e di come dopo le difficoltà della riunificazione sia riuscita a diventare una delle più fiorenti economie europee. La Germania era vista come “modello“ per la Francia, associata alla serietà, disciplina e lavoro, neanche l’aggravarsi della crisi sembrava avesse scalfito la visione positiva che i francesi avevano della Germania. Successivamente la relazione tra Francia e Germania ha assunto connotati più politici, a seguito dell’esplicito appoggio della cancelliera Merkel alla campagna elettorale del presidente Sarkozy nel febbraio 2012. La posizione della cancelliera Merkel fu fortemente criticata da entrambe le parti e da allora si iniziò a guardare la Germania da una prospettiva più negativa. Stampa e opinione pubblica alimentarono il dibattito tant’è che l’ambasciatore tedesco a Parigi fu costretto ad intervenire per rompere le mezze verità su cui la Francia continuava a poggiare il suo superficiale commento.

Negli ultimi tempi il dibattito riguardo la Germania si è spostato dalla critica alle decisioni economiche, alla critica della gestione della crisi europea, più in generale viene criticato l’approccio tedesco alla governance economica in quanto considerato lento, rigido e mancante di solidarietà nei confronti degli stati in difficoltà, tant’è che la politica della cancelliera Merkel venne paragonata a quella di Bismark accusandola di tentare di “uccidere” l’euro. Questo fu solo un esempio delle provocazioni provenienti dal partito socialista francese le quali però non scalfirono l’immagine positiva che i tedeschi e la cancelliera hanno tra la popolazione francese. I politici francesi credono nell’austerità come metodo per uscire dalla crisi. Attualmente la discussione in merito al rapporto franco-tedesco si è spostato sul tentativo della Francia di continuare ad essere credibile sulla scena europea, sempre più difficile a causa dell’abisso che divide Francia e Germania dal p.v. economico. Il rapporto risulta essere sempre meno simmetrico e con il baricentro del potere sempre più spostato verso la Germania, le analisi della Commissione Europea dimostrano come la Francia presenti “squilibri macroeconomici eccessivi”. Polemiche, critiche, e situazione economica a parte, la cooperazione tra Francia e Germania non è mai stata messa in discussione ma anzi i due paesi sentono sempre di più la necessità di cooperare in modo più serrato, questo perché niente può essere deciso nell’Unione Europea senza il consenso da parte di Berlino, e la crisi ha confermato questa credenza.

Per concludere quindi, la Germania è vista dai francesi come uno stretto partner e alleato, nonostante le critiche e le provocazioni, la Francia crede nella politica di austerità tedesca per la risoluzione della crisi e entrambi i paesi sono a favore di continuare questa partnership ritenendola utile strumento d’integrazione all’interno dell’Unione Europea.



### 3.3 Die Europapolitik

I cittadini europei stanno vivendo, come disse il sociologo Ulrich Beck, in un'Europa tedesca? Peter Becker (Senior Associate at the German Institute for International and Security Affairs, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in the European Integration Division) scrive che nonostante le azioni della Germania in merito a migrazioni, crisi greca e gestione del debito pubblico hanno provocato reazioni discordanti tra i paesi dell'Unione Europea, la politica estera tedesca è sempre rimasta coerente con il ruolo influente della Germania all'interno dell'Unione Europea. Egli sostiene che la decisione della Germania di aprire le frontiere ai rifugiati non sia un esempio di unilateralismo o l'atto di un egemone benevolo, ma piuttosto un tentativo di preservare l'ordine esistente in Europa.

La percezione dell'opinione pubblica in merito alla politica europea tedesca può essere fortemente volatile, può apparire sotto alcuni aspetti come la politica di una potenza egemone che agisce unilateralmente da guida, sotto altri come la politica di uno stato che pensa principalmente al bene europeo. Sebbene nel corso della storia la Germania abbia sempre cercato di cambiare l'ordine europeo ora essa si trova nel ruolo di stabilizzatore dell'ordine europeo nel suo stato attuale di potenza al centro dell'Unione Europea. Il nucleo fondante della politica estera ed europea tedesca sta nella legittimazione dell'ordine esistente in Europa e nel promuovere la fiducia degli stati vicini nella politica responsabile e multilaterale tedesca. La conservazione dell'ordine non esclude conflitti anche se di limitata portata. Generalmente il ruolo dominante della Germania è accettato dai suoi partner e dai vicini dato che il paese si presenta come custode dello stato d'ordine europeo. Tuttavia alcuni eventi pongono non poche difficoltà a custodire l'ordine esistente: la messa in discussione della governance della zona euro da parte della coalizione di sinistra greca Syriza, la quale sostiene come i principi dell'austerità di Berlino stessero dominando la politica economica europea. Inoltre c'è la questione Brexit, le dichiarazioni del presidente David Cameron in merito al bisogno di riforme radicali soprattutto per quanto riguarda l'integrazione europea, è considerato dalla Germania come un tentativo di rottura dell'ordine, inaccettabile dal punto di vista tedesco. E infine c'è la critica all'unilateralismo tedesco nella gestione dei rifugiati, a seguito della sua politica la Germania è stata accusata di mettere in discussione il sistema di Schengen e di aver imposto la sua conclusione normativo-umanitaria mutando l'ordine esistente e alterando la fiducia. Ma può essere questa considerata una politica unilateralista? Molto probabilmente no, l'obiettivo della Germania era quello di attenuare la pressione migratoria per proteggere gli stati più deboli verso i quali nutriva dubbi sulla reale capacità di affrontare un tale flusso di profughi (vedi condizioni della stazione ferroviaria a Budapest

nell'estate 2015). Risulta quindi chiaro che la Germania abbia deciso questa linea non con lo spirito di benevolenza ma con il tentativo di stabilizzare l'ordine.

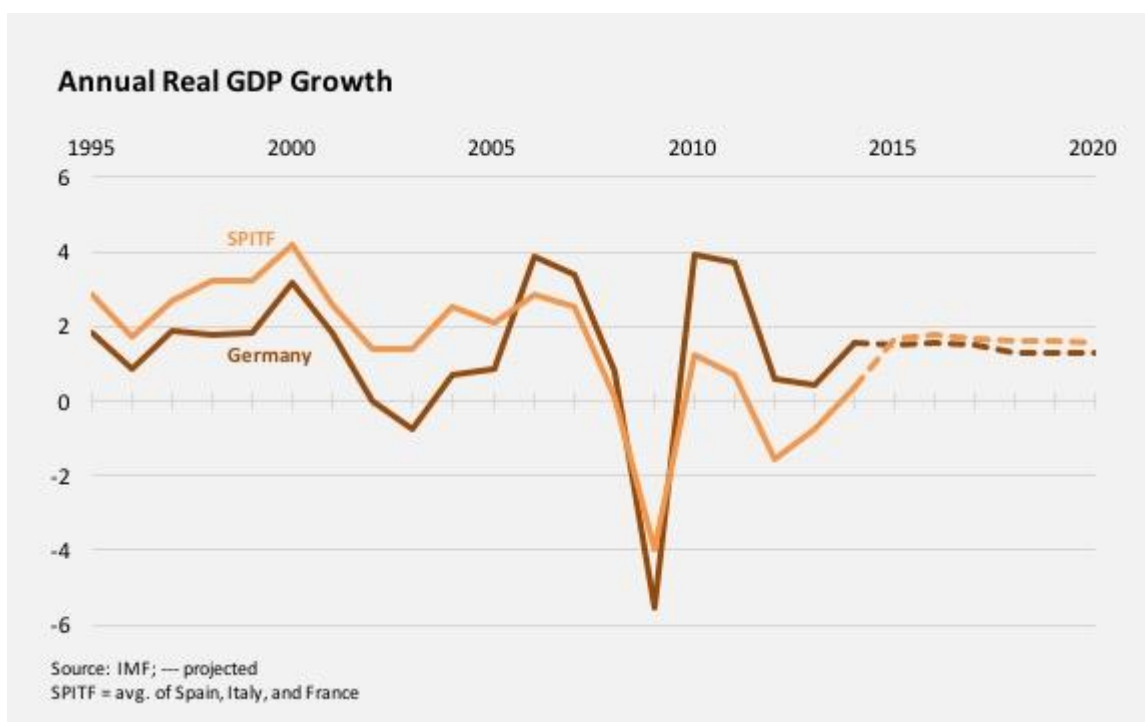
Proteggere l'ordine esistente, tuttavia, non deve essere frainteso come unilateralismo o eccezionalissimo, o addirittura come un atto di paralisi quando sembra chiudere altre opzioni per affrontare una crisi. Si tratta invece di una politica di costante riparazione, di stabilizzazione e di rinnovamento. La vera sfida per la politica europea tedesca oggi è quello di trovare il giusto equilibrio tra la flessibilità nella sua disponibilità ad adattare le strutture europee già esistenti, ma anche di consolidare l'ordine legittimo che ha contribuito a creare in Europa.

### 3.4 Il dilemma della leadership tedesca

Egemonia: s. f. [dal gr. *hēgemonía*, der. di *hēgéomai* "guidare, condurre"]. - [superiorità di uno stato su altri stati minori, preminenza di un gruppo o di un ceto sociale in un determinato settore e sim.: *l'e. spartana; e. culturale*] ≈ dominazione, dominio, predominio, supremazia. || egemonismo. ↔ dipendenza, soggezione, subalternità, subordinazione.

*Dall'enciclopedia Treccani*

Sebbene la Germania sia considerato uno dei paesi più solidi a livello europeo per vari motivi (robusto mercato del lavoro, PIL in crescita, piena occupazione, elevate esportazioni...) non si può dire che voglia mettersi alla testa di tutti i paesi europei per guidarli nella conquista degli obiettivi comuni. È evidente anche che silenziosamente si sta indebolendo la sua posizione dominante all'interno dell'Unione Europea, rimasta conservata fino alla crisi del 2008. Si stanno così spostando gli equilibri interni all'Europa, con implicazioni di vasta portata.



Dalle analisi della Commissione Europea dell'inverno 2015 possiamo vedere come il PIL sia aumentato dell'1,7% nel 2015. Questo dato positivo smentisce la teoria che la Germania si stia lentamente indebolendo e fa sorgere l'idea che a differenza di tutti gli altri stati dell'eurozona essa mantenga il suo stato di superiorità. Guardando però nel lungo periodo si può notare come in 12 degli ultimi 20 anni, la crescita della Germania sia rimasta sotto la media degli altri 3 grandi stati dell'euro zona (Francia, Italia, Spagna) e, dalle previsioni del Fondo Monetario Internazionale, si può notare come la crescita continuerà a stare sotto la media dei 3 paesi presi in considerazione entro i 5 anni a venire.

Ad una analisi superficiale si può notare come la Germania abbia conservato dei vantaggi rispetto agli altri paesi, che però, da una più attenta analisi, non sono così positivi come sembrano. Per prima cosa la Germania è l'unico paese all'interno dell'Unione Europea a non avere un tasso di disoccupazione a due cifre. In abbinato si può notare come seppur maggiore rispetto alla media degli altri stati europei, il tasso di crescita resta molto basso: cosa ne scaturisce? Una molto lenta crescita della produttività. "L'economia per crescere deve aumentare la sua produttività": è ormai un mantra che non ammette contraddizioni. La maggiore produttività si associa a maggiore crescita. In altre parole, la Germania assorbe, ben più occupati, anche in attività a più basso valore aggiunto, ciò deprime la produttività media, ma aumenta il reddito prodotto complessivo (PIL). In aggiunta l'invecchiamento della popolazione e l'arrivo di rifugiati senza le competenze necessarie, sembra collocare la Germania in un lungo periodo di "rallentamento delle performance". Un altro vantaggio evidente della Germania sono le abbondanti riserve finanziarie che, sì le conferiscono notevole influenza a livello europeo e fanno da ammortizzatori alla crisi di tutta l'eurozona (vedi la necessità che la Germania approvi le politiche della Bce, altrimenti la Bce non interviene), ma in un periodo in cui i tassi di interesse sono quasi a zero, i grandi risparmi non bastano più, e con i tumulti finanziari che si stanno in parte placando, si genera una mancanza di opportunità per la Germania di dimostrare ancora il suo peso politico. Mentre molti hanno messo in evidenza la leadership politica della Germania nella crisi dei rifugiati, la realtà è che essere in prima linea in quella crisi, senza avere molta influenza sui fattori che l'hanno provocata, sta creando notevoli tensioni nel paese. La Germania è ora, per la prima volta, nella posizione di dover chiedere ai suoi partner europei solidarietà, poiché non riesce ad assorbire tutti i nuovi arrivati da sola. Tuttavia, le percezioni sono diverse dalla realtà, il che significa che la Germania è ancora considerata il paese più potente dell'eurozona. Ma, mentre il ciclo economico globale accelera il ritorno della Germania alla "normalità", lo spostamento di potere all'interno dell'Europa diventerà sempre più difficile da ignorare.

La Germania in quanto esportatore di beni di investimento, ha tratto notevole vantaggio dalla crescita economica dei paesi emergenti come la Cina, i quali si rifornivano di beni d'investimento dalla Germania. Questa crescita però nell'ultimo periodo ha rallentato notevolmente spostando la domanda verso beni di consumo. Ciò tende a compromettere la crescita tedesca a favore dei paesi del sud Europa i quali esportano maggiormente beni di consumo.

In breve, potremmo andare incontro a una politica economica meno "tedesca" nell'eurozona. Mentre ciò potrebbe aumentare la popolarità dell'Unione Europea nella periferia, allo stesso tempo potrebbe aumentare la resistenza all'appartenenza dell'UE in Germania – un paese che, nonostante il declino della sua forza economica, resta un pezzo importante nel puzzle dell'integrazione.



## CONCLUSIONE

In riferimento a quanto detto nell'introduzione l'obiettivo generale dell'elaborato era quello di dimostrare attraverso alcuni esempi, come fosse importante che l'Europa continuasse nel suo processo di integrazione, attraverso politiche comuni ordinate ed efficaci e preferibili rispetto la via nazionalista. Quindi, a che punto si è arrivati con l'integrazione europea? numerosi passi in avanti sono stati fatti dalla costituzione dell'Unione ad oggi, un mercato unico europeo con l'eliminazione delle barriere fiscali, tecniche, e dei controlli doganali, l'Eurozona con 19 stati su 28 partecipanti alla moneta comune, una politica monetaria comune a livello europeo stabilita dalla BCE; sono solo alcuni esempi. L'Unione Europea è unica, non è una federazione di stati come gli Stati Uniti perché i suoi stati membri rimangono nazioni sovrane indipendenti. Non è un'organizzazione puramente intergovernativa come le Nazioni Unite, perché i suoi membri uniscono parte della loro sovranità per guadagnare una forza e un'influenza che nessuno di essi potrebbe acquistare da solo, ed è proprio questo il motivo per cui l'integrazione è considerata la via migliore per affrontare le sfide che colpiscono l'Europa. Da quanto evidenziato nel secondo capitolo della mia tesi si possono trarre informazioni utili per capire come la gestione/risoluzione condivisa a livello europeo di due delle più attuali questioni sia desiderabile. I tre elementi principali dell'Unione Bancaria (Meccanismo di vigilanza unico, Meccanismo di risoluzione unico, Fondo di risoluzione unico), sono le fondamenta di un'unione che si andrà a consolidare nel tempo, la quale, si spera (l'unione è stata ancora troppo poco testata per giudicare se il meccanismo funzionerà) andrà a risolvere i problemi del mercato dei capitali, e del salvataggio delle banche in dissesto attraverso l'armonizzazione della regolamentazione a livello europeo, impedendo così un eccessivo dispendio di denaro pubblico e un possibile crash del mercato dei capitali. In secondo luogo l'immigrazione, considerato uno dei problemi più perduranti nell'Unione Europea, negli ultimi anni si è aggravato sempre di più fino a raggiungere il picco odierno. L'integrazione e la cooperazione tra stati nella gestione dell'immigrazione (in particolare quella irregolare e clandestina) è fondamentale. Il continente europeo è meta di migranti che vi entrano clandestinamente dagli stati più affacciati nel mediterraneo con l'obiettivo di arrivare al nord Europa. Se gli stati obiettivo non collaborano con quelli di transito e di arrivo attraverso politiche comuni di gestione dell'immigrazione a livello europeo, rimane solo la reazione nazionalista di ogni singolo stato di chiudere le frontiere, causando notevoli danni per tutti gli stati. Ulteriore argomentazione a favore di un'Europa che necessita di sempre più integrazione.

Parlare di integrazione europea con le due economie portanti (Francia e Germania) così fortemente agli antipodi, suona un po' come una nota stonata. Infatti ciò genera un forte

sbilanciamento del potere contrattuale a favore dello stato economicamente più stabile ossia la Germania. Nonostante le critiche alle sue politiche di austerità, essa si è sempre dimostrata collaborativa nelle faccende europee, non solo, può anche essere considerato come stato catalizzatore del processo d'integrazione europeo.

Naturalmente questo processo di integrazione non è immune dall'incontrare difficoltà, l'adozione di una politica comune, qualsiasi materia essa vada a regolare, equivale alla cessione di una parte della sovranità sul territorio nazionale, e ciò incontra numerosi blocchi da parte dei governi nazionali, come si è visto per la creazione di un esercito comune. C'è chi, come l'Italia, vuole un'Unione Bancaria, Fiscale e Politica crescente. E chi, come il Regno Unito, vuole solo un mercato comune più efficiente. Due visioni che possono convivere, attraverso la possibilità di più livelli d'integrazione? può esistere un Europa a due velocità? "Serve crescere la consapevolezza che l'integrazione europea è una sfida non eludibile". Lo ha detto il ministro della Difesa, Roberta Pinotti, "Quando c'è il rischio di meno integrazione (europea) vedi Brexit, è allora che si deve reagire con più integrazione." Parole del Ministro dell'economia Pier Carlo Padoan. Una risposta alle preoccupazioni crescenti per l'esito del referendum inglese, anche perché, come ha osservato il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco "un esito negativo per la permanenza europea potrebbe scatenare voglie di emulazione in altri Paesi, rafforzando in conclusione nazionalismi e rigorismi a senso unico". Queste dichiarazioni sono sintomatiche del difficile momento che l'Europa sta vivendo, il quale può essere superato, in accordo con le argomentazioni da me portate, esclusivamente continuando il processo di integrazione.

# Bibliografia

- Alesina, Alberto, La Ferrara, (2005), “Ethnic Diversity and Economic Performance”. In *Journal of Economic Literature* 43 (3): 762-800.
- Becker, P., (2016), “Understanding Germany: why Berlin’s policies reflect its role as the “status quo power” in Europe”, Working Paper in *The London school of Economics and Political science*, London (UK).
- Carrera, S., Guild, E., (2016), “Irregular Migration, Trafficking and Smuggling of Human Beings: Policy Dilemmas in the EU”, CEPS Paperback, Bruxelles.
- Demesmay, C., Rittelmeyer, Y., (2012), “France’ partner on a Pedestal: A view driven by pragmatism and envy”, in Moller, A., Parkes, R., *Germany as viewed by other EU member states* (Eds.) (2012), EPIN Paper NO. 33, Bruxelles, pg 25-28.
- Draetta, U., (2012), “Quale futuro per l’Eurozona e l’Unione Europea”, in *Studi sull’integrazione europea*, VII, pp. 23-32.
- Dustman, C., Frattini, T. (2013), “The fiscal effects of immigration in the UK”, CReAM Discussion Paper NO. 22, University College London, Department of Economics, London.
- Emerson, M., (2016), “Brexit – A last testament”, CEPS Commentary, Bruxelles.
- European Commission (2016), “Valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011”, COM (2016) 95 final/2, Bruxelles.
- European Commission (2016), “Germany: Growth continues to be driven by domestic demand”, in “*European Economic Forecast*”, Winter 2015, pp 74-75, Bruxelles.
- Gros, D., (2015), “The end of German Hegemony”, CEPS Commentary, Bruxelles.
- Guild, E., Brouwer, E., Groenendijk, K., Carrera, S., (2015), “What is happening to the Schengen borders?”, CEPS Paper NO. 86, Bruxelles.
- Guiso, L., Sapienza, P., Zingales, L., (2014), “Monnet’s Error?”, BPEA Paper, Washington DC.
- Hansen, R., (2016), “Making Immigration Work: How Britain and Europe Can Cope with their Immigration Crises”, in Schapiro, L., *Government and Opposition*, Volume 51, Lecture (2015), pp 183-208.
- Martin, P., Mayer, T., Thoenig M., (2008), “Make Trade Not War?”, in *Review of Economic Studies*, 75, pp. 865 – 900.
- Spolaore, E., (2013), “What is European Integration Really About? A Political Guide for Economists”, in *Journal of Economics Perspectives*, 27(3), pg 125-144.
- Xafa, M., (2015), “European banking union, three years on”, CIGI Paper, No. 73. Waterloo, Canada.
- Zingales, L. (2014), *Europa o no. Sogno da realizzare o incubo da cui uscire*, Rizzoli.