

Jacques Delors, protagonista del progetto europeo

Jacques Delors, architect of the European project

Daniela Felisini, Simone Oggioni, Università di Roma Tor Vergata

Keywords

Jacques Delors, mercato, modello sociale europeo, moneta

Jel codes

E40, E50, F30

Questo articolo propone, con la lente della storia economica, una lettura del percorso di Jacques Delors, politico e commis d'Etat, formatosi alla Banque de France. Un'attenzione particolare viene dedicata a due momenti decisivi. Il primo coincide con le scelte compiute da Delors come Ministro dell'Economia e delle Finanze del governo Mauroy, in particolare in quel tournant de la rigueur che consente alla moneta francese, a partire dal marzo 1983, di rimanere nello Sme. Il secondo coincide invece con il decennio alla guida della Commissione europea (1985-1995). È qui che emergono distintamente la statura di Delors e tutto il peso del suo contributo alla storia dell'integrazione europea. L'articolo ne rintraccia i caratteri di fondo, volgendo lo sguardo ai tre capisaldi del mercato unico, del dialogo sociale, dell'unione monetaria.

This article proposes, through the lens of Economic History, an analysis of the career of Jacques Delors, politician and commis d'Etat, trained at the Banque de France. Particular attention is paid to two decisive moments. The first coincides with the choices made by Delors as Minister for the Economy and Finance in the Mauroy government, particularly in that tournant de la rigueur which allowed the French currency, from March 1983, to remain in the Ems. The second coincided with his decade at the helm of the European Commission (1985-95). It is here that Delors' stature and the full weight of his contribution to the history of European integration emerge distinctly. The article traces its crucial aspects, turning its gaze to the three cornerstones of the single market, social dialogue and monetary union.

I. Politico e commis d'Etat

Il 27 dicembre 2023 è scomparso Jacques Delors. La sua lunga esperienza politica rappresenta l'emblema di una visione europea nutrita di grandi progetti, capace di coniugare, con intelligente pragmatismo, ideali e realizzazioni. Un approccio non facile da comprendere appieno in una fase come l'attuale, in cui la politica ha il respiro corto, soffocata dal «court-termisme», per utilizzare una definizione dello stesso Delors¹. Per questo motivo appare di particolare interesse ricostruirne il profilo, le idee, le scelte.

Nato a Parigi nel 1925, dopo studi compiuti negli anni agitati della guerra e dell'occupazione, nel 1945 entra come stagista alla Banque de France, dove suo padre lavora. Nel

1948 viene chiamato a far parte del Gabinetto del Direttore generale dei Titoli, per poi proseguire la sua carriera nella Banque sino al 1962.

Sin da giovane esprime una vivace passione politica e si avvicina a diversi movimenti di ispirazione cristiana. Nel 1945 aderisce alla Cftc (Confédération française des travailleurs chrétiens) e si lega alle componenti del sindacalismo socialista e democratico. In questi primi anni di militanza Delors sperimenta una concezione di umanesimo integrale molto radicale sul piano valoriale, che innerverà il suo impegno politico – imperniato sull'alleanza fra riflessione e azione – anche negli anni a venire, quando entrerà nel Parti socialiste unifié (Psu) e poi si dedicherà al progetto europeo (Perron, 2009).

¹ A proposito della «idéologie du court-termisme» si legga l'intervista a Jacques Delors di Alain Frachon, Françoise Fressoz e Claire Guélaud, in *Le Monde*, 28 marzo 2009.

Una tappa importante è la nomina a capo del Dipartimento affari sociali del Commissariat général du plan negli anni 1962-1969 e poi del Segretariato generale per la Formazione permanente e la Promozione sociale (1969-1973). Dal 1969 al 1972 è consigliere del primo ministro gollista Jacques Chaban-Delmas per gli affari sociali e culturali e, in seguito, per le questioni economiche, finanziarie e sociali. Affascinato dal progetto di modernizzazione della «Nouvelle Société», contribuisce alla definizione dei primi «contrats de progrès» nel settore pubblico, caratterizzati da aumenti salariali non indicizzati ai prezzi ma stabiliti in funzione della crescita della produttività. Nel frattempo, entra nel Consiglio generale della Banque de France (dal 1973 al 1979). Va così precisandosi il suo duplice profilo di grand commis d'Etat e di politico.

Nel 1974 Delors aderisce alla confluenza del Psu nel Partito socialista, di cui è da poco segretario François Mitterrand. Delors ne diviene il responsabile per le relazioni economiche internazionali, mantenendo una propria autonomia, visibile sin dal 1976 quando viene chiamato dalla Commissione europea a lavorare al Rapporto Maldague², che propone una programmazione europea, elaborata con il contributo attivo delle parti sociali, funzionale a contenere l'inflazione, paradigmatica della ricerca di compromesso tra l'istanza classicamente socialista della pianificazione e una nuova attenzione alla dinamica dei prezzi.

2. Al Parlamento europeo

È in Europa che Delors avrebbe assunto la sua statura definitiva, riuscendo a segnare nell'arco di pochi anni l'intera stagione di transizione che tragherà l'Europa dall'eurosclosi degli anni Settanta al rilancio degli anni Ottanta e poi a Maastricht, affacciata sulle sfide del nuovo secolo. Dal 1979, quando viene eletto deputato europeo e diviene Presidente della commissione parlamentare per gli Affari economici e monetari (sino al 1981), la carriera di Delors prende un abbrivio importante.

Lo studio dei suoi interventi in plenaria consente di individuare alcune costanti del suo impegno. In primo luogo la

necessità di una politica industriale pienamente europea: nel novembre 1980 Delors denuncia «il clima di crescente scetticismo nei confronti di qualsiasi azione europea che si respira tra tutti i ministri e le amministrazioni nazionali», un «sentimento perverso di «ognuno per sé», un'idea suicida secondo la quale si crede di poter affrontare da soli le formidabili sfide del tempo, come quegli annegati che si appoggiano l'uno all'altro nella speranza di cavarsela ognuno per sé»³.

La rivendicazione di un approccio coordinato e «globale», come egli stesso lo definisce nell'aprile 1980⁴, può essere vincente solo a condizione di integrare i diversi strumenti della politica economica: è questa la seconda costante che individuiamo. Per Delors non possono esistere soltanto la politica monetaria o la politica della concorrenza come strumenti di governo dell'economia: «quando viene usata da sola, e in grandi proporzioni, [la politica monetaria] è un po' come un alcolista che, al posto del cognac, finisce per bere benzina con la Perrier»⁵. Piuttosto, fa appello alla possibilità di «utilizzare in modo flessibile tutti gli strumenti della politica economica: la tassazione, il bilancio, la politica occupazionale, la politica finanziaria». Anche la politica della concorrenza non può essere «un dogma». Al contrario, è uno strumento tra gli altri «in un'economia che deve conciliare gli effetti benefici del mercato con un minimo di regole per garantire che non sia la legge della volpe nel pollaio». La chiave di tutto è «trovare un buon compromesso» tra le «due regole auree delle nostre economie miste: la concorrenza, da un lato, e la concertazione e le regole del gioco, dall'altro»⁶.

Con il suo eloquio vivace Delors disegna un'Europa in cui non vi è antinomia tra mercato e istituzioni. Le regole del gioco presuppongono, secondo Delors, la consultazione permanente delle parti sociali; il dialogo sociale europeo sarà infatti una vera e propria pietra miliare delle Commissioni presiedute da Delors. Nei suoi interventi parlamentari Delors insiste sulla necessità di aumentare le risorse proprie della Comunità e utilizzarle per «correggere gli squilibri»⁷. Al contrario, le politiche economiche restrittive – oggi definite di austerità – sono considerate da Delors un pericolo

² Il Rapporto (*Report of the Study Group on Industrial Policies in the Community: state intervention and structural adjustment*) viene elaborato da un Gruppo di esperti, istituito dalla Commissione europea nel 1974, presieduto dall'economista belga Robert Maldague, Commissario alla Pianificazione del suo paese.

³ Historical Archives of the European Union (da ora Haeu), *Débats 1980-1981*, novembre 1980, pp. 115-117. Le citazioni sono tratte dal suo intervento del 5 novembre 1980; come tutte le altre citazioni contenute nell'articolo sono state tradotte dagli autori.

⁴ Haeu, *Débats 1980-1981*, Mars-Avril 1980, pp. 230-232. La citazione è tratta dal suo intervento del 17 aprile 1980.

⁵ Haeu, *Débats 1980-1981*, novembre 1980 pp. 173-174. L'intervento è quello del 19 novembre 1980.

⁶ Haeu, *Débats 1980-1981*, Mars-Avril 1980, pp. 35-38. Le citazioni sono tratte dal suo intervento dell'11 marzo 1980.

⁷ Haeu, *Débats 1980-1981*, Janv.-Mars, 1980 pp. 86-88. La citazione è tratta dal suo intervento del 15 gennaio 1980, nel quale Delors afferma che «la recessione non è mai un rimedio duraturo per lottare contro l'inflazione. La re-

per la crescita e la redistribuzione; invoca la cooperazione solidale tra i paesi europei non «soltanto come un'idea morale [...]: significa rendersi conto che nessuno di noi può affrontare da solo la formidabile sfida della nuova concorrenza internazionale, dell'aumento dei costi energetici e dei nuovi progressi scientifici e tecnici»⁸. Parole lungimiranti, che potrebbero essere pronunciate, e che dovrebbero essere ascoltate, ancora oggi.

3. Il tournant de la rigueur: per la Francia, per l'Europa

Quando, nella primavera del 1981, Delors viene richiamato in Francia come ministro dell'Economia e delle Finanze del governo di Pierre Mauroy, le coordinate fondamentali della sua idea di Europa sono già chiare. Anche al Presidente François Mitterrand, con il quale Delors avrà sempre un rapporto complesso, pur subendone il fascino e pur esercitando su di lui un'influenza importante. Influenza che diventerà decisiva nella svolta del marzo 1983, quando il destino della politica economica francese si lega indissolubilmente a quello europeo (Grant, 1994). È il *tournant de la rigueur* che porta il governo francese ad anteporre alla ricerca keynesiana del pieno impiego la lotta contro l'inflazione, la riorganizzazione di un assetto industriale compatibile con il mercato internazionale e il raggiungimento di un nuovo e più stabile equilibrio finanziario. Il celebre slogan elettorale di Mitterrand «changer la vie» viene sostituito dal principio di realtà (Sirinelli, 2007, p. 228).

Emmanuel Macron, nel suo elogio funebre, ha ricordato il ruolo di Delors nel «conciliare il socialismo di governo con il mercato e i Francesi con l'economia»⁹. È infatti proprio Delors a richiamare alla realtà la Francia, prima con il terzo aggiustamento monetario nell'arco di due anni; e poi, dopo la crisi di governo che si conclude con la sua promozione a Vice Presidente del Consiglio, rafforzato dalla delega al Bilancio, che attua un nuovo piano di riduzione del disavanzo, drastici limiti alla spesa pubblica e misure di contenimento della dinamica salariale. Si tratta di una inversione di rotta

rispetto alle misure espansive del 1981 con le quali Mitterrand aveva inaugurato la sua stagione riformatrice. Si badi bene: non si tratta per Delors di una secca smentita dell'ap-proccio manifestato negli anni precedenti. L'imperativo in nome del quale conduce queste politiche (sia la svalutazione del franco sia il riallineamento macroeconomico) è la necessità di bloccare la speculazione dei mercati sulla moneta francese per rimanere nel Sistema Monetario Europeo, evitando «di consegnarsi nelle braccia del Fondo Monetario Internazionale» (Grant, 1994, p. 52). Lo sforzo di rigore e stabilizzazione di Delors, dunque, coincide con una consapevole scelta europea (Schmidt, 1996), che avrebbe altresì consentito alla Francia di mantenere un ruolo primario nelle dinamiche della Comunità, visibile nel ravvicinamento franco-tedesco e nell'intesa tra Mitterrand e Kohl. Mantenere il franco nel Sistema Monetario Europeo, a prezzo anche di immediati sacrifici sociali, è l'unica via per conservare la prospettiva di una Francia integra a medio termine sul piano economico-finanziario e soprattutto di una Europa unita e incamminata nella prospettiva del rilancio. Quella che si configura come una svolta moderata, ossia la transizione da politiche di spesa pubblica e di stimolo economico a politiche di austerità e disciplina finanziaria, va intesa quindi come una svolta europeista, che influenza in maniera decisiva non solo la politica francese ma l'intera politica della Cee. Quella Comunità che avrebbe rappresentato, da allora, quello che in Italia è stato chiamato «vincolo esterno»¹⁰ alle politiche economiche nazionali e al loro finanziamento. Un vero e proprio cambio di paradigma.

4. Il rilancio dell'integrazione: mercato, modello sociale europeo, moneta

È certamente il ruolo giocato da Delors nelle complesse vicende del marzo 1983 ad accreditarlo definitivamente a livello internazionale, come testimoniano gli apprezzamenti del primo ministro britannico Margaret Thatcher¹¹ e il supporto di Kohl in occasione degli accordi di Fontainebleau del 1984, che gli apre le porte della Presidenza della Commissione europea. Da allora, in un tragitto lungo dieci anni

cessione peggiora i costi fissi della nazione e, di conseguenza, interrompe l'innovazione, la propensione agli investimenti».

⁸ Haeu, *Journal officiel des Communautés européennes*, n. 1-259; seduta di mercoledì 9 luglio 1980, pp. 147-150.

⁹ In Solenn de Royer e Philippe Ricard, «L'hommage d'Emmanuel Macron à Jacques Delors, figure de la "deuxième gauche" et de l'Europe», in *Le Monde*, 6 gennaio 2024.

¹⁰ Utilizziamo ovviamente la definizione data da Guido Carli in riferimento al caso italiano in *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1993. Sull'ar-

gomento vedi anche: K. Dyson, K. Featherstone, *The Road to Maastricht. Negotiating economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 452-533; Roberto Gualtieri, «L'Europa come vincolo esterno», in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

¹¹ The National Archives (Tna), London, Prem 19-1220 ff. 268. In *The Downing Street Years*, London, HarperCollins Publishers, 1993, p. 547, Thatcher definisce Delors un uomo «estremamente intelligente ed energico e che, come ministro delle Finanze francese, ha avuto il merito di frenare le iniziali politiche socialiste di sinistra del governo del presidente Mitterrand e di aver riportato le finanze

e tre mandati, emerge distintamente la levatura di Delors e tutto il peso del suo contributo politico e intellettuale alla storia dell'integrazione europea della seconda metà del ventesimo secolo. Per illustrarlo vanno rintracciate tre questioni fondamentali: il mercato unico, il dialogo sociale, l'unione monetaria.

La prima è legata al «Progetto 1992». Appena eletto Presidente, Delors individua nel completamento del mercato interno il grande obiettivo unificante con il quale avviare il «rilancio europeo» dopo gli anni dell'impasse. Delors si muove ispirato dall'approccio di Jean Monnet, con una logica funzionalista volta a individuare nelle questioni economiche la chiave per portare avanti l'integrazione sul terreno politico (Jakko, 2001). Con il Libro Bianco sul completamento del mercato interno commissionato a Lord Arthur Cockfield, conservatore britannico, già ministro del governo Thatcher e indicato come Commissario europeo per il mercato interno¹², Delors mette a segno un vero e proprio capolavoro politico.

Concilia sul piano intergovernativo le esigenze degli Stati membri e al tempo stesso, con l'Atto Unico (siglato nel 1986), colloca la Commissione al centro della dinamica europea, e introduce la riforma delle procedure decisionali attraverso il voto a maggioranza qualificata, decisivo in primo luogo proprio per le direttive legate al mercato interno.

Delors interpreta lo spirito del tempo, definito come *neoliberal turn*, ma tenta di governarlo: «La crescita dei mercati e la deregolamentazione avverranno con o senza di noi. Il vento che soffia in quella direzione è forte. Si tratta di vedere se il pilota della nave è in grado di reagire al vento e di trovare una rotta che sia un buon compromesso tra l'evoluzione dell'ambiente e delle idee internazionali, da un lato, e la difesa dei nostri interessi e del modello europeo, dall'altro»¹³. Il Libro Bianco ha l'intento primo di liberalizzare i mercati dei beni e dei servizi, compreso quello dei capitali. Ma, lungi dal limitarsi a mero strumento di deregulation, la prospettiva di Delors impone una stringente ragione di politica industriale: la costruzione del «grand marché» è un volano che favorisce il rafforzamento dell'industria europea, al cui servizio l'Atto Unico mette a disposizione l'intero

capitolo di promozione della ricerca e delle industrie ad alta tecnologia, al punto di scatenare una parte consistente del big business anglo-americano contro quella che verrà definita polemicamente la «Fortezza Europa».

Il braccio di ferro con Margaret Thatcher comincia proprio qui, da una diversa interpretazione del mercato europeo, e poi si consuma sul terreno dei fondi strutturali (che con l'Atto Unico hanno acquisito base giuridica) e dunque intorno all'idea complessiva del progetto europeo. Per Delors il mercato non può che essere integrato da una dimensione sociale, perché la sua prospettiva si colloca nel solco del rinnovamento di quel modello sociale europeo fondato su alti livelli di protezione e di valorizzazione delle forze produttive e imprenditoriali tipico dell'economia mista della *Golden age*. Sul dialogo sociale occorre accentuare l'attenzione per cogliere la particolare curvatura impressa da Delors, che mira a corresponsabilizzare le parti verso politiche europee di controllo dell'inflazione e persino di ristrutturazione e di moderazione salariale. Una concezione complessiva tradotta poi nella Carta sociale varata dal Consiglio europeo di Strasburgo nel dicembre 1989, che propone una vera e propria proposta compensativa rispetto alle possibili ripercussioni negative del mercato interno, sul piano del lavoro e dei suoi diritti, ma pur sempre con un'attenzione precipua sia all'interesse dell'industria sia alla tenuta macroeconomica di fondo. È una sfida, in cui Delors, fedele alle sue radici ideali, tenta la difficile conciliazione di istanze diverse, malgrado gli insuccessi cui va incontro.

5. La Ue, un progetto politico

Maastricht ci conduce all'ultima questione. Come è noto, la firma del Trattato nel febbraio 1992 pone le basi dell'Unione europea e crea le premesse fondamentali per la moneta unica, coronando il progetto di Unione economica e monetaria rilanciato prima con l'Atto Unico nel 1986 e poi con l'impegno, assunto nell'aprile 1989 con il Rapporto Delors, di realizzare il processo di transizione in tre fasi. La gradualità dell'approccio voluta da Delors è nota: prima la liberalizzazione dei movimenti di capitale e il rafforzamento

francesi su di una base più solida».

¹² Con le sue 300 direttive da attuare in otto anni, il Libro Bianco rilancia il processo di integrazione europea intorno al fine del mercato unico da realizzare entro il 1992 con l'abolizione di barriere fisiche, tecniche e fiscali Com (85) 310 def.

¹³ J. Delors, *Mémoires*, Plon, Paris, 2004, p. 203.

della cooperazione tra le banche centrali nazionali; poi la fissazione dei tassi di cambio; e infine la graduale introduzione dell'euro e l'attuazione di una politica monetaria unica, affidata alla Banca Centrale Europea.

Qui nasce la «leggenda nera» – alimentata nel discorso pubblico da diverse forze euroscettiche (Drake, 2000) – di Delors «uomo delle banche», malgrado il suo progetto di integrazione monetaria sia ben più ampio e abbia, ancora una volta, un fine eminentemente politico. Per Delors la linea è chiara: come il mercato, anche la moneta unica deve essere garantita da un quadro normativo forte; ma senza una moneta unica non potranno esservi ulteriori avanzamenti sul terreno dell'unità politica. Certo, l'impianto di Maastricht è organicamente ordo-liberale, giacché il Trattato soddisfa innanzitutto l'esigenza di garanzie antinflazionistiche avanzata dalla Germania, mossa dal suo storico tabù dell'iperinflazione. È secondo questo approccio che viene definita l'indipendenza della Banca Centrale Europea dai governi nazionali e dalle istituzioni comunitarie, a garanzia di un governo della moneta volto prioritariamente alla stabilità dei prezzi. Ed è, infine, ancora in questa prospettiva che sono fissati i criteri di convergenza, che in larga misura rispecchiano le richieste tedesche.

E tuttavia Delors colloca questo impianto dentro un progetto complessivo che travalica questi aspetti. Delors infatti è consapevole che, affinché la Germania rinunci alla sua indipendenza monetaria, è necessario che la moneta unica sia governata con postulati «tedeschi»; ma al tempo stesso egli conserva un orizzonte socialista che non smette di rivendicare, un quadro strategico progressivo nel quale l'Europa non sia *soltanto* la sua moneta.

La conclusione ci riporta al punto d'avvio della nostra riflessione, perché proprio il Trattato di Maastricht è il coronamento della strategia di Delors volta a collocare scelte tecniche cruciali dentro la dimensione di una politica che si fa grande progetto. Per Delors l'integrazione monetaria, come prima era stato il completamento del mercato interno, è parte costitutiva e necessaria dell'integrazione economica,

e deve quindi procedere in parallelo con il coordinamento delle politiche macroeconomiche. E l'integrazione economica è l'ineludibile motore dell'integrazione politica.

Seguendo queste coordinate, va misurato e, ancora oggi, va interrogato Delors. Anche alla luce della discrepanza tra queste ambizioni e le difficoltà del presente, consapevoli che nelle ambizioni vi è la forza di una visione che non è spenta. In uno dei suoi ultimi interventi pubblici, nel marzo 2020, nei primi mesi della pandemia di Covid-19, Delors è tornato a richiamare i capi di Stato e di governo dell'Unione a una maggiore solidarietà, rispolverando la proposta che aveva già avanzato per la prima volta nel 1980, di un grande prestito comunitario per finanziare progetti di interesse comune. La sua è l'Europa capace di organizzare «la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit» (Delors, 2004), e così di porsi come grande soggetto nel mondo che cambia. Perché, dice Delors, «la storia non può aspettare»¹⁴.

Bibliografia

- Carli G.** (1993), *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari.
- Delors J.** (2004), *Mémoires*, Plon, Paris.
- Dyson K., Featherstone K.** (1999), *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press.
- Drake H.** (2000), *Jacques Delors: Perspectives on a European Leader*, Routledge, London.
- Felisini D.** (2006), «Da una politica monetaria nazionale all'unione monetaria europea. Note sulle banche italiane», in D. Preda (a cura di), *L'Europa agli albori del XXI secolo*, Cacucci, Bari.
- Grant C.** (1994), *Delors: Inside the House that Jacques Built*, London, Brealey.
- Gualtieri R.** (2009), «L'Europa come vincolo esterno», in P. Craveri, A. Varsori (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, FrancoAngeli, Milano.
- Jabko N.** (2001), «Une Europe politique par le marché et par la monnaie», in *Critique internationale*, 2001/4, n. 13, pp. 81-101.
- Perron R.** (2009), voce «Jacques Delors» in *Dizionario dell'Integrazione Europea 1950-2017*, <https://www.dizie.eu/dizionario/delors-jacques/>.
- Sirinelli J.F.** (2007), *La France de 1914 à nos jours*, Puf, Paris.
- Schmidt V.A.** (1996), *From State to Market?*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Thatcher M.** (1993) *In the Downing Street Years*, HarperCollins Publishers, London.

¹⁴ J. Delors, Discorso di apertura del 40° anno accademico del Collegio d'Europa, Bruges 17 ottobre 1989, in Haeu FI 658 Cc. 230-250.