

Dal Libro: **Virgilio Dastoli e Roberto Santaniello**: *Ci eravamo tanto amati. Italia, Europa e poi?*
 Prefazione di Romano Prodi. Università Bocconi Editrice - pp.140 - €15

Per gentile concessione degli autori e di EGEA Copyright

5. Riapre il cantiere dell'Europa

Nel cantiere dell'Europa, provvisoriamente chiuso con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, riprenderanno presto i lavori. Si tratta non solo di ordinari lavori di manutenzione ma – per la sesta volta dall'entrata in vigore dell'Atto unico europeo – della revisione dei trattati smentendo clamorosamente la previsione di chi, come la Cancelliera Merkel, aveva pronosticato che il Trattato di Lisbona sarebbe rimasto in vigore, immutato, per almeno vent'anni.

Abbiamo visto del resto che l'Atto unico ha resistito alla prova della sua efficacia per tre anni e mezzo e che la stessa sorte è toccata al Trattato di Maastricht dopo meno di tre anni con un'accelerazione significativa dei processi di riforma fra il Trattato di Amsterdam e quello di Nizza e infine fra quest'ultimo e la Costituzione europea, che è stata messa in cantiere quando il trattato non era ancora entrato in vigore.

È la prova di quella che Altiero Spinelli aveva chiamato «l'impotenza europea» del metodo confederale «per sua natura inefficace, lento, inadeguato e senza garanzia di continuità, paralitico e paralizzante».

Nel cantiere europeo servono innanzitutto urgenti opere di manutenzione ordinaria. Esse sono legate in parte a scadenze fissate prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, come le prospettive finanziarie 2014-20 e tutte le politiche a esse collegate i cui regolamenti di attuazione scadono alla fine del 2013: i fondi di coesione, la ricerca e l'innovazione, l'ambiente, la cultura e l'educazione, la cittadinanza europea, le azioni esterne e la politica agricola la cui ennesima riforma entrerà in vigore nel 2015.

Sulle nuove prospettive finanziarie pesa in misura ugualmente dirompente l'effetto della crisi, che ha spinto i governi a scegliere la via del rigore e non quella della crescita, e l'ostilità dei paesi dell'Europa del Nord con in testa la Germania all'aumento delle entrate e delle spese. La Commissione europea ha fatto la sua parte proponendo un'equilibrata riforma del bilancio con una riduzione in percentuale delle spese agricole, un aumento delle spese per la coesione territoriale e una diversa modulazione delle entrate per aprire la strada a vere risorse proprie ottenendo naturalmente il sostegno del Parlamento europeo.

La logica conservatrice ha impedito che si aprisse un dibattito sulla creazione di un bilancio parallelo destinato a premiare i paesi virtuosi (secondo l'orientamento della Germania) o a contrastare gli effetti negativi delle politiche di rigore (secondo l'orientamento della Francia) utilizzando risorse proprie dei paesi dotati della moneta unica come la tassa sulle transazioni finanziarie introdotta con il metodo della cooperazione rafforzata.

Come vedremo nelle nostre conclusioni, la presidenza italiana del Consiglio dell'unione Europea nel secondo semestre 2014 potrebbe suggerire di percorrere la strada di un uso politico della *mid-term review* finanziaria collocandola nell'ambito della Convenzione che sarà chiamata a riformare il Trattato di Lisbona.

Il bilancio 2014-20 assegna all'Italia finanziamenti rilevanti per la politica di coesione territoriale in tutte le aree del paese. La chiave di ripartizione territoriale dei fondi comunitari sarà decisa in larga misura a livello dell'unione Europea. Al trasferimento di questi fondi si aggiungerà il co-finanziamento nazionale, che terrà conto dell'opportunità di riformare e integrare i fondi per lo sviluppo e la coesione regionale previsti in attuazione dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione. Ciò avrà luogo anche seguendo la strada aperta dal piano d'azione per la coesione e quindi valutando l'opportunità di affiancare la programmazione comunitaria a un'ulteriore programmazione, del tutto coerente quanto a finalità e regole, alimentata dalle risorse nazionali previste dal Fondo di rotazione *ex lege* 183/1987.

Appare evidente che le risorse per lo sviluppo e la coesione dovranno essere utilizzate in modo più tempestivo ed efficace di quanto sia avvenuto in passato per il bilancio 2007-13 e ancor prima nel periodo di programmazione 2000-06. Secondo la relazione del ministro per la Coesione territoriale, Fabrizio Barca, resa nota nel dicembre 2012, alla fine del quinto anno di programmazione 2007-13, l'Italia aveva ricevuto rimborsi comunitari per una quota pari al 21,7% delle risorse programmate (6,1 miliardi di euro) rispetto al 36,1% (9,7 miliardi di euro) del corrispondente periodo del precedente ciclo di programmazione 2000-06 anche tenendo conto dei risultati inferiori alle attese raggiunti nel Mezzogiorno per quel periodo di tempo.

È noto agli esperti che l'unione Europea ha individuato undici aree tematiche (ricerca, tecnologie dell'informazione, competitività delle PMi e del settore agricolo, economia a basse emissioni di carbonio, adattamento al cambiamento climatico, tutela dell'ambiente, trasporti sostenibili, occupazione e mobilità dei lavoratori, inclusione sociale e lotta alla povertà, istruzione e apprendimento permanente, amministrazione pubblica efficiente) lasciando aperta la possibilità di raggruppamenti per azioni da realizzare.

Per quanto riguarda l'Italia, la discussione preparatoria avviata dal ministro per la Coesione territoriale ha fatto emergere tre opzioni strategiche: Mezzogiorno con riferimento alle cinque regioni in ritardo in termini di sviluppo (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e di deficit di legalità e di attività produttiva privata; città distinguendo fra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni; aree interne che coprono circa i tre quinti del territorio e sono distanti da centri di agglomerazione e di servizi.

Al tema del bilancio non sono estranee le opere di manutenzione apparentemente ordinaria, legate all'obiettivo di dotare l'unione di una difesa comune secondo le nuove linee direttrici fissate dal Trattato di Lisbona, rese possibili dai progressi compiuti dopo l'accordo di Saint-Malo fra Regno Unito e Francia nel dicembre 1998.

Da allora alcuni passi in avanti erano stati compiuti, come la creazione del Comitato Politico e di Sicurezza (CoPS) e il Comitato dello Stato Maggiore Europeo, la messa a disposizione dell'unione di una forza di reazione rapida dotata di 60.000 uomini e di una forza di gendarmeria europea, le missioni militari europee fuori dall'Europa.

i progressi – per ora virtuali – compiuti con il Trattato di Lisbona, che ha consacrato alla sicurezza e alla difesa una sezione autonoma dalla politica estera, sono dovuti agli effetti della crisi irachena sul dibattito nella Convenzione e alle proposte franco-tedesche presentate nel novembre 2002. Si trovano così nel trattato le innovazioni relative alla creazione di un'Agenzia europea di difesa, la cooperazione strutturata permanente e la clausola di difesa reciproca.

La crisi finanziaria ha colpito duramente anche il settore della difesa con particolare riferimento alle spese per l'innovazione e la modernizzazione degli strumenti militari a disposizione dei singoli paesi per adattarli alle nuove esigenze di *peace keeping* e *peace building* e rendere la capacità di intervento dell'unione più efficace. dotata di un «parco» uomini più grande di quello americano, l'unione Europea spende globalmente un terzo di meno degli Stati Uniti ma la competitività della sua industria militare è largamente al di sotto delle esigenze e della crescita delle sfide internazionali.

Degli spiragli inattesi si sono ora aperti attraverso i quali è possibile immaginare che nel cantiere dell'Europa si cominci di nuovo a lavorare nel settore della difesa. Per la prima volta dopo sette anni, il Consiglio europeo ha consacrato un breve dibattito a questo tema nella pur inconcludente sessione di metà dicembre 2012, accogliendo la proposta del presidente van Rompuy di dedicare alla difesa europea tutta la sessione del vertice di metà dicembre 2013. L'alto rappresentante della politica estera e la Commissione predispongono, su incarico del Consiglio europeo, un rapporto preparatorio per il mese di settembre. I parlamenti nazionali e quello europeo hanno deciso di creare una conferenza permanente interparlamentare su politica estera, sicurezza e difesa. infine, cinque paesi fra cui l'Italia hanno creato Weimar plus, un gruppo *ad hoc* che ha adottato nel novembre 2012 una dichiarazione chiamata significativamente «More Europe» e che costituirà dunque un contributo alla preparazione della discussione al vertice nel dicembre 2013.

Nel quadro delle opere di manutenzione si collocano poi le conseguenze della frammentazione del mercato unico, che si è aggravata a causa delle mancate risposte europee alle sfide delle nuove tecnologie. Lungi dall'essere completato, a vent'anni dall'obiettivo fissato dall'Atto unico europeo, il mercato mostra crepe evidenti nei diritti dei consumatori, nel settore dei capitali e nell'imprenditoria sociale. dei dodici obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo, sono giunti a compimento solo il brevetto unitario e la direttiva contabile, mentre sono bloccate misure essenziali come il pacchetto «appalti pubblici», il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, le reti trans europee, il mercato unico digitale e il regime europeo di proprietà intellettuale.

Ulteriori opere discendono da priorità politiche apparse indispensabili per far fronte alle sfide del nuovo secolo come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nelle due dimensioni della cooperazione giudiziaria in materia civile e di quella in materia penale.

Altre opere di manutenzione derivano dagli impegni internazionali dell'unione Europea come gli obiettivi del Millennio nella nuova fase che inizierà dopo il 2015. Altre infine derivano dall'agenda fissata dal Trattato di Lisbona, in molte sue parti ancora inattuato, come le misure contro le discriminazioni, i servizi di interesse generale, la cooperazione amministrativa, il corpo volontario europeo, l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il procuratore europeo e una buona parte delle azioni legate alle cosiddette competenze di sostegno, di coordinamento e complementari (industria, turismo, sport e protezione civile).

Sul tavolo della Commissione e poi dell'autorità legislativa arriveranno l'una dopo l'altra le iniziative dei cittadini europei introdotte dal Trattato di Lisbona e che toccheranno materie di forte impatto civile non ancora soggette alla normativa europea. Per il momento ne sono giunte venti e la Commissione ne ha accettate sedici tra le quali il programma di scambio di giovani, il riconoscimento dell'acqua come bene comune, la salvaguardia del pluralismo dei media, l'estensione dei diritti di voto dei cittadini europei, la soppressione delle tariffe speciali per le comunicazioni internazionali via gsm, il reddito minimo europeo. Altre iniziative sono state preannunciate sullo statuto dell'associazione europea, su un piano per la crescita e l'occupazione e sulla cittadinanza di residenza.

Vi è naturalmente tutto il dossier delle misure che devono essere adottate a trattato costante per dare attuazione alle proposte avanzate dal presidente del Consiglio europeo per rafforzare l'unione economica e monetaria e il *blueprint* della Commissione, con particolare riferimento all'unione bancaria. Fra le riforme indispensabili e urgenti vi sono quelle avanzate nel rapporto Liikanen dell'ottobre 2012 su quella che abbiamo chiamato «l'insana connessione fra attività bancarie al servizio di economia produttiva e quella di natura finanziaria», nel tentativo di armonizzare e dare una stringente coerenza europea alle proposte di legge unilaterali presentate in Francia, Regno Unito e Germania ma non ancora in Italia come ha dimostrato lo scandalo MPS.

oltre alla manutenzione ordinaria, la crisi ha messo in luce che la governance economica in primo luogo ma, più in generale, l'efficacia e la natura democratica dell'unione Europea non possono essere garantite a trattato costante. Abbiamo ricordato luci e ombre del Trattato di Maastricht, considerato il passaggio fondamentale dalla comunità del mercato all'unione economica. Appare oggi evidente che il compromesso voluto dai governi – che ha attribuito a una dimensione federale il controllo assoluto della politica monetaria lasciando agli Stati le leve delle politiche fiscali – è saltato in aria.

È ancora più evidente che il salvataggio dell'euro, dovuto più all'azione della Banca Centrale Europea che alle misure adottate dai governi, ha tranquillizzato i mercati per poche settimane. Le incertezze politiche in alcuni paesi membri come la Spagna – dove lo scandalo che ha travolto il capo del governo Rajoy e la prospettiva di elezioni anticipate a cui si aggiungono le tendenze indipendentiste in Catalogna e nei Paesi Baschi rendono difficile l'attivazione dello scudo della BCE –, i populismi crescenti, la corsa alla rivalutazione dell'euro, la riduzione della liquidità bancaria e la crescita dei tassi interbancari confermano il giudizio di chi chiede a gran voce maggiore integrazione politica.

Formalmente gli Stati sono ancora i padroni delle politiche fiscali nazionali e le disposizioni fiscali euro-pee restano vincolate al principio dell'unanimità, ma tutto l'armamentario bancario, finanziario e di bilancio introdotto in questi due anni ha annullato la flessibilità dell'azione di politica economica nazionale impedendo ai singoli governi di far fronte alle inevitabili asimmetrie all'interno dell'unione economica e monetaria. Poiché non è né politicamente né economicamente immaginabile un ritorno a politiche monetarie nazionali, la conseguenza di questo stato di cose è l'unificazione a livello federale delle funzioni della moneta e di un bilancio con effetti realmente redistributivi e di stabilizzazione. E quest'unificazione sarà accettabile solo se sarà accompagnata dal rafforzamento della dimensione democratica sovranazionale.

Non sappiamo ancora chi saranno gli architetti, quali ristrutturazioni dovranno essere compiute, a quali ditte ci si dovrà rivolgere, quali saranno i tempi di consegna e quali i futuri inquilini. Contrariamente a quel che pensano i governi, i trattati non appartengono più esclusivamente agli Stati ma altri attori sono entrati sulla scena, dai parlamenti nazionali al Parlamento europeo insieme alla società civile organizzata.

Se appare sempre più evidente la necessità di andare al di là del Trattato di Lisbona e dunque di riaprire il cantiere dell'unione Europea per procedere a importanti lavori di ristrutturazione, e se quest'evidenza è stata riconosciuta dal Parlamento europeo nelle sue risoluzioni sull'unione economica e monetaria e sulla *multilevel governance*, e dalla Commissione europea nel suo *blueprint* sull'integrazione bancaria, finanziaria e di bilancio, i governi dei paesi membri hanno rapidamente chiuso a dicembre 2012 la porta che avevano socchiuso al Consiglio europeo sei mesi prima.

Come si è visto, i capi di Stato e di governo si sono limitati a compiere un passo in avanti sulla sola via

dell'integrazione bancaria. Quando il meccanismo sarà operativo, 200 banche europee – di cui quindici grandi istituti bancari italiani – saranno sottoposte alla vigilanza unica della Banca Centrale Europea con un meccanismo di salvataggio che permetterà al fondo europeo salva-Stati di ricapitalizzare direttamente le banche e di rimettere in movimento il mercato interbancario.

La solidarietà europea contro le crisi congiunturali si accompagnerà dunque, secondo questo schema, a un rafforzamento degli strumenti di controllo. Padoa-Schioppa lo ha definito nel suo ultimo rapporto per la fondazione Notre Europe il compromesso «solidarietà- controllo».

Al nuovo sistema parteciperanno sia i paesi dell'Eurozona sia – su base volontaria – i paesi dell'unione estranei all'Eurozona, che avranno diritto di voto nel Consiglio di vigilanza pur non essendo presenti nel Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea con il rischio di provocare una situazione di disegualianza fra paesi dell'euro e paesi la cui moneta non è l'euro. disegualianza risolvibile solo con una futura modifica del Trattato sul Funzionamento dell'unione Europea.

Per assicurare il controllo democratico e la responsabilità verso le autorità politiche nell'attuazione della vigilanza, l'accordo prevede che la Banca Centrale Europea trasmetta un rapporto annuale sull'esecuzione dei suoi compiti al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione, all'Eurogruppo ma anche ai parlamenti nazionali dei paesi partecipanti.

Insieme alla ricapitalizzazione delle banche e alla vigilanza unica, quella che Mario Draghi chiama «l'unione dei mercati finanziari» dovrà recepire le regole prudenziali concordate tra i supervisor dei maggiori centri finanziari a Basilea prevedendo un regime comune di liquidazione delle banche insolventi, il coinvolgimento dei creditori non garantiti e uno schema comune di assicurazione dei depositi, un settore in cui ogni paese (a cominciare dalla Germania) ha il proprio sistema nazionale.

In materia di assicurazione dei depositi, la Commissione europea ha presentato nel luglio 2010 una proposta di armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia senza tuttavia prevedere un sistema sovranazionale di assicurazione che consenta la condivisione dei rischi delle attività transfrontaliere.

Lo stesso discorso vale per il sistema di risoluzione delle crisi bancarie che, secondo la proposta della Commissione, sarebbe applicato solo su base nazionale con la conseguenza che i sorveglianti nazionali tenderebbero a proteggere le loro banche e i banchieri colpevoli della crisi continuerebbero ad affidarsi alla convinzione di essere salvati dallo Stato soprattutto quando la loro banca è di grandi o medie dimensioni.

Qui si ferma la volontà dei governi nazionali che hanno rinviato le decisioni – complementari ma necessarie – sulla creazione dell'autorità centrale che dovrà gestire le crisi bancarie nell'unione monetaria e la garanzia unica sui depositi.

Quel che più è grave, i governi dei ventisette hanno rinunciato all'ambizione di rafforzare l'unione economica e monetaria contraddicendo le conclusioni cui erano giunti solo sei mesi prima e il rapporto presentato dal gruppo di quattro presidenti. Secondo questo rapporto – come abbiamo già sottolineato – il rafforzamento della disciplina bancaria non è sufficiente per far uscire l'unione monetaria dalla crisi e garantire una governance economica più forte.

Oltre al coordinamento *ex ante* dei bilanci annuali degli Stati membri della zona euro e al rafforzamento della sorveglianza di quelli che si trovano in difficoltà finanziarie, il rapporto del gruppo dei quattro presidenti indicava la necessità di sviluppare progressivamente un'autonoma capacità di

bilancio dell'unione Economica e Monetaria per facilitare gli aggiustamenti agli shock specifici di ogni paese, agevolare le riforme strutturali che migliorano la competitività e la crescita potenziale e svolgere funzioni di tesoreria.

Non ci saranno dunque passi avanti né sulla strada dell'integrazione di bilancio né su quella dell'integrazione economica e non ci sarà nemmeno una valutazione «intelligente» degli investimenti sulla contabilità nazionale o una capacità di bilancio autonoma dell'Eurozona.

Per queste decisioni si dovrà attendere ancora, nonostante una loro rapida adozione fornirebbe risposte concrete agli imperativi di crescita dell'unione Europea. Finora, salvo dichiarazioni di principio, la grande assente nel dibattito politico europeo è, infatti, un'agenda credibile e realmente condivisa per il rilancio della crescita, della competitività e dell'occupazione. Se l'economia non cresce è difficile risanare i bilanci malgrado tutte le buone intenzioni. Secondo la teoria economica, ogni punto in meno di prodotto interno lordo genera automaticamente mezzo punto in più di disavanzo attraverso la contrazione del gettito fiscale e l'aumento delle spese sociali. E se l'economia non cresce, nell'opinione pubblica si diffonde il sentimento che imputa la pesante crisi all'euro e agli odiosi vincoli imposti da Bruxelles.

Per aggredire i problemi alla radice, l'avvio dell'Unione di bilancio, il cui strumento chiave è il Fiscal Compact, non può che essere accompagnato da passi concreti in direzione di un'Unione fiscale. Se la ripresa economica non può più fondarsi sull'indebitamento, occorre trovare formule convincenti per dare energia allo sviluppo economico. E questa formula è stata sintetizzata efficacemente da Tommaso Padoa-Schioppa in una frase che riassume un progetto politico: «agli Stati il rigore, all'Europa lo sviluppo».

il progetto non è nuovo: è del 1993, l'orizzonte temporale da cui parte il nostro libro. Esso ricalca il piano su crescita, competitività e occupazione presentato proprio in quell'anno da Jacques Delors. Le sue proposte vent'anni dopo rimangono attualissime. oggi come allora, per rimettere in moto l'economia serve un piano complessivo, diretto a sostenere l'istruzione e la formazione, la ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata, le grandi infrastrutture nei trasporti, nell'energia e nelle telecomunicazioni.

Questo piano deve contare, come nel 1993, su investimenti, privati e pubblici, che possano colmare il gap di cui soffrono i paesi nel rispettare i vincoli europei e garantire un ventaglio di spese per rafforzare la competitività dell'industria europea. Allo stesso tempo, occorre giocare tutte le carte su un fattore dinamico chiave in grado di avviare una nuova fase di sviluppo: l'individuazione e lo sfruttamento di fonti di energia diverse dai combustibili fossili, per contrastare i cambiamenti climatici e ridurre la dipendenza europea dalle importazioni di petrolio e gas. Su questo fattore di crescita dovrebbero convergere gli sforzi di investimento dell'unione Europea in termini di ricerca e formazione.

Lo strumento che può stimolare la transizione verso questa nuova economia sostenibile è la *carbon tax*, l'imposta europea che tassa le fonti in base al loro contenuto energetico soprattutto quello di carbonio. oltre a favorire il risparmio energetico e l'utilizzo delle fonti di energia pulita, la *carbon tax* potrebbe costituire una risorsa aggiuntiva al bilancio dell'unione (insieme a quella sulla tassazione delle transazioni finanziarie).

Un aumento moderato del bilancio, grazie all'apporto di risorse complementari come il gettito della

carbon tax o quello della Tobin tax potrebbe contribuire in una prospettiva di medio e lungo termine al finanziamento del piano europeo per la crescita. Nel medio periodo, come ha proposto nel 1993 un rapporto elaborato da un gruppo di esperti incaricato di studiare l'apporto della politica fiscale nell'unione Economica e Monetaria (*Stable Money – Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU*), il bilancio europeo dovrebbe aumentare del 2% del prodotto interno lordo europeo. Come ricorda uno degli autori del rapporto, Alberto Majocchi, quest'aumento dovrebbe essere accompagnato da una diminuzione dei bilanci nazionali trasferendo a livello dell'unione Europea spese che possono essere oggetto di forti economie di scala. Si pensi per esempio, ai risparmi che si realizzerebbero nelle spese per la difesa, la politica estera o la ricerca tecnologica.

L'avvio di autentica un'unione fiscale consentirebbe in prospettiva – come sottolinea ancora Alberto Majocchi – di costruire una finanza a carattere federale, finanziata da risorse proprie e gestita da un Tesoro europeo responsabile della realizzazione di un piano europeo di sviluppo sostenibile.

Conseguentemente verrebbero meno le resistenze all'emissione di titoli del debito pubblico emessi direttamente dall'unione Europea. Un processo di questa natura dovrebbe essere accompagnato da un sistema di governo democratico dell'economia e da procedure che consentano un effettivo controllo democratico da parte del Parlamento europeo.

Senza prospettive concrete e rapide di passaggio a una fase più matura e solida dell'unione economica e monetaria, i capi di Stato e di governo si sono «accontentati» fin da giugno 2012 di un vago patto per la crescita e l'occupazione («Compact for Growth and Jobs»). Si tratta di un catalogo di buone intenzioni che già fanno parte degli obiettivi politici dell'unione Europea a cominciare da Europa 2020 e che dovrebbero mobilitare 120 miliardi di euro per misure a effetto rapido per la crescita.

Avendo deciso di tirare bruscamente il freno sull'unione economica e monetaria, i governi hanno conseguentemente cancellato dalla loro agenda qualunque segnale rivolto al passaggio dall'economia alla politica perché ciò avrebbe comportato una discussione sulla futura revisione del Trattato di Lisbona, un'ipotesi appena accennata al vertice europeo del 28-29 giugno 2012.

Le decisioni del Consiglio europeo di giugno e le aperture del rapporto del «quartetto» hanno suscitato aspettative, certo al di là del contenuto del rapporto dei quattro, che sarebbe ora controproducente eludere. Fra le ipotesi sul tavolo vi è anche quella di una revisione del Trattato di Lisbona, com'è stato richiesto dalla Cancelliera Merkel.

Malgrado le sue innovazioni, il Trattato di Lisbona è apparso rapidamente al di sotto delle ambizioni manifestate nella dichiarazione di Laeken del dicembre 2001 e che erano state espresse dai membri della Convenzione sull'avvenire dell'Europa nella primavera del 2002.

Ricordiamole: il ruolo dell'unione Europea nel mondo e la risposta alle sfide della globalizzazione, la necessità di portare a compimento l'unione economica avendo completato tutte le tappe dell'unione monetaria, l'impatto dell'allargamento e le dimensioni identitarie, politiche e istituzionali legate all'estensione geografica dell'unione Europea, la distanza crescente fra i cittadini e le istituzioni europee, l'efficacia e il carattere democratico del sistema di decisione.

Settori significativi della dimensione economica europea, come la politica fiscale, sono rimasti vincolati al diritto di veto e al voto all'unanimità nel Consiglio; nella politica estera e della sicurezza pesano più le garanzie a difesa di apparenti interessi nazionali che la volontà di rendere coesa e forte la voce dell'unione nel mondo; le eccezioni richieste da singoli paesi al rispetto dei principi e delle norme

comuni sono cresciute a tal punto che il sistema dell'integrazione differenziata è diventato la regola. Lo spazio comune europeo è stato frammentato legittimando le violazioni del principio della cooperazione leale, che sono intervenute nella dimensione della governance economica, e giustificando i protezionismi nazionali.

Il cantiere dell'unione Europea si appresta dunque a essere riaperto ma è incerta la dimensione dei lavori da compiere.

Il progetto architettonico potrebbe essere limitato a una *genuine economic union* come vorrebbe van Rompuy con il rischio di avere una nuova e più ampia versione del Fiscal Compact, o estendersi a una revisione delle competenze dell'unione, come vorrebbe Angela Merkel accompagnandola a un rafforzamento della democrazia europea, o prevedere un'ampia ristrutturazione della casa europea per realizzare gli Stati uniti d'Europa probabilmente con un numero di inquilini inferiore a quello che oggi alloggia nell'unione.

Non si sa chi sarà la ditta (o le ditte) cui saranno affidati i lavori, cioè l'organo cui sarà dato il mandato di procedere sulla via della riforma sapendo che una più ampia versione del Fiscal Compact può essere ottenuta attraverso un rapido negoziato intergovernativo seguito da ratifiche nazionali, mentre cessioni di sovranità e revisioni istituzionali richiedono la convocazione di una convenzione, un accordo intergovernativo e ratifiche nazionali.

Sono incerti i tempi di consegna, che possono essere brevi nel caso di un limitato compromesso fra i governi o slittare fino al 2015-16 nel caso di una riforma più ampia.

Non si sa infine chi abiterà nell'area rinnovata, sapendo che già il Fiscal Compact è stato il segnale di una rottura dell'unità a ventisette, poiché basteranno dodici ratifiche nazionali per farlo entrare in vigore, ma il passaggio a una maggiore integrazione obbligherà a fare i conti non solo con l'ostilità britannica ma anche con le resistenze nazionaliste di altri paesi a cominciare dalla stessa Francia.

Su questi quattro punti né il rapporto presentato il 28 giugno 2012 né il successivo *issue paper* né la posizione attendista del Parlamento europeo hanno permesso di diradare la nebbia.

Secondo un'opinione diffusa, l'avvio dei negoziati per la revisione del Trattato di Lisbona (TuEeTFuE) non avverrà prima dell'autunno 2015, cioè dopo le elezioni europee del giugno 2014, il rinnovo dei vertici delle istituzioni europee, le eventuali ratifiche nazionali degli accordi sulle nuove prospettive finanziarie 2014-20 ma anche dopo le elezioni britanniche che avranno luogo al più tardi nel maggio 2015.

Lungo le linee di quest'agenda ha fatto la prima mossa il primo ministro britannico Cameron giocando d'anticipo rispetto a tutti gli altri governi sul terreno della riforma europea e rivolgendosi contemporaneamente all'opinione pubblica britannica e ai partner europei. Con pragmatismo tutto inglese, David Cameron dice quel che pochi osano dire sul continente. La crisi dell'Eurozona e nell'Eurozona ha messo in luce le intrinseche debolezze del compromesso voluto dai governi a Maastricht e confermato a Lisbona: il potere monetario alla Banca Centrale e il potere economico agli Stati.

Tutto quel che è stato fatto negli ultimi due anni (Six-Pack, Two-Pack, semestre europeo, Patto Euro Plus, Fondo salva-Stati...) rappresenta una cessione sostanziale di sovranità economica dagli Stati all'unione o meglio all'Eurozona con poteri accresciuti per il summit dei capi di Stato e di governo, per

la Commissione e per la Corte di Giustizia.

Agli Stati resta un'apparente sovranità politica, creando la schizofrenia costituzionale denunciata da Tommaso Padoa-Schioppa.

David Cameron sa che non ci può essere integrazione finanziaria, bancaria e di bilancio senza unione politica, cioè che non ci può essere moneta unica senza un governo politico della moneta, ma ci ricorda che il regno unito ha deciso di aderire all'unione del mercato comune e non a una futura unione politica più integrata e che ha scelto di stare fuori dall'Eurozona. Il suo discorso si rivolge all'interno a un'opinione pubblica sempre più euroscettica e ai partner europei con un avvertimento. La riforma del Trattato di Lisbona deve essere fatta alle condizioni poste dal governo di Sua Maestà, confermando e ampliando gli *opting out* già ottenuti in materia di euro, di Carta dei diritti, di cittadinanza e di spazio di affari interni e giustizia ma anche restituendo agli Stati membri competenze condivise – non meglio identificate – assegnate dal trattato all'unione Europea. Il trattato così modificato sarà sottoposto a una consultazione popolare e il risultato determinerà la prosecuzione della *membership* del Regno Unito nell'unione Europea.

A David Cameron ha risposto da Strasburgo il presidente francese Hollande rivendicando il carattere unitario del processo di integrazione europea laddove non si può separare il mercato dalla moneta, la moneta dalla solidarietà e la solidarietà dalla dimensione politica. Alla prospettiva di un'Europa a due velocità, il presidente francese ha contrapposto il principio dell'integrazione differenziata immaginato già nel 1984 dal progetto Spinelli, che prevedeva eventuali tempi diversi nella partecipazione alle politiche comuni sulla base di due principi: l'accettazione o il rifiuto all'origine di un'unione politicamente più integrata e la prospettiva dell'applicazione progressiva in tutta l'unione delle politiche comuni.

del resto David Cameron può aver sbagliato clamorosamente nei suoi conti, perché già nel 2014 la Scozia potrebbe staccarsi dal Regno Unito se nel referendum sull'autonomia vincessero gli indipendentisti e se nelle elezioni generali del maggio 2015 tornassero al potere i laburisti. Non si sa inoltre se la prossima riforma del trattato avverrà rispettando la procedura comunitaria con il corollario di una decisione unanime dei governi e la totalità delle ratifiche nazionali o se la distanza fra l'unione monetaria (oggi a diciassette ma già a diciotto con l'arrivo il 1° gennaio 2014 della Lettonia, e con altri sette paesi disponibili ad accettare vincoli e opportunità dell'Eurozona) – considerata da molti come una dimensione politica ottimale – e l'unione europea sarà diventata incolmabile imponendo un metodo negoziale diverso da quello della convenzione e di una conferenza intergovernativa.

Nel viaggio verso l'unione politica incontreremo gli immobilisti, cioè chi vuole che tutto il potere rimanga nelle mani degli Stati nazionali, e gli innovatori che vogliono affidare all'unione Europea o all'Eurozona compiti essenziali (ovvero i beni comuni) per la collettività. Gli innovatori difendono anche il principio secondo cui ogni cessione di sovranità sostanziale richiede il contemporaneo rafforzamento della democrazia sopranazionale e, al suo interno, di un governo federale che agisca con poteri limitati ma reali. Per gli innovatori – ma anche per una parte degli immobilisti – il potere costituente deve essere attribuito a chi rappresenta i cittadini, ma deve essere *ad referendum* perché dovranno essere i cittadini a decidere se accettare o no il modello della nuova Europa.

Le tensioni che dividono i membri dell'unione Economica e Monetaria da una parte e l'Eurozona e l'unione Europea dall'altra e che sono all'origine del blocco avvenuto al Consiglio europeo del dicembre 2012 nascono dai contrasti sulle ricette per salvare l'euro e il progetto europeo: o meglio, per

passare da un'unione a metà strada fra la confederazione e la federazione a una vera Federazione europea, ben oltre le cessioni di sovranità finanziarie, bancarie ed economiche già avvenute.

Questa trasformazione ha conseguenze costituzionali radicali: l'istituzione di un governo europeo indipendente e legittimato direttamente dai cittadini; la creazione di un nuovo ordine politico sovranazionale che sottragga l'esclusività dell'azione politica e della formazione del consenso agli Stati nazionali; la solidarietà all'interno dell'area dell'euro; la presenza e l'azione nel mondo come entità unica europea; la riorganizzazione dei rapporti fra la Federazione e i paesi che non intendono partecipare alla transizione ma limitarsi al mercato unico.

Si tratta di condurre a un *unicum* le «quattro unioni» (bancaria, fiscale, economica e politica) per il completamento dell'unione monetaria proposte da van Rompuy che si ritrovano nel *blueprint* della Commissione europea, nel confronto tra governi e nella risoluzione approvata il 20 novembre 2012 del Parlamento europeo.

Non sorprende che, di fronte a questa transizione costituzionale, i governi temporeggino e prendano decisioni parziali e inadeguate. Ciò vuol dire che sono ancora molti i pericoli che possono portare al fallimento dell'euro e alla disgregazione del progetto europeo: l'agenda della politica, chiusa tra il peggioramento della crisi economica e la recessione con gli effetti che ne conseguono per un'opinione pubblica stremata, e l'aggravante del divario tra la percezione che ne deriva nei paesi del Nord e in quelli del Sud Europa.

rimane inoltre altissimo il rischio che non si riescano a risolvere le asimmetrie tra i paesi membri, asimmetrie che nascono da politiche economiche sbagliate e da interessi nazionali coltivati irragionevolmente, ma non per questo meno forti.

La Commissione è stata emarginata, perché i governi hanno deciso di subordinarla istituzionalmente e storicamente a sé e il Parlamento europeo si è chiuso in una difesa miope dell'ordine costituito dal Trattato di Lisbona.

Quel che è più grave è la mancanza di un movimento culturale e di opinione che solleci e sostenga il salto dagli Stati alla Federazione europea. Sono soprattutto i partiti che, nei fatti, indeboliscono la spinta politica, bloccati dall'inerzia dell'arretratezza culturale che da sempre li caratterizza per quanto riguarda l'Europa e il superamento del quadro politico nazionale; arretratezza che, in più, hanno coltivato irresponsabilmente, cedendo, invece che reagendo, alle sirene dello svilimento del ruolo della politica e dello Stato che ha accompagnato l'avvio della globalizzazione e che, nell'unione Europea, ha portato, prima dello scoppio della crisi finanziaria globale, all'abbandono del progetto dell'unità politica.

La formula delle quattro unioni, al di là persino dell'intenzione degli estensori dei rapporti, dimostra come anche i passaggi apparentemente più tecnici, come l'unione bancaria, siano in realtà realizzabili solo se si apre la prospettiva dell'unione economica e politica.

in questo modo, il salto di qualità delle istituzioni europee, passate dall'ottica comunitaria – che portava a rifiutare l'ipotesi di riforme istituzionali fuori dal quadro a ventisette e a sostenere la distribuzione confederale dei poteri in seno all'unione Europea – a quella sostanzialmente federale ha, di fatto, privato di ogni credibilità la linea puramente intergovernativa. in particolare, la questione decisiva del ruolo del Parlamento rispetto al quadro più unito e coeso che si va a formare nell'Unione Europea intorno all'unione monetaria, sembra ormai tranciata: l'idea di un parlamento *ad hoc* di

secondo livello è sostanzialmente sparita e la proposta di cui si parla è ormai quella di come organizzare la differenziazione delle funzioni (e, anche se non nell'immediato, dei poteri) dei parlamentari dell'Eurozona, rispetto a quelli dei paesi non euro, nel momento in cui si pone il problema del controllo degli strumenti finanziari, economici, e in prospettiva politici, necessari per completare l'unione monetaria. Il salto di qualità è naturalmente legato alla questione della creazione di un budget auto-nomo dell'Eurozona e del suo controllo, che non può essere operato anche da parlamentari di paesi che non contribuiscono al bilancio. Si tratta di una questione molto tecnica ancora da approfondire (il dibattito su questo punto è appena iniziato anche all'interno del Parlamento europeo), ma che, dato che va a creare un nuovo circuito di potere e controllo democratico, non può prescindere da una profonda riforma dei trattati e quindi da un vasto dibattito di tipo costituente.

La necessità di politiche per la crescita è un dato di fatto. Così come lo è l'esigenza di armonizzare le pratiche di governo dei paesi dell'euro. Quest'ultima non investe solo i dati relativi al debito e al deficit, ma riguarda in pari modo (come non si stanca di ripetere la Merkel) la maturità politica dei diversi paesi: il livello di efficienza e trasparenza dell'amministrazione pubblica, la modernizzazione del paese, la corretta allocazione delle risorse pubbliche per non alimentare sacche parassitarie e fornire invece servizi sociali adeguati e accrescere la produttività del paese ecc. Si tratta di cambiamenti cui sono chiamati molti Stati europei, che però possono essere incentivati solo dal rafforzamento del quadro economico e politico europeo, indispensabile per sostenere lo sforzo della parte più sana delle società nazionali. Sperare, com'era stato con Maastricht, che questo tipo di convergenza sostanziale possa essere affidato solo a regole e controlli, lasciando però i poteri esclusivi di governo al livello nazionale, è utopistico, come la storia di questi ultimi vent'anni dimostra. Ecco perché il passaggio a una vera unione economica e politica è dirimente.

Sotto questo profilo il Parlamento europeo avrebbe un ruolo chiave da giocare: se la richiesta della convocazione di una Convenzione costituente che il Parlamento inizia a sollevare si accompagnasse con la precisazione di un progetto concreto di federazione, proprio partendo dalla questione del bilancio, delle risorse proprie e del controllo democratico, si potrebbe innescare un dibattito politico capace di sbloccare la situazione e di avviare, innanzitutto in seno alle proprie famiglie politiche, un dibattito concreto e coraggioso, eliminando la retorica che in questo momento cerca di coprire il vuoto di idee e di proposte e portando al centro del confronto politico la battaglia seria per gli Stati uniti d'Europa. Se avessero questa capacità e questa forza, i parlamentari europei potrebbero davvero trasformare le elezioni del 2014 in un passaggio costituente, senza cui la perdita di credibilità dell'istituzione rischia di essere definitiva. E non è certo la proposta di indicare i nomi dei candidati presidenti della Commissione delle diverse forze politiche che potrà sopperire a questa mancanza: per quanto sia giusto che la scelta del presidente della Commissione avvenga sulla base di una dinamica elettorale, nulla può nascondere la sostanza del problema, che ruota intorno agli effettivi poteri di governo della Commissione e soprattutto alla sua nomina da parte del Parlamento e non dei capi di Stato e di governo.

Una visione di ampio respiro è quindi il nodo che decreta la possibilità di far avanzare davvero l'Unione monetaria verso l'indispensabile unificazione delle quattro unioni. Proprio per questo il limite più grave delle proposte avanzate dalla Commissione riguarda i tempi che vengono prefigurati per l'unione politica, il cui avvio viene posposto oltre i prossimi cinque anni. Ancora una volta, l'intera costruzione delle quattro unioni regge solo se procedono parallelamente; il fatto di proporre di iniziare con gli avanzamenti compatibili con gli attuali trattati, per cercare di superare l'ostacolo della mancanza di consenso sulle questioni più pesanti che vedono ancora divisi i governi, non deve fuorviare e far dimenticare che questi primi passi sono credibili, come già si diceva, solo in presenza di

una forte volontà politica. Per questo è così importante che il fronte delle forze schierate si allarghi ulteriormente e che i parlamentari europei e le forze politiche, anche quelle nazionali, entrino in gioco per sbloccare lo stallo. Commissione e Consiglio hanno, per certi aspetti, esaurito la loro spinta propulsiva in questo momento, avendo già fatto la loro parte: è indispensabile che entrino in campo forze molto più ampie, in grado di mobilitare l'opinione pubblica e di creare consenso.

un'ultima osservazione che riguarda l'Italia. È indispensabile che questo dibattito, da parte delle forze favorevoli all'Europa, si riempi di contenuti concreti e si pronunci esplicitamente sulla necessità di costruire la Federazione europea, che sottolinei la necessità di creare le condizioni per poter lanciare a livello europeo un piano per la crescita e lo sviluppo sostenibile, e che quindi già ponga la questione della necessità di convocare in tempi rapidi una Convenzione costituente. In questo modo, il governo avrà il mandato di sostenere queste posizioni nelle istituzioni europee, e in particolare potrà avere nuovamente quella funzione federalista in grado di far convergere Francia e Germania verso la soluzione più avanzata per l'Europa. E le stesse forze politiche potranno giocare un ruolo cruciale all'interno del Parlamento europeo per sollecitarlo ad assumersi le proprie responsabilità. Si tratta di un buon terreno di prova, sia per la possibilità di creare un vero dibattito sulla nascita della Federazione europea e di suscitare il consenso dei cittadini, coinvolgendoli nel confronto; sia per il nostro paese di lasciarsi alle spalle una stagione di pessima politica e di ritornare in modo costruttivo al centro della scena europea.