

**Realizzare l'Unione Economica.
Preparare la Convenzione.
Agire subito**
Un contributo di "l'Università per l'Europa. Verso l'Unione Politica"

«...cette proposition réalisera les premières assises concrètes
d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix»
Dichiarazione Schuman, 9 maggio 1950

"Il metodo intergovernativo deve essere sostituito con il metodo della comunità"
Jürgen Habermas

Premessa

L'Unione europea sta attraversando uno dei periodi più difficili del suo percorso ultracinquantenario. Le politiche di rigore imposte, in particolare nell'area Euro, per il contenimento dei disavanzi pubblici e la grave crisi recessiva in cui versa la gran parte dei paesi membri non solo hanno sollevato pesanti critiche sul funzionamento delle istituzioni dell'Ue e sulla loro capacità di gestire la *governance* economica europea, ma hanno anche messo in discussione i valori di fondo e quanto sin qui realizzato del processo di integrazione. L'assenza, tanto a livello europeo che nei singoli paesi membri, di segnali incoraggianti che possano indurre a fare sperare in una definitiva uscita dalla crisi e nell'avvio di modifiche significative nella *governance* europea rende il quadro evolutivo di riferimento ancora più incerto.

Appare pertanto necessario – dato anche l'approssimarsi di importanti eventi, quali le prossime elezioni del Parlamento europeo, la presidenza semestrale dell'Italia del Consiglio dell'Ue, nonché l'annunciata Convenzione

per la riforma dei trattati attuali - richiamare l'attenzione delle autorità di governo italiane e dell'Unione sulla necessità di definire una strategia di rilancio delle politiche dell'Ue che possa a sua volta essere di aiuto ai paesi membri, contribuendo a portare a termine le riforme strutturali concordate e a trovare le risorse finanziarie necessarie per far ripartire la crescita, il progresso tecnologico e l'innovazione.

Al tempo stesso risulta assolutamente urgente richiamare il valore della cittadinanza europea, coinvolgendo in primo luogo i giovani, gli studenti, gli intellettuali, gli operatori, gli organi di informazione e l'opinione pubblica nel suo insieme, al fine di rilanciare l'impegno di partecipazione alla dimensione europea, nella consapevolezza che l'Unione europea è in primo luogo il progetto di un più alto grado di civiltà, come annunciato nel *Manifesto di Ventotene*¹. E dunque un obiettivo eminentemente politico ispirato ai principi democratici e alla cultura della tutela dei diritti dell'uomo, suscitatrice di energie solidali, garantiste e creative. Tale obiettivo costituisce il necessario, e non opzionale, compimento dei processi di emancipazione delle nazionalità europee, riscattandoli dalle colpe sanguinarie dei nazionalismi novecenteschi e proponendosi come modello di pace e di progresso per il resto del pianeta². La

¹ Costituisce un dato culturale assai significativo che la figura di Altiero Spinelli, notoriamente uno degli autori del *Manifesto* (scritto al confino insieme a Ernesto Rossi ed altri antifascisti), poi commissario e parlamentare europeo, venga ormai considerata riferimento prioritario per molti esponenti politici europei, come dimostra la costituzione dello "Spinelli Group" a Bruxelles, cui aderiscono importanti personalità di vari paesi dell'Unione. Non a caso, dal seno dello "Spinelli Group", per iniziativa dell'eurodeputato inglese Andrew Duff, è emersa la proposta di Legge Fondamentale da sottoporre all'annunciata Convenzione per la riforma degli attuali trattati dell'Unione, in base all'art. 48 del trattato sull'Unione europea. Nella premessa si afferma che la *Fundamental Law* risulta inevitabile e necessaria - pur tenendo conto delle resistenze che potrebbero venire opposte, come accaduto con il trattato costituzionale - al fine di stabilizzare l'unione monetaria, nonché trasformare l'eurozona "into a fiscal union run by a federal economic government". In caso contrario verrebbe addirittura minacciato "the Eu's very survival".

² L'esistenza dell'Unione, richiamandosi a Ernest Renan e alla sua concezione della nazione, è un plebiscito di tutti i giorni. Ed è anche il giorno della memoria tutti i giorni, non di uno soltanto. L'aspetto suggestivo, ma anche problematico - come è stato richiamato in un recente convegno tenutosi all'università di Padova per iniziativa di Gilberto Muraro, con la partecipazione di Romano Prodi - è che la coscienza della necessità del completamento del processo di emancipazione delle nazionalità nell'unità dell'Europa è stata presente fin dagli anni Trenta dell'Ottocento, ovvero al momento della fondazione della "Giovane Europa" di Giuseppe Mazzini, cui aderirono patrioti di diversi paesi. Per non dire del celebre discorso di Victor Hugo al congresso internazionale per la pace di Parigi del 1849 ("Un jour viendra...") o del congresso per la pace e per gli Stati Uniti d'Europa, tenutosi a Ginevra nel 1867 con Garibaldi alla presidenza. Per parte sua, Kant stesso, nel rinomato *Per la pace perpetua*, aveva individuato i pericoli non solo dei conflitti di potenza, ma anche del colonialismo.

federazione europea come presupposto per il mantenimento della pace costituisce infatti parte integrante della Dichiarazione Schuman, a partire dalla quale è iniziato il percorso di unificazione: rinunciare ad essa significherebbe non tener fede ai patti sottoscritti³. Di qui il dovere di proseguire sulla strada intrapresa e di adottare soluzioni idonee e rigorose, tanto nei singoli paesi che a livello dell'Unione, miranti al progressivo raggiungimento del traguardo additato dai padri fondatori, nonché prefigurato dagli spiriti più nobili delle età precedenti.

Il presente documento viene proposto all'interno dell'iniziativa denominata "L'Università per l'Europa. Verso l'Unione politica", che raccoglie docenti e ricercatori di numerose università italiane, i quali hanno concordato di dedicare singole iniziative di approfondimento in merito ai "nodi" strategici attorno a cui si registra l'attuale impasse dell'Unione, nonché ai possibili strumenti per risolverli positivamente. L'iniziativa viene realizzata in collaborazione con la Rappresentanza in Italia della Commissione europea, l'Istituto Affari Internazionali, l'Associazione Universitaria di Studi Europei, EurActiv ed altri enti e associazioni (come si desume dal sito dedicato).

L'approccio complessivo condivide la convinzione che l'oggetto prioritario su cui oggi concentrare l'attenzione sia l'Unione economica e monetaria, ovvero l'attuazione di quell'impegno assunto dai trattati europei di cui è stata realizzata la parte monetaria, mentre quella economica resta ancora largamente disattesa, con le conseguenze che tutti conoscono. Tale convinzione, lungi dal limitarsi alla valutazione degli aspetti strettamente economici, esige che l'Uem venga realizzata con adeguati strumenti istituzionali di tipo democratico, come assicurato dai trattati stessi. E che pertanto l'obiettivo comporti un decisivo passo in avanti, di tipo che si direbbe monnetiano-spinelliano, sul terreno dell'unione politica, di naturale federale. Del resto, i valori fondanti dell'integrazione europea risultano più volte ricordati nei Trattati istitutivi e ripresi più di recente dagli obiettivi definiti in Europa 2020.

Senza omettere quindi di indicare le soluzioni raggiungibili a trattati attuali, si ritiene che l'istituzione di un vero governo dell'economia europea sia essenziale per porre le basi verso le tappe successive, quali la federalizzazione di tutte le politiche di interesse comune, nonché della politica estera e di

³ Il significato del patto originario convenuto negli anni Cinquanta, cui Jean Monnet diede un contributo insostituibile, è confermato dall'impegno profuso dall'ideatore delle Comunità all'interno del Comitato per gli Stati Uniti d'Europa, da lui fondato e promosso. Chi oggi rinunci all'obiettivo o intenda metterlo in forse, fosse anche per ragioni di occasionale convenienza politica, rischia di ledere il rapporto di fiducia reciproca instaurato fin dalle origini del processo di unificazione, mirante in ultima istanza alla federazione europea. Un azzardo, in definitiva, molto pericoloso quanto disorientante per l'opinione pubblica. *Pacta sunt servanda.*

sicurezza, su cui i trattati rivelano le maggiori resistenze avanzate dagli stati membri. Taluni significativi obiettivi possono tuttavia essere perseguiti nel frattempo anche in questo campo.

Un Paese quale l'Italia, purché consapevole e motivato – grazie anche ad un intensificato dialogo fra istituzioni, università, media e opinione pubblica – sarà auspicabilmente in grado di esprimere un'intelligente e decisiva mediazione, come già avvenuto in passato in altri momenti decisivi della costruzione europea.

I dati di fatto e i perché di una crisi

In via prioritaria, vanno tenuti in considerazione i seguenti aspetti:

1) Gli attuali trattati dell'Unione contengono delle fondamentali ed inequivoche affermazioni di principio e di intenti, fra cui:

- democrazia, uguaglianza, stato di diritto
- libertà, sicurezza, giustizia senza frontiere interne, libera circolazione delle persone, prevenzione delle criminalità e lotta contro di essa
- economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione, al progresso sociale
- tutela dell'ambiente, promozione del progresso scientifico e tecnologico
- promozione della coesione economica, sociale e territoriale e solidarietà fra gli Stati membri, nel cui contesto "L'unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro".
- esercizio di una politica estera e di sicurezza comune.

In ambito istituzionale si afferma inoltre che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, in cui i cittadini sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo, mentre gli stati sono rappresentati nel Consiglio europeo e nel Consiglio, laddove "i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione".

2) Al tempo stesso, malgrado i fini suddetti e la dichiarata adesione ai principi della democrazia, l'attuale assetto istituzionale si presenta carico di non poche contraddizioni, con il risultato di concorrere pesantemente a generare l'*impasse* che è alla base della crisi attuale di fiducia e della condizione economica complessiva. Infatti, come si può spiacevolmente constatare:

- a fronte di un pur imperfetto bicameralismo Parlamento-Consiglio, non esiste un governo dell'Unione adeguatamente legittimato e dotato di poteri decisori, il

quale possa attuare una politica per l'UeM ed assolvere agli altri compiti previsti dai trattati, o tanto meno assicurare una coerente politica estera e di sicurezza comune, se non quella guidata dall'Alto rappresentante per la stessa, nonché vicepresidente della Commissione, definito dai trattati "mandatario del Consiglio"

- la struttura istituzionale dell'Ue non rispetta il principio della separazione dei poteri poiché la Commissione europea partecipa ai tre poteri (legislativo, esecutivo e, in parte, giudiziario), il PE non ha il diritto di iniziativa legislativa, ci sono due esecutivi (Commissione e Consiglio) ed il Consiglio europeo agisce al di là delle sue funzioni, in materie al di fuori delle competenze Ue (decisioni di politica economica su pensioni, salari, impieghi pubblici, ecc..)

- il processo decisionale e legislativo è ostacolato da ben 82 diritti di veto, a disposizione dei governi nazionali, i quali possono esercitati in ambiti semplicemente strategici⁴

- tutte le istituzioni dell'Unione, anche per effetto dei successivi allargamenti, restano troppo pletoriche e poco efficaci nell'esercizio delle proprie funzioni⁵

⁴ Tra gli altri: le nomine per le istituzioni europee, le cooperazioni rafforzate e le clausole dette "passerelle"; lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; i diritti di cittadinanza e i diritti fondamentali; la politica sociale e la protezione dell'ambiente; la fiscalità; la politica estera, di sicurezza e difesa comune; gli accordi internazionali. Si allega in proposito un testo preparato da Paolo Ponzano e Silvia Polidori.

⁵ La Commissione, potenziale governo dell'Unione, è composta di un membro per ogni stato dell'Unione, con la conseguenza di una configurazione assembleare non compatibile con le esigenze e l'esercizio di un potere esecutivo. Tanto più che, come osservato anche recentemente dall'eurodeputata Sylvie Goulard, 22 commissari su 28 rappresentano meno di un terzo della popolazione europea. Quand'anche ciò fosse relativamente significativo per via del fatto che i commissari non rappresentano giuridicamente i propri paesi e raramente votano all'interno della Commissione, resta indubitabile l'esigenza di ridurre il numero per rafforzarne la collegialità, attribuendo al presidente della Commissione la scelta dei propri "ministri", da sottoporre all'approvazione parlamentare. Anche la Csu bavarese ha recentemente posto nel suo programma la riduzione del numero dei commissari; né il principio della rotazione, peraltro recentemente disapplicato, appare adeguato all'esigenza di rappresentatività ed efficienza. Recentemente l'importante federazione di imprenditori inglesi Eef ha costruttivamente lamentato l'inefficienza derivante dall'eccessivo numero di commissari, operanti spesso senza coordinamento anche su materie fra loro *overlapping*.

Lo stesso vale per organismi fondamentali come la Corte di Giustizia e la Corte dei Conti, con il risultato di scoraggiare ulteriori passi in avanti nel processo di unificazione e di incentivare le resistenze a causa degli evidenti difetti nella composizione di tali istituzioni.

Infine, il Parlamento europeo, come sottolineato dalla Corte costituzionale tedesca, potrebbe risultare sminuito nella sua rappresentatività democratica dal principio della proporzionalità degressiva; per cui l'elezione stessa del presidente della Commissione può esprimere esponenti

- i partiti politici risultano ancora realtà piuttosto informi e non regolate da statuti a livello dell'Unione, anche in tema di finanziamenti e uso delle risorse, tali da accreditarli e metterli in condizione di contribuire pienamente all'espressione della volontà generale⁶

- manca oltretutto una procedura elettorale uniforme, benché prevista già al momento della costituzione della Comunità economica europea, né le forze politiche nazionali operano per avvicinare le diverse legislazioni all'obiettivo comune.

3) Tutto ciò concorre a spiegare perché, anche al di là della buona o cattiva volontà nel procedere sulla strada dell'integrazione:

- l'unione economica, pur istituita, non è stata realizzata⁷

- benché l'euro sia la moneta dell'Unione, solo 18 stati ad oggi ne fanno parte, con evidenti effetti distorsivi sui processi decisionali

- il bilancio dell'Unione resta risibile, né si prevedono strumenti finanziari comuni per fronteggiare la grave crisi attuale e per rilanciare gli investimenti ai fini dello sviluppo tecnologico, della ricerca di nuove fonti energetiche e della crescita⁸

- la politica estera e di sicurezza comune (Pesc), nonché la politica di sicurezza e di difesa comune (Psdc), quale parte integrante della prima, appaiono fortemente compromesse da quanto si afferma nell'articolo 4, c. 2, del trattato sull'Unione, in base al quale "la sicurezza nazionale resta di esclusiva

non realmente rispondenti alla volontà generale, con conseguente potenziale discredito delle istituzioni dell'Unione da parte del populismo antieuropeo, nonché con pericoli di condizionamento da parte dei paesi grandi nei confronti dei paesi piccoli nel corso delle campagne elettorali. Il tema richiede una specifica riflessione, per il perseguimento di miglioramenti equilibrati e costruttivi.

⁶ Il tema dei partiti politici europei è stato affrontato in un articolato convegno organizzato presso l'università di Genova nei giorni 30 e 31 gennaio 2014, ai cui risultati si rimanda per ulteriori approfondimenti.

⁷ Le tessere mancanti alla realizzazione di una piena unione economica sono molteplici: dall'armonizzazione del sistema fiscale alla definizione di un modello unico di protezione sociale, alla vigilanza uniforme sul sistema bancario e finanziario, a nuove risorse proprie gestite da un commissario-ministro *ad hoc* e controllate dal Parlamento europeo.

⁸ In tema di bilancio dell'Unione, gli atti del seminario organizzato il 29 novembre 2013, nell'ambito de "L'università per l'Europa. Verso l'Unione Politica", dal Dipartimento di Economia e Diritto della Sapienza, e in particolare dai docenti Maurizio Franzini, Francesca Angelini e Elena Paparella, sono consultabili su «Aperta Contrada» <<http://www.apertacontrada.it/>>.

competenza di ciascuno Stato membro”, come se la sicurezza dei singoli stati e quella dell’Unione potessero venire nettamente separate⁹

- la prospettiva di nuovi allargamenti, alle condizioni attuali, rende ancora più incerto il futuro delle istituzioni comuni, se non come luogo di confronto fra stati sovrani, oltretutto estremamente eterogenei fra loro, con il risultato di riaccreditare i cosiddetti direttori e l’egemonia dei più forti. Al tempo stesso, e a titolo di esempio, in base al principio di sovranità, stati minori come Malta hanno potuto mettere in vendita la cittadinanza del proprio paese, che consente la libera circolazione nell’Unione¹⁰

- i governi rivendicano un ruolo sempre più ingombrante, avvalendosi delle attuali disfunzioni e aggravando pertanto la stasi istituzionale. Recentemente il governo olandese, sulla scia di quello britannico, ha persino avanzato richieste di rientro di competenze a favore degli stati nazionali, sia pure senza mettere in discussione gli aspetti essenziali dell’Unione¹¹

- addirittura, sul piano propagandistico, prendendo occasione dal semestre di presidenza del Consiglio dell’Unione, per un verso si accredita l’esistenza di una presidenza dell’Unione che non esiste¹², per l’altro si promette ai cittadini di esercitare mediante tale mezzo un’improbabile influenza a livello europeo, con il risultato di disorientare l’opinione pubblica¹³

⁹ Eppure il quadro globale complessivo, tanto economico che della sicurezza, mostra un indebolimento evidente della *leadership* americana, sotto cui l’Europa si è finora largamente adagiata, avvalorando la convinzione di nuovi e maggiori doveri spettanti all’Unione (si pensi al ruolo crescente della Russia, sia nella vicenda siriana che ucraina, ma anche alle incomprensioni fra India ed Italia, oltre che con gli Usa, indizio di crescenti ambizioni nei Nuovi Mondi, se non di risentimenti verso il Vecchio).

¹⁰ Per quanto cara, l’isola venderà la cittadinanza maltese e di conseguenza europea a 650 mila euro a richiedente. La Commissione ha fatto sapere di non poter impedire tale pratica né a La Valletta né ad altri paesi, in «EuObserver» del 14 novembre 2013, anche se la controversia è ancora in corso.

¹¹ Il ministro degli Esteri olandese Frans Timmermans si è fatto notoriamente portatore di tali istanze, convocando tra l’altro una riunione di rappresentanti dei vari governi europei, forse anche allo scopo di fronteggiare il populismo interno al suo paese.

¹² Wikipedia si è sentita in dovere di creare un’apposita voce per smentire l’esistenza della dizione “Presidenza dell’Unione europea”, erroneamente ricorrente anche nella stampa anglosassone, oltre che persino ai massimi vertici della politica italiana: “There is, simply, no President of the European Union as a whole”, http://en.wikipedia.org/wiki/President_of_the_European_Union. Eppure anche i notiziari del Ministero degli Affari Esteri continuano a decantare una supposta presidenza italiana della Ue (su cui una lettera aperta alla ministra Mogherini consultabile sul sito www.universitapereuropa.eu).

¹³ Cfr. nella rivista on-line «Federalismi.it» l’intervento in proposito di Carlo Curti Gialdino (Editoriale del 06/11/2013 - [Sommaro Nr. 22 - Anno 2013](#)), nonché Rocco Cangelosi in

- la complicazione istituzionale dell'Unione, che è frutto di successivi trattati mai evoluti in una carta costituzionale, oltre che della contaminazione fra modelli (federalismo, funzionalismo, confederalismo), mantiene i cittadini europei in uno stato di grave misconoscenza nei confronti di un livello pur così determinante, quanto inafferrabile (l'Europa...) della vita collettiva

- Le forze politiche e di governo, per lo meno in Italia, non incoraggiano una diffusa formazione alla dimensione europea, né a livello scolastico, né nei programmi universitari, né nelle attività di comunicazione (di qui tra l'altro i pesanti effetti negativi prodotti al momento del cambio della lira con l'euro, che hanno aggravato la crisi al momento del suo prodursi¹⁴). Tanto meno configurano le proprie scelte politico-istituzionali interne, ivi comprese le leggi elettorali, in modo da adattarsi al meglio alla partecipazione alla dimensione europea

- A ciò si aggiunga il pressapochismo dei *media*, che diffusamente non distinguono, a titolo di esempio, fra Unione europea e Consiglio d'Europa: un dato di fatto inaccettabile per un paese che esige maggiore attenzione da parte dell'Unione e aspira al tempo stesso a ruoli da protagonista¹⁵

- Di fatto, manca a tutt'oggi, soprattutto in Italia - dove si trascurano con estrema superficialità le proposte provenienti da altri paesi (se non altro per rinfacciare loro il mancato impegno nell'attuazione delle medesime¹⁶) - un serio

<http://www.unita.it/mondo/breve-guida-al-semester-europeo-br-meglio-non-farsi-troppe-illusioni-1.527083>.

¹⁴ Oltre agli effetti negativi sulla crescita dei prezzi al minuto, va ricordato che la "filosofia" dell'euro, ostile all'inflazione e all'aumento della massa monetaria, si basa sull'estrema efficienza di ogni livello della macchina amministrativa e produttiva, tenendo conto del fatto che, in assenza di crescita di produttività, risorse aggiuntive possono essere reperite soltanto con *spending review* e/o con il trasferimento di risorse da taluni ad altri, con evidenti pericoli di conflittualità sociale. Salvo il ricorso al debito da parte degli stati, con il rischio di bancarotta, per scongiurare la quale è stato introdotto tra gli altri il *fiscal compact*, da recepire nei dettami costituzionali, almeno in Italia.

¹⁵ Come segnalato da docenti e ricercatori di "Università per l'Europa. Verso l'Unione politica" ai rispettivi direttori, un giornale come «Il Corriere della Sera» ha confuso più volte il tribunale di Strasburgo con quello di Lussemburgo, mentre «La Repubblica» lo ha fatto mostrando la foto del primo e citandolo come se fosse il secondo. Ue, Ue, Ue: sotto la sigla di sapore spensieratamente partenopeo vengono scambiate con disinvoltura, anche da parte delle agenzie di stampa, realtà del tutto diverse. L'anomalia è stata rilevata anche da Giuliano Amato in una recente commemorazione di Altiero Spinelli, davanti a giovani delle scuole romane, invitati nell'Auletta della Camera.

¹⁶ Negli anni scorsi, la cancelliera tedesca Angela Merkel si è detta più volte ispirata all'obiettivo dell'unione politica europea, ripiegando successivamente, anche per ragioni elettorali, su posizioni più moderate. Varrebbe tuttavia la pena di insistere nel mantenimento degli impegni da parte del paese più influente dell'Unione almeno dal punto di vista economico, e tale

dibattito sul modello istituzionale ottimale, al fine di assicurare la credibilità e la legittimità dell'assetto istituzionale dell'Unione. Carenze evidenti si riscontrano peraltro anche in paesi decisivi come la Germania e la Francia¹⁷.

- Come conseguenza, tanto da noi che altrove, si deve lamentare uno scarso grado di europeizzazione della campagne elettorali europee: molto spesso prevalgono temi di carattere nazionale, i candidati risultano sovente poco idonei (oltretutto manca un dialogo fra eletti ed elettori nel corso delle legislature) e le consultazioni europee finiscono per rivelare tratti da "elezioni di secondo ordine". Di qui e per le ragioni suddette un calo costante del tasso di partecipazione alle elezioni europee¹⁸). Vanno peraltro accolte con soddisfazione e partecipazione, quale concreto inizio di cambiamento, le candidature alla presidenza della Commissione avanzate da alcuni partiti europei.

Resta pertanto indispensabile chiamare tutte le componenti della società europea, non solo i tecnici o gli esperti, a "pensare l'Europa", contribuendo ad elaborare un progetto credibile e di ampio respiro per rafforzare l'Unione, rispondendo alle esigenze dei cittadini e responsabilizzandoli al tempo stesso di fronte al dovere che può essere definito etico dell'unità europea, contribuendo al progresso economico e scientifico, nonché al governo pacifico del mondo nel contesto delle Nazioni Unite.

comunque da poter esercitare una pressione forse determinante sul *partner* più importante a livello internazionale e militare, e dunque oggettivamente più restio a cessioni di sovranità, quale la Francia.

¹⁷ Come recentemente rilevato da J. Habermas, all'interno delle forze di governo tedesche, la pretesa di conduzione semi-egemonica degli affari europei si accompagna alla difficoltà di comprendere che "il metodo intergovernativo deve essere sostituito col metodo della comunità". Prosegue l'autorevole studioso: "Mentre l'assemblea dei capi di governo, legittimati solo da elettori nazionali, è fatta per negoziare compromessi tra inamovibili interessi nazionali, la formazione della volontà politica in un parlamento europeo diviso tra gruppi parlamentari, rende possibile controbilanciare gli interessi nazionali con comunità d'interessi oltre le frontiere". Quanto alla Francia, l'accennata resistenza a cedere parti della sovranità, anche per salvaguardare lo *status* internazionale e militare ereditato dall'ultimo conflitto mondiale, sia pure rivelandosi contraddittoria con l'eredità monnetiana e del 9 maggio 1950, produce una serie di annunci in favore del processo di unificazione, cui fanno seguito scarse proposte concrete. Di fatto si procede con il metodo intergovernativo. Un quadro cui si è recentemente aggiunta la dichiarazione tedesca di voler svolgere, per la prima volta dalla fine della guerra, un ruolo maggiore nel campo della difesa, anche a livello internazionale.

¹⁸ La partecipazione è scesa dal 63% nella Comunità a 9, nel 1979, al 43% nell'Unione a 27, nel 2009. Il tasso risulta molto basso nei paesi dell'Europa centro-orientale, ma un calo di circa il 20% si è verificato anche nei tre principali paesi fondatori della Comunità europea: in Germania (dal 65,7% al 43,3%), in Francia (dal 60,7% al 40,6%), in Italia (dall'84,9% al 65%).

In tale modo si potrà oltretutto fronteggiare il rischio che ad europeizzare la campagna elettorale del 2014 risultino alla fine soprattutto le forze antieuropee, portatrici di un messaggio populista di rifiuto del processo di integrazione.

Che fare? Proposte in campo economico

Agire immediatamente

I paesi dell'Eurozona sono chiamati ad attuare, a norma del Trattato sul contenimento del disavanzi pubblici, politiche di rigore fiscale che, comprimendo la domanda, contribuiscono a contrarre ulteriormente i livelli produttivi ed occupazionali allontanando nel tempo le possibilità di una ripresa economica. Inoltre, come dimostrano i dati, quelle politiche producono l'effetto di peggiorare il rapporto tra debito pubblico e Prodotto Interno Lordo, che è uno degli indicatori principali della situazione critica della finanza pubblica. Se i paesi dell'Ue non riprendono la via della crescita - di fatto l'unica strada che può aiutare ad attuare le politiche di rigore e dare fiducia agli operatori e ai mercati sulla sostenibilità delle politiche economiche nazionali di rientro dal debito - nessuno degli impegni assunti dai paesi membri e richiesti dalla Commissione potrà essere mantenuto.

Nell'immediato, e come segnale di un effettivo cambiamento nella direzione delle politiche dell'Ue, occorre dare vita ad un patto per la crescita, l'occupazione e la stabilità, che può essere finanziato con l'emissione di euro-obbligazioni da parte del gruppo Bei (iniziative analoghe, se pure con importi ancora modesti, sono state già avviate con i *project bond*). Il piano potrebbe prevedere che ai paesi più virtuosi nelle politiche di contenimento del deficit di bilancio sia consentito, anche prima della sua entrata in vigore, di effettuare investimenti pubblici al di sopra della soglia del 3%¹⁹. Nell'accordare questa deroga si potrebbe, sulla base di un sistema di regole comuni (*golden rules*), tenere conto anche dell'occupazione di ciascun paese, in particolare quella giovanile.

I paesi membri, da parte loro, devono avviare gli aggiustamenti diretti a rimuovere gli eventuali ostacoli strutturali ad una crescita continua ed

¹⁹ Per quanto "stupidi" possano essere criteri numerici rigidi e precostituiti per assicurare la stabilità, va tuttavia riconosciuto che, al di là dei momenti di crisi, che richiedono prontezza di intervento, il rispetto di tali criteri costituisce una difesa della vita pubblica democratica rispetto al prevalere delle forze finanziarie, di cui la prima rischia altrimenti di venire fin troppo pesantemente condizionata. Ciò non toglie la necessità di un impegno, anch'esso, per così dire, di tipo costituzionale, per lo sviluppo e l'occupazione, quale compare nello statuto della Banca federale americana, nonché a suo tempo patrocinato da Jacques Delors.

equilibrata, oltre che al miglioramento del benessere sociale. Ciò vale in particolar modo per l'Italia, con riferimento soprattutto alla razionalizzazione della spesa pubblica e al miglior funzionamento della Pubblica Amministrazione (che, insieme, dovrebbero consentire tra l'altro guadagni di efficienza, e quindi liberazione di risorse da investire nei settori ove la spesa è meno comprimibile, quali la sanità, la sicurezza, l'istruzione, le infrastrutture) oltre che nel miglioramento dei sistemi formativi, da cui molto dipendono le prospettive di successo competitivo delle imprese, in particolare quelle di dimensione media e piccola.

E subito dopo

Meno urgenti ma non meno importanti sono una serie di interventi diretti a dotare l'Unione europea di strumenti più efficaci per il governo dell'economia e per garantire essenziali interventi in ambito sociale. Tali interventi possono essere realizzati a trattati invariati o, in alcuni casi, con riforme o accordi specifici.

Il governo dell'economia

Le misure dirette a migliorare il governo dell'economia dovrebbero mirare a realizzare un sistema in grado, a livello macroeconomico, di far fronte in modo efficace ai rischi di instabilità economica e finanziaria e, a livello microeconomico, di rinforzare le caratteristiche strutturali del sistema produttivo. In particolare, sono necessari i seguenti interventi:

- a) Per la politica monetaria è necessario completare il mandato della Bce, mettendola alla pari delle altre banche centrali, affinché possa agire come creditore, federale²⁰, di ultima istanza, come soggetto alla pari nei consessi internazionali, come promotore della crescita e l'occupazione, come attore dell'emergenza non solo per la salvaguardia delle banche, ma anche per favorire gli investimenti, specie nelle Pmi.
- b) Per la politica creditizia e finanziaria, occorre invece accelerare le procedure per l'attuazione dell'Unione bancaria e del meccanismo unico di sorveglianza europea, mentre per il meccanismo di intervento in presenza di crisi bancarie, oltre ad anticiparne i tempi di attuazione, occorre rivedere le

²⁰ Per il confronto fra Banca Federale Usa e Banca Centrale Europea può risultare utile, anche per evitare facili semplificazioni, il documento allegato al sito di "Università per l'Europa", scritto da Giacomo Mazzei con la supervisione di Francesco Papadia, direttore generale per le operazioni di mercato della Bce fra il 1998 e il 2012. In estrema sintesi, si può affermare che la Fed è tenuta, come accennato, a promuovere l'occupazione, ma non sempre a sanare il debito dei singoli stati.

modalità di intervento del Fondo di garanzia unico Srf (*Single Resolution Fund*), che, così come approvato al vertice di dicembre 2013 per le situazioni di "tail risk", verrebbe a disporre di risorse insufficienti.

- c) Per la *governance* economica in senso proprio relativamente all'Eurozona occorre superare il metodo del coordinamento, che non ha prodotto i risultati attesi, allo scopo di favorire una maggiore convergenza tra i sistemi economici dei paesi membri. In particolare, occorre rafforzare il coordinamento delle politiche fiscali in modo da affiancare a una politica monetaria unica, una politica fiscale il più possibile unitaria e coordinata con la politica monetaria. Una maggiore armonizzazione dei sistemi fiscali, in particolare per quello che riguarda la fiscalità di impresa, è parte di questo insieme di interventi.
- d) Per rafforzare le caratteristiche strutturali occorre rilanciare, in modo coordinato, politiche micro-economiche che finora hanno ricevuto scarsa attenzione. In particolare occorre disegnare un sistema efficace e non distorsivo di politiche industriali che individui alcuni settori strategici e definisca le fonti di finanziamento; inoltre, appare necessario un rilancio delle politiche per l'innovazione legato anche alla riconversione ecologica del sistema economico, di cui è parte essenziale la politica energetica.
- e) Per affrontare definitivamente il problema del debito sovrano, occorre realizzare un meccanismo che, senza eliminare la responsabilità dei singoli paesi sul debito, contribuisca ad "isolarlo" dalla speculazione finanziaria, diversamente da come è avvenuto di recente con la crisi, una crisi solo per ora sospesa, vista l'insufficienza dello Esm (*European Solidarity Mechanism*) ad intervenire. Il debito nazionale viene convertito progressivamente fino ad una quota massima del 60%, o per la parte eccedente il 60%, e detenuto in un «conto debito consolidato», ma non negoziato (a diritto costante).

Politiche sociali e redistributive

Il principio di responsabilità, non solo degli Stati, ma anche dei cittadini contribuenti, non può essere separato da quello di solidarietà, che deve intervenire nel momento in cui viene meno per i cittadini il principio di sussistenza. Infatti non può essere solo un problema della Grecia, o di altri paesi in crisi, quello di far fronte alla sussistenza per una vita decorosa o di avere un lavoro dignitoso. È un problema che deve coinvolgere tutti i cittadini e tutti i paesi, in particolare quelli che maggiormente hanno beneficiato e beneficiano dei limiti attuali dell'Uem.

Inoltre l'Unione, in particolare l'Eurozona, se sarà completata, non potrà continuare ad ignorare le conseguenze sociali delle politiche economiche messe

in atto, lasciandole a totale carico degli Stati. Sia per gli interventi economici che sociali, occorrerà tener conto non solo dei parametri del patto di stabilità, ma di una gamma più ampia di parametri macroeconomici (es. tasso di disoccupazione, tasso di crescita, bilancia dei pagamenti, tasso di occupazione, indicatori di povertà ecc.), sviluppando ulteriormente l'approccio introdotto dalla Commissione nella sua Comunicazione del 2 ottobre 2013 sul Rafforzamento della Dimensione Sociale dell'Uem. Le politiche sociali devono procedere di pari passo con quelle economiche, anche perché è impossibile garantire la stabilità dell'Uem senza interventi di protezione sociale e senza un meccanismo redistributivo. Né si può pensare che le misure di austerità diventino la regola, invece dell'eccezione. Occorre perciò un «meccanismo assicurativo» dell'Eurozona, come proposto dal «Glienicker Group»²¹, che possa far fronte alle conseguenze delle drammatiche recessioni economiche e/o degli squilibri. Ad esempio:

- creazione di un sistema comune di sussidi alla disoccupazione, complementare ai sistemi nazionali, eventualmente legato alla creazione di regole comuni per il mercato del lavoro dell'Eurozona ed alla mobilità della manodopera
- concessione di un reddito minimo per alcune fasce di persone al di sotto della soglia di povertà²²
- l'assicurazione e la fornitura di beni pubblici comuni e servizi nell'Eurozona per garantirne la tenuta, in particolare nei periodi di crisi.

Agenda per la Convenzione. Le riforme dell'unione politica

In considerazione di tutto ciò, e in vista della Convenzione per la riforma degli attuali trattati, dichiarata "Convenzione costituente" dall'Unione europea dei federalisti e preannunciata per la legislatura europea che si aprirà dopo le

²¹ Si veda il testo proposto dagli undici autorevoli economisti tedeschi, che ribadiscono la persistente gravità della crisi, la non adozione di soluzioni adeguate e la necessità di procedere nell'integrazione europea, in <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1173-towards-a-euro-union>. Detto da loro: "1. Responsible debtors need responsible creditors; 2. Responsibility and solidarity go hand in hand, 3. Democracy and rule of law must be strengthened, 4. Cohesion: Public goods must be provided". Pertanto: "A Euro-Treaty for the Euro-Union".

²² In tema di immigrazione si richiede attenzione alla gestione dei flussi migratori in ingresso nell'Unione perché non sia declinata solo in termini di blocchi agli ingressi illegali, rispetti la dignità delle persone mediante la creazione di corridoi umanitari, l'effettivo controllo del rispetto dei diritti umani da parte dei paesi terzi *partner* negli accordi di rimpatrio, il controllo effettivo del rispetto da parte di tutti gli stati membri del divieto delle pratiche di respingimento collettivo, la trasformazione del mandato dell'Agenzia FRONTEX incrementando le sue responsabilità e funzioni in termini di soccorso ed accoglienza.

elezioni del prossimo maggio (in particolare per la primavera 2015), è indispensabile introdurre precise innovazioni istituzionali, sostanzialmente concordi con la proposta di Legge Fondamentale avanzata dallo Spinelli Group. Vale a dire:

- la trasformazione della Commissione in un potere esecutivo, compatibile con il modello federale, e tale da attuare come compito prioritario l'auspicato governo dell'economia europea²³.

- il rafforzamento del dialogo tra la Commissione e il Parlamento europeo in tutti i settori della vita dell'Unione, concedendo al P. E. un esplicito diritto di iniziativa legislativa²⁴

- la progressiva eliminazione del diritto di veto non solo per l'Uem, ma anche per le altre politiche dell'Unione

- il completamento dell'adesione all'euro, che a norma dei Trattati è la moneta di tutta l'Unione, da parte dei paesi che hanno preso l'impegno ad

²³ Tale obiettivo richiede, in alternativa: l'elezione popolare diretta del presidente della Commissione, in grado di formare un governo proprio, con un ristretto numero di ministri, come proposto dalla Cdu già nel congresso di Lipsia del 2011 (senza però precisare le modalità, cosa del resto che nessuno si è finora peritato di chiedere), oppure l'elezione del presidente da parte del Parlamento europeo sulla base dei risultati elettorali, con il Consiglio europeo nel ruolo di presidente collettivo. Una specifica attenzione, al fine di valutarne gli aspetti più rilevanti, può essere rivolta anche al modello svizzero, che vede tutte le componenti politiche presenti nell'esecutivo e una presidenza a rotazione.

A proposito del ruolo della Commissione come "guardiano dei trattati" che, secondo taluni, dovrebbe scongiurare la "politicizzazione", Riccardo Perissich ha recentemente commentato nel modo seguente in uno scambio di mail fra i partecipanti a "L'Università per l'Europa. Verso l'Unione Politica": "I Presidenti e i Commissari sono sempre stati non solo politici, ma politicizzati. Tutti i Commissari, anche quelli che non avevano origini politiche, si sono sempre affrettati a stabilire un'affiliazione con un gruppo del PE; i più attivi e visibili essendo i britannici. Non è frequente, ma succede che la Commissione si divida secondo criteri partitici. Del resto, anche quando le nomine venivano fatte esclusivamente dai governi tenevano conto di un equilibrio politico; altrimenti lady Ashton non sarebbe dov'è. La nuova delicata procedura lanciata dai partiti in vista delle elezioni aggiunge solo un carattere di pubblicità (e quindi di legittimità) ad una situazione già esistente". Si veda in argomento anche http://www.csfederalismo.it/images/stories/discussion_papers/02_p.d.tortola_en.pdf, che risponde alle obiezioni sopra accennate, riscontrabili tra l'altro nel *paper* di Heather Grabbe e Stefan Lehne: "The 2014 European elections: Why a partisan Commission president would be bad for the EU", in http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/esy_commissionpres_11oct13-7937.pdf, del Centre for European Reform.

²⁴ Da parte delle forze di governo tedesche è stato proposto qualche tempo addietro il diritto di iniziativa anche per il Consiglio, così come del resto asserito nella *Fundamental Law* elaborata da Andrew Duff.

adottarlo. Non possono esistere tre categorie: i paesi dell'euro, gli incerti, i paesi in *opting-out*. Per questi ultimi vanno adottate precise disposizioni²⁵

- la modifica del sistema di rappresentanza del Parlamento europeo, in modo da rispettare tendenzialmente il principio "one man, one vote", come richiesto dalla Corte costituzionale tedesca, sia pure elaborando le formule meno punitive per la rappresentanza dei paesi più piccoli²⁶. Tale soluzione renderebbe proponibile un "patto con il popolo tedesco", in base al quale ad una rappresentanza più equa farebbe riscontro il progresso dell'unione politica, del resto preannunciato dalla stessa cancelliera, a cui si chiede di tener fede alle sua stessa parola

- la ricomposizione della Corte di Giustizia e della Corte dei Conti, in modo tale da renderle simili ad analoghe istituzioni federali, come quella statunitense, emancipandole dal principio "one state, one vote", per attribuirle ad un numero ristretto di magistrati, di estrema competenza, visibili e noti al pubblico, e dunque dotati dell'affidabilità necessaria ad esprimersi su tematiche cruciali di comune interesse²⁷. L'accesso alle Corti da parte dei singoli deve essere reso più agevole

- la trasformazione del Consiglio in un Senato degli Stati, in grado di rappresentare nella sua composizione anche le realtà regionali o subnazionali sottostanti gli stati nazionali più grandi, avvalorando così il principio di sussidiarietà, mentre il Consiglio europeo potrà divenire il presidente collettivo dell'Unione²⁸

- la regolamentazione del sistema dei partiti attraverso l'approvazione di appositi statuti, anche in tema procedure interne e di finanziamenti, tale da legittimarne pienamente il ruolo di vettori della volontà generale, anche

²⁵ Vanno messe a punto soluzioni per la fase di transizione e per i rapporti con gli *opting-out*, evitandone i condizionamenti. Stando alla premessa della *Fundamental Law* dello Spinelli Group: "Membership of the euro is taken as given once the convergence criteria are met. Methods are proposed to closely associate the 'pre-ins' with the decisions of the eurozone. The scope for opt-outs and derogations is minimised".

²⁶ A tal fine anche il Parlamento europeo, almeno nei momenti più importanti, potrebbe decidere in base a maggioranze qualificate, tenendo conto della popolazione rappresentata dai deputati, analogamente a quanto previsto per il Consiglio.

²⁷ Un seminario sul tema "one state, one vote" è stato promosso all'università di Bologna, da Lucia Serena Rossi, in data 6 novembre 2013.

²⁸ La *Fundamental Law* propone che il presidente del Consiglio europeo venga scelto per votazione all'interno del Consiglio stesso, per la durata di mezza legislatura, come accade per il Parlamento, mentre oggi il presidente stabile è persona di provenienza esterna. Un'ipotesi da valutare, tenendo peraltro conto di come verrà configurata la presidenza della Commissione. Un'altra ipotesi prevede la fusione della carica di presidente della Commissione con quella di presidente del Consiglio europeo.

attraverso la formulazione dei “programmi di legislatura”, atti ad accrescere l’interesse degli elettori, nonché di liste europee, come proposto nel progetto di *Fundamental Law*²⁹. A tale regolamentazione va aggiunta la procedura elettorale uniforme per le elezioni del Parlamento europeo

- la realizzazione di politiche comuni rispetto all’energia, alla ricerca, all’immigrazione e alla tutela dei diritti sociali, con la previsione di sanzioni per gli stati inadempienti, come oggi avviene per le questioni di bilancio

- il previsto inserimento del *fiscal compact* nel contesto istituzionale dell’Unione, il quale richiede tuttavia talune modifiche ai trattati per assicurarne le basi giuridiche

- la promozione del multilinguismo e di una lingua franca comune, come auspicato dallo stesso presidente tedesco, Joachim Gauck, nel febbraio 2013, al fine di favorire la comprensione reciproca nella *res publica* europea³⁰

- il rafforzamento della Politica estera e di sicurezza comune e della Politica di sicurezza e difesa comune, prevedendo la presenza unica dell’Unione negli organismi internazionali, il coordinamento della difesa, la gestione dell’Agenzia degli armamenti sotto il controllo delle istituzioni comuni, in vista dei doverosi passi successivi, secondo linee già prefigurate nel congresso della Cdu di Lipsia del 2011³¹

²⁹ La proposta di liste politiche europee, avanzata dal cosiddetto progetto Duff, potrebbe risultare in grado di rafforzare la qualità dei partiti come attori politici sovranazionali, dando risalto ai loro progetti.

³⁰ Discorso tenuto al castello di Bellevue. Il presidente ha anche affermato: “Wir brauchen eine weitere innere Vereinheitlichung. Denn ohne gemeinsame Finanz- und Wirtschaftspolitik kann eine gemeinsame Währung nur schwer überleben. Wir brauchen auch eine weitere Vereinheitlichung unserer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, um gegen neue Bedrohungen gewappnet zu sein und einheitlich und effektiver auftreten zu können. Wir brauchen auch gemeinsame Konzepte auf ökologischer, gesellschaftspolitischer - Stichwort Migration - und nicht zuletzt demografischer Ebene”. Il concetto di Lingua franca, presumibilmente identificabile con l’inglese, che permetterà di intensificare la comunanza con gli Usa e molte aree del mondo, richiede una standardizzazione della lingua usata in comune ed una regolamentazione dell’uso della stessa, al fine di consentirne la piena comprensione al pubblico più vasto possibile. Un compito assai suggestivo per linguisti, traduttori ed esperti cui dedicarsi da subito.

³¹ Come si legge nel documento congressuale della Cdu del 2011, “The political union includes a common foreign, security and defence policy that should lead to joint European defence and, in the long-term, to a defence union using European armed forces. We want to strengthen Europe’s role as a force for peace in the world. For the European Union, as for its Member States, domestic and foreign policy issues are intertwined. The European Union is our answer to globalisation, so that Europe can assert itself both at home and abroad”.

- Appare infine indispensabile avviare un riflessione sul ruolo e sull'auspicabile rafforzamento istituzionale del Consiglio d'Europa, come sede di condivisione delle decisioni fra i *partner* di un'Europa che comprende tanto la Ue che la Russia, che la Turchia; nonché in merito a forme di istituzionalizzazione dei rapporti fra Usa ed Ue, al di là dell'instaurazione di un'area di libero scambio, oggi in fase di negoziazione.

Unione politica. Non meno

Vale la pena di convincersi. La difesa dei legittimi interessi degli individui e delle nazioni europee passa attraverso la realizzazione dell'Unione economica e monetaria nel quadro dell'unione politica. Le esigenze di progresso, gli spostamenti di forza nel contesto internazionale, l'aspirazione ad un più alto livello di civiltà lo impongono.

L'unione politica, infatti, è la condizione indispensabile per poter sostenere in modo non subalterno il confronto con i poteri in ascesa del XXI secolo; al tempo stesso, è la premessa per un rafforzamento del ruolo dell'Europa come potenza civile, in grado di promuovere *partnership* economiche e politiche con il resto del mondo nel quadro di un "dialogo tra le civiltà" che eviti il sorgere di nuovi conflitti e l'aggravamento di quelli attuali³². La Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 – vale la pena di ripeterlo - ha indicato la federazione europea come obiettivo imprescindibile per gli europei usciti dai devastanti conflitti mondiali e li ha impegnati a perseguirlo come firmatari dei trattati successivamente sottoscritti. Il perseguimento dello stato federale europeo, pur nella diversità delle soluzioni istituzionali che potranno essere adottate, malgrado colpevole la lentezza dei tempi della sua realizzazione, non può e non deve essere rinnegato da nessuno che intenda assumere compiti di guida nell'Unione.

In caso contrario si perde la stella polare che ha guidato e deve continuare a guidare generazioni di europei. Essa esige pertanto di radicarsi anche in ogni singolo cittadino come impegno etico, intellettuale, civile e politico.

³² Non può esser nemmeno passato sotto silenzio quanto dichiarato dal presidente Obama in un recente intervista al «Corriere della Sera»: in sintesi (e lasciando stare le solite asserzioni dell'intervistatore su un'Italia che avrebbe preso la "guida" della Ue, assumendone la "presidenza" per un semestre..) per il presidente Usa la paura peggiore nasce, ancora più che per le tensioni in Ucraina, dal pericolo di un possibile attacco terroristico di natura nucleare (o almeno con dispersione di uranio) nella città di New York. Dopodiché nessuno esclude, si deve aggiungere, che il pericolo possa incombere anche su qualunque metropoli europea.