



Noi, cittadini italiani ed europei, siamo oggi di fronte ad un problema politico, giuridico, economico di enorme rilievo. Ci sono persone, movimenti politici, governi che mirano ad indebolire e ridurre l'Unione Europea. In un mondo così difficile, segnato da autoritarismi, minacce, egoismi, la nostra civiltà deve esprimersi in tutta la sua forza, in tutto il suo impegno civile e culturale.

Il Circolo di Studi Diplomatici, con gli Ambasciatori suoi soci, e ApertaContrada, centro di studi che ha avuto il nome della misteriosa isola dell'ultimo atto del Faust, *Offene Gegend*, sono qui insieme per tutelare questo grandissimo focolaio di civiltà, che è l'Europa.

A questo fine, abbiamo preparato un documento comune, che presentiamo.

## **Italia e Unione Europea in un mondo in pericolo: le ragioni di una scelta**

### **1) Perché l'Europa**

#### **Motivazioni vecchie e nuove**

Le ragioni che, dopo la seconda guerra mondiale, determinarono l'avvio del processo di integrazione europea sono oggi rafforzate dall'evoluzione dei rapporti e degli equilibri internazionali. Si trattava allora di stabilire un ordine che garantisse la ricostruzione, la pace e la prosperità in un continente distrutto e con un ruolo nel mondo fortemente ridimensionato. Occorreva porre i presupposti per prevenire, con la riconciliazione e la cooperazione per obiettivi comuni, e quindi diversamente da quanto fatto nel primo dopoguerra, che la Germania tornasse a essere un problema al centro di un'Europa sulla quale si profilava intanto la minaccia sovietica, contenuta dalla forte presenza politica, economica e militare degli Stati Uniti, anche questo diversamente da quanto si era verificato dopo la prima guerra mondiale.

Il percorso incrementale avviato con la CECA proseguì, dopo il fallimento della CED e la comprensione dell'inevitabilità del processo di decolonizzazione, con le tappe successive della CEE, dei suoi allargamenti e dell'ampliamento delle sue competenze, che portarono a livelli mai raggiunti di prosperità e di certezza della pace in Europa sia pure al prezzo di una diluizione della sua vocazione federale.

Con la fine dell'URSS e della guerra fredda, seguita dall'unificazione tedesca e dalle crisi nelle periferie sottratte ai controlli dell'equilibrio bipolare a partire da quella immediatamente prossima dei Balcani, si determinò l'esigenza di una maggiore integrazione economica, e in prospettiva politica, tra il gruppo di paesi che decisero di accelerare l'adozione della moneta unica, prospettata sin dall'inizio del mercato comune quale suo necessario complemento, accompagnata da un assorbimento nell'UE dei paesi dell'Europa centro-orientale già parte del blocco sovietico per garantirne la stabilità.

Quest'ultimo sviluppo portò tuttavia a un ulteriore freno alla spinta verso una unione sempre più stretta determinando di fatto sin da allora un processo di integrazione a più velocità (l'Eurozona



e il resto), seppure in un contesto istituzionale unico. I rischi di divaricazione che i timori per l'unificazione tedesca e le crisi balcaniche configuravano furono scongiurati. Ma l'Eurozona dovette progressivamente affrontare i problemi posti dalle disomogeneità economiche al suo interno e dalla mancanza di un governo comune dell'economia, coerente con l'unione monetaria.

### **Alla prova delle evoluzioni del quadro complessivo**

Parallelamente, i mutamenti nella divisione internazionale del lavoro e nelle catene del valore dovuti alla globalizzazione e alle nuove tecnologie portavano alla rapida crescita di potenze emergenti, soprattutto in Asia, con un ruolo preponderante assunto dalla Cina. È nato così un mondo multipolare e interpolare con grandi attori di dimensioni continentali e ambizioni globali, nel quale i paesi europei, inclusi i maggiori per dimensioni economiche, come la Germania, o aventi deterrenza nucleare e status di membro permanente del CdS dell'ONU, come la Francia, sarebbero condannati all'irrelevanza se non fossero parte di un soggetto coeso e con proprie capacità anche in materia di politica estera e di sicurezza.

### **Le ragioni del disagio**

Gli effetti di una globalizzazione non controllata, con pronunciati fenomeni di dumping sociale, ambientale e fiscale sono stati molteplici. Centinaia di milioni di persone sono uscite dalla povertà, seppure spesso in un contesto di crescita squilibrata e di disuguaglianze e discriminazioni alimentatrici di conflitti e movimenti di popolazioni. Ma la globalizzazione ha anche inciso sulle condizioni di fasce di popolazione nelle economie mature che hanno contemporaneamente subito gli effetti di una rivoluzione tecnologica nella quale competenze e ruoli sono stati emarginati dai nuovi processi produttivi. E ciò mentre politiche europee inadeguate di fronte alla crisi economica e finanziaria nata nel 2008 negli Stati Uniti ed aggravata in Europa dalle enormi dimensioni del debito pubblico in alcuni paesi hanno accelerato la riduzione delle protezioni sociali costruite nei decenni precedenti e diventate meno sostenibili.

A questo disagio hanno inoltre contribuito le conseguenze dei conflitti mediorientali in termini di terrorismo e di flussi migratori che si sono aggiunti a quelli dall'Africa e dall'Asia meridionale determinati da precarie condizioni politiche e di sicurezza, da disastri ambientali e cambiamenti climatici, da squilibri destabilizzanti nella crescita e da differenziali demografici ed economici tra Nord e Sud del mondo. Sul piano politico ciò ha alimentato movimenti anti-sistema nazionalisti e xenofobi che contestano radicalmente globalizzazione e integrazione europea e propugnano il ritorno a sovranismi nazionali.

### **Perché non si può tornare indietro**

In questo contesto, nel quale alcuni cruciali problemi possono essere affrontati soltanto a livello globale, diventa sempre più necessaria una unione sempre più stretta tra i paesi disposti a farne parte - che chiaramente non sono tutti i 27 - sui piani economico, finanziario, fiscale, della gestione dei flussi migratori e delle frontiere, del rilancio di negoziati commerciali diretti a regolare i processi di globalizzazione per non subirne gli effetti negativi (e quindi a promuovere la progressiva universalizzazione di standard sociali, ambientali, sanitari e fiscali). Lo stesso vale per la politica estera, della sicurezza e della difesa. E ciò nella consapevolezza delle divergenze esistenti, che vanno



composte, e delle remore a maggiori condivisioni di sovranità particolarmente complesse soprattutto sugli ultimi punti indicati.

Un ritorno indietro con la riproposizione di illusorie sovranità nazionali sotto la guida di forze nazionaliste, oltre a determinare i gravi danni economici e sociali illustrati nei paragrafi successivi, produrrebbe con protezionismi e chiusure identitarie divisioni e tensioni con rischi di nuovi conflitti scongiurati in quasi 70 anni di processo integrativo.

Il pericolo crescente di una stagione delle relazioni internazionali in cui gli strumenti di regolazione alla base dell'ordine realizzato dopo il secondo conflitto mondiale vengono messi in discussione proprio dal leader del paese che ne era stato il principale fautore rafforza questa consapevolezza dalla quale trae origine il presente documento.

È responsabilità dell'Unione Europea contribuire a salvaguardare la libertà del commercio internazionale nell'ambito di regole che assicurino la corretta concorrenza.

## 2) La vita fuori dall'Unione

Ormai ci siamo abituati, e non ce ne accorgiamo più. Ma se vivessimo in un contesto diverso da quello dell'Unione Europea la nostra esistenza, come paese e come singoli cittadini, sarebbe molto più complicata e difficile. Dovremmo rinunciare a molte cose, a cominciare dalla libera circolazione. Da quest'ultima non deriva solamente la libertà di viaggiare in Europa senza l'ingombro del passaporto. Ne deriva il diritto per i lavoratori di ricevere in qualunque paese membro lo stesso trattamento dei lavoratori nazionali, per le persone che svolgono attività indipendenti di esercitarle liberamente all'interno dell'Unione, per i prestatori di servizi di estendere la loro offerta in tutti gli stati membri. Sono gli elementi costitutivi del Mercato Interno. Ma il processo di integrazione europea racconta anche una storia più alta, più nobile, la storia delle libertà e dei diritti conferiti, in maniera crescente nel tempo, ai cittadini degli Stati membri, oggi cittadini europei. L'affermazione delle libertà economiche e la realizzazione del Mercato Interno hanno consentito di introdurre progressivamente, in una "comunità" di Stati inizialmente votata alla sola cooperazione economica, un'ampia tutela di diritti fondamentali e diritti sociali, fino a trasformare le Comunità in una vera e propria Unione dei diritti. E anzi è forse proprio nella sua capacità di ampliare gli spazi delle libertà individuali e collettive che si coglie una delle motivazioni di fondo del processo di integrazione. Dal nucleo originario delle "quattro libertà" sono scaturite linee di sviluppo che hanno "completato" e "approfondito" il processo, e i diritti di circolazione si sono trasformati in diritti *positivi*, in libertà *di* conseguire beni, solo in parte patrimoniali. Beni che attengono alle fondamentali libertà economiche ed individuali. In questo contesto si iscrive lo *status* giuridico del cittadino europeo che consiste, in senso più ampio, nella *appartenenza* ad una vera e propria comunità di diritto (e di valori) che implica per ogni cittadino che si muova all'interno dell'Unione la garanzia che sarà trattato in conformità ad un "*codice comune di valori fondamentali*". Nelle parole di un noto giurista britannico – ricordiamolo in tempi di Brexit – , il cittadino dell'Unione è colui che "*ha il diritto di dichiarare «civis europaeus sum» e di*



*invocare tale status per opporsi a qualunque violazione dei suoi diritti fondamentali*<sup>1</sup>. Si tratta di un insieme di diritti, completati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, legati a una comune appartenenza e tutelati a livello europeo. Se non li avessimo, saremmo tutti più poveri. E lo sarebbero prima di tutti i giovani privati di una mobilità che attraverso il programma Erasmus sta fortemente contribuendo a creare una nuova coscienza europea.

Quella italiana è un'economia di trasformazione. Il valore delle nostre esportazioni rappresenta il 25% del PIL. La più gran parte delle nostre esportazioni è diretta ai paesi dell'Unione Europea e della zona euro. Il nostro export ha così beneficiato dell'accesso ad un Mercato Interno di più di 500 milioni di consumatori nel quale è totalmente assente ogni tipo di barriera, tariffaria o non, e nel quale il principio del mutuo riconoscimento garantisce ai prodotti provenienti da un paese membro la libera circolazione in tutto il territorio dell'Unione. Lo stesso processo è in corso nel mercato dei servizi e dei capitali. E tutto questo è talmente importante che anche altri paesi europei, pur di poter usufruire dei vantaggi del Mercato Interno, accettano di essere vincolati alla legislazione europea, anche senza partecipare alla sua elaborazione, e di contribuire al bilancio dell'Unione<sup>2</sup>.

L'Unione Europea contribuisce per circa il 15% al PIL del mondo ed è il primo blocco commerciale con circa un terzo del commercio globale. La sua forza economica le consente di svolgere un ruolo centrale nella definizione delle regole del commercio globale sia negli organismi internazionali a ciò dedicati, e in particolare il WTO, sia nelle relazioni bilaterali con le altre aree e con i singoli paesi. Senza questa "rete di sicurezza" un paese come il nostro dovrebbe vedersela da sola con competitori agguerriti. Nell'elenco dei dieci paesi maggiormente competitivi su scala globale l'Italia è assente, mentre ci sono ben quattro partner europei, senza contare la Gran Bretagna ormai sulla via dell'uscita.

Tra i meriti dell'Unione Europea, e prima della CEE, vi è quello di aver di fatto imposto innovazioni nella costruzione e gestione delle politiche pubbliche e dei loro strumenti operativi.

Di rilievo è il caso della finanza di progetto e il suo armamentario operativo: pianificazione strategica, valutazione ex ante, in itinere ed ex post, concorrenzialità nell'accesso alle risorse, ecc. Innovazioni dovute alla socializzazione di culture e tecniche che è stata fatta nel tempo grazie allo "scambio" che il processo di integrazione ha favorito tra i paesi membri.

Le innovazioni si estendono a livello degli stili della decisione pubblica e degli stessi linguaggi usati non solo dalla politica, ma anche dall'amministrazione.

E ciò senza dimenticare l'importanza che hanno avuto le direttive comunitarie sull'ambiente in generale e su specifici ambienti in particolare (il mare fra tutti), per lo sviluppo della sensibilità ambientale nei cittadini oltre che per le politiche in questo campo (livelli di inquinamento, balneabilità, qualità dell'aria, dell'acqua, ecc.). Questo ha portato l'Unione Europea ad essere all'avanguardia in materia di energie rinnovabili, economia verde e contrasto ai cambiamenti climatici con grandi ricadute positive sulle condizioni di vita dei cittadini europei.

---

<sup>1</sup> Conclusioni dell'A.G. Jacobs, dicembre 1992, C- 168/91, Konstandinis v Stadt Altensteig and Landratsamt Calw, EU:C:1993:115

<sup>2</sup> E non è un caso che il dibattito in Gran Bretagna sulle modalità della Brexit verta prevalentemente sul mantenimento o meno del legame con il Mercato Interno



Senza l'Europa, quello che abbiamo fatto, lo avremmo fatto? E saremmo in grado di farlo ancora?

### **3) Perché l'Euro**

#### **Premessa**

Molto si discute sui pro e contro l'euro, molto meno ci si interroga se sia possibile abbandonare l'eurozona una volta che uno Stato ne faccia parte. Il problema è delicato da un punto di vista giuridico in assenza di una previsione apposita nei Trattati. Questi stabiliscono bensì che si possa recedere unilateralmente dall'Unione (art. 50 TUE), ma nulla dicono a proposito dell'uscita dall'euro. Di qui il quesito se sia possibile farlo restando membri dell'Unione, ovvero se le due cose vadano necessariamente insieme. In altre parole, se l'unica via percorribile sia quella di recedere dall'Unione nel suo complesso, il che evidentemente comporta anche l'abbandono dell'euro.

In termini strettamente giuridici, sono state adottate ragioni a favore dell'una e dell'altra tesi. Fino all'inserimento nel Trattato di Lisbona dell'art. 50 la stessa appartenenza all'Unione era considerata irrevocabile, ma il diritto internazionale non conosce Trattati dai quali non sia possibile recedere anche parzialmente, a patto che la parte da cui si recede sia separabile dal resto.

È l'euro separabile dall'Unione? Sembrerebbe di sì nella situazione attuale, che vede nove Stati membri fuori dall'eurozona e due di essi con l'opzione di non entrare mai a farvi parte. Occorre tuttavia considerare che con l'uscita del Regno Unito non meno dell'85% delle economie dell'Unione faranno capo agli Stati euro, e che il peso di questi ultimi è destinato ad accrescersi con l'ingresso nell'eurozona di altri membri. Sarà dunque sempre più discutibile in futuro disgiungere l'area dell'euro da quella dell'Unione (in particolare da quella del mercato interno). Si va verso un'Europa a velocità anche diverse, ma orientate tutte verso una medesima meta.

#### **Perché uscire dall'Euro non sarebbe un affare**

Il mero ipotizzare da parte delle forze politiche l'uscita dall'euro, dalla Ue, comporterebbe oneri pesanti per i cittadini.

Nelle relazioni economiche con l'Europa, l'innalzamento dei costi di transazione si ripercuoterebbe sui movimenti di merci, persone, capitali da e verso l'area dell'euro.

Ciò avverrebbe qualunque fosse l'assetto delle relazioni cui si addivenisse: adesione allo Spazio Economico Europeo (SEE) (modello Norvegia); un fascio di accordi settoriali (modello Svizzera); la creazione di un'unione doganale (modello Turchia); la conclusione di un accordo di libero scambio (modello Canada). In tutti questi casi dovrebbe intervenire un accordo tra l'Unione e lo Stato recedente. Se questo non si raggiungesse, o nelle more di una sua conclusione, varrebbero le regole dell'OMC.

Ciò che è più grave, la "lira" si deprezzerebbe. Verrebbe decurtata la capacità di acquistare all'estero beni, servizi, cespiti reali e finanziari. L'alto tasso di cambio provocherebbe inflazione, svilendo risparmio monetario, stipendi, pensioni. Si diffonderebbero sfiducia nei mercati finanziari e





aspettative inflazionistiche. I tassi d'interesse e gli *spreads* tornerebbero a salire, abbattendo i valori dei titoli obbligazionari e azionari in portafoglio. La carenza di mezzi finanziari e l'aumento del costo dei mutui ridurrebbero ulteriormente i prezzi degli immobili, pari a oltre il 60% della ricchezza delle famiglie.

Il sistema bancario ha superato le due recessioni che nel 2008-2013 hanno falciato il Pil del 10%. Ma una terza recessione precipiterebbe nell'illiquidità e nell'insolvenza non poche aziende di credito già deboli le cui perdite ricadrebbero sui risparmiatori e sui contribuenti.

Nell'insieme, l'uscita dall'euro infliggerebbe ai cittadini italiani perdite di reddito e patrimoniali per centinaia di miliardi di dollari.

Oltre l'economia, la società italiana sarebbe sottoposta a spinte centrifughe laceranti, frammentata com'è in partiti e movimenti variamente affetti da qualunquismo e populismi. I fattori di coesione o collanti della società – il sistema pensionistico pubblico, la sanità pubblica, il patrimonio individuale – sarebbero scossi dall'uscita dall'euro.

L'euro è prezioso. È un'ottima moneta. È stabile, solida, domandata anche internazionalmente come valuta di riserva. L'Italia non ha un disavanzo verso l'estero da correggere. Comunque, una moneta deprezzata non darebbe fiato alle esportazioni per la parallela crescita dei costi delle importazioni di materie prime di cui siamo carenti e che dobbiamo procurarci all'estero, non rilancerebbe profitti, investimenti, produttività.

Le svalutazioni non hanno mai risolto il problema economico italiano. Dal crollo della lira del 1992 il "problema di crescita" è strutturale.

### **Le condizioni per restarci**

Nonostante la tardiva, lenta ripresa, la condizione dell'economia italiana resta grave, per il cedimento congiunto di domanda e d'offerta. Il vuoto di domanda emerge dall'eccesso del risparmio sull'investimento e dal surplus dei conti correnti con l'estero. La deficienza dell'offerta emerge dall'improduttività di lavoro e capitale, dall'assenza di progresso tecnico.

La politica economica deve sostenere sia la domanda sia la produttività. Finora ha fallito. Urgono gli interventi di governo e le autonome risposte delle imprese, che soli possono ricondurre il Paese su un sentiero di stabile progresso economico.

Va completato il riequilibrio delle pubbliche finanze. Con un indebitamento netto che tendesse a zero e un Pil nominale in crescita del 4% l'anno (metà prodotto, metà prezzi) lo stock del debito pubblico – la mina da disinnescare – scenderebbe rapidamente rispetto al Pil. Le uscite da frenare restano quella per forniture/appalti e quella per trasferimenti superflui a imprese ed enti vari.

Occorre, soprattutto al Sud, un piano d'investimenti pubblici in infrastrutture, fisiche e immateriali. Può essere all'avvio alimentato con parte delle risorse risparmiate di cui sopra, per poi finanziarsi con il reddito e il gettito che via via genera. Gli investimenti in infrastrutture sono essenziali: per la messa in sicurezza del territorio, volta a preservare i beni e l'incolumità dei cittadini; per aumentare la produttività delle imprese; per sostenere la domanda globale grazie a un moltiplicatore che è ben più alto rispetto a quello delle altre voci del bilancio pubblico.



Il diritto dell'economia attuale limita la produttività delle imprese. Devono risciversi in modo organico il diritto societario e fallimentare, del processo civile e amministrativo, del risparmio e della concorrenza.

La distribuzione dei redditi è altamente sperequata. Va corretta contrastando l'evasione e l'elusione dei più ricchi.

Le imprese italiane devono accettare la concorrenza, tornare a cercare il profitto attraverso la produttività fondata su innovazione e progresso tecnico. La svalutazione competitiva dell'euro non può risolvere un problema di produttività. Controproducenti sono gli aiuti pubblici e l'eccessiva moderazione salariale.

### **Il contesto europeo**

In questo quadro bisogna prestare rinnovata attenzione allo scenario economico europeo. Il problema europeo non è nella moneta, ma nello stile di governo dell'economia.

Cruciale è il ruolo che svolgerà la Francia di Macron.

L'economia francese è profondamente squilibrata. Il Pil, dopo aver ristagnato nel 2008-2014, progredisce troppo lentamente, e così la produttività del lavoro; il tasso di disoccupazione è prossimo al 10%; la bilancia dei pagamenti correnti è in deficit strutturale e la posizione netta del Paese verso l'estero è debitoria per il 20% del Pil (rispetto a quella creditoria della Germania, tendente al 60% del Pil); la pressione tributaria (53% del Pil) è fra le più onerose e distorsive, eppure non copre una spesa della PA abnorme (56% del Pil); l'indebitamento netto del bilancio è ai limiti del 3% del Pil, dopo che la fatidica soglia è stata spesso ecceduta in passato, mentre il debito pubblico è salito senza soluzione di continuità, al 100% del Pil.

Se la Francia, appiattendosi sulla Germania, sarà "austera" in politica economica supporterà costi ancor più pesanti in termini di reddito e di occupazione. Se non lo sarà, entrerà in aperta collisione con i parametri europei di bilancio e debito, come pure con le valutazioni dei mercati finanziari.

La prosecuzione di un eccessivo rigore di bilancio e del neo-mercantilismo della Germania rischiano di frantumare l'Ue. Ed una Francia ripiegata sull'asse franco-tedesco vi avrebbe un ruolo subalterno in ragione dell'attuale debolezza della sua economia. Insieme con l'Italia e con la Spagna, facendo anche leva sul suo ruolo centrale per la difesa e per la sicurezza dell'Europa, essa dovrebbe premere sulla Germania per intese su modifiche delle politiche seguite in questi anni.

### **4) L'Europa che vorremmo**

Nei paragrafi precedenti abbiamo voluto indicare le ragioni che, a nostro giudizio, rendono non solo utile ma essenziale il proseguimento del processo di integrazione e le conseguenze estremamente negative che per l'Italia deriverebbero dalla (auto?) esclusione da alcune delle sue politiche, ed in particolare dall'Euro. Siamo consapevoli però che la crescente disaffezione di larghi settori delle nostre opinioni pubbliche verso l'Unione Europea nasce da circostanze molto concrete che mettono spesso in ombra i pur innegabili vantaggi che abbiamo sin qui cercato di riassumere. In



queste considerazioni conclusive ci proponiamo quindi di delineare i contorni dell'Unione che vorremmo e di indicare i settori nei quali riteniamo che sia più urgente intervenire.

### **L'“asimmetria” dell'Euro**

La convergenza delle economie e la disciplina di bilancio sono essenziali per il buon funzionamento della moneta unica. Ma non si può prescindere dai costi sociali che specie in alcuni paesi comporta l'applicazione delle misure indicate come necessarie per realizzarle entrambe. Ha ragione il Presidente della Banca Centrale quando mette in guardia dalla “asimmetria intrinseca” di un sistema nel quale i paesi che maggiormente avrebbero bisogno di investire nella crescita e nell'ammmodernamento delle strutture hanno difficoltà a farlo oltre un certo livello per gli insufficienti margini di bilancio di cui dispongono, mentre quelli che questi margini ce li hanno non sono obbligati ad usarli a vantaggio anche degli altri.

Le regole di bilancio europee vanno impennate su limiti alle spese correnti (non sociali) e vanno integrate con una – rigorosa – “golden rule”, che consenta l'accumulazione di capitale pubblico produttivo. Prima ancora di metter mano agli assetti istituzionali d'Europa, ai trattati, i Paesi dell'area sono chiamati a dimostrare una loro capacità di coordinare le politiche economiche nazionali. I tedeschi hanno ragione nel non voler farsi carico dei debiti altrui e nel chieder loro di mettere la casa in ordine. Ma una posizione creditoria netta verso l'estero prossimo al 60% del Pil non ha senso economico ed è in stridente contrasto con l'idea stessa di un'Europa unita fra pari.

Nell'Unione che vorremmo i paesi più deboli dovrebbero essere consapevoli del pericolo che la loro condizione può comportare per la solidità del sistema nel suo complesso ed impegnarsi seriamente per porvi rimedio, e quelli più forti comprendere che è anche nel loro interesse non rendere loro questo compito ancora più difficile.

### **Le misure monetarie non bastano a superare la crisi.**

L'uscita dalla crisi e il riavvio di crescita e occupazione e quindi anche una inversione di tendenza nelle opinioni pubbliche richiedono una massiccia politica di investimenti pubblici, soprattutto nei settori delle infrastrutture e della conoscenza, in grado di trascinare quelli privati, aumentare la domanda globale e al tempo stesso migliorare la competitività del sistema senza deprimere i salari e, per questa via, la domanda interna. Ma una tale politica espansiva, per la quale non bastano le politiche monetarie, incontra spesso sul piano nazionale i limiti posti da livelli eccessivi di debito pubblico.

L'Eurozona, che è anche l'ambito all'interno del quale si può e si deve necessariamente andare verso una maggiore integrazione, dovrebbe avere quindi un'adeguata capacità di spesa dotata di risorse proprie e di una possibilità di indebitamento, senza che questo comporti in questa fase mutualizzazione dei debiti nazionali, nonché una gestione politica pienamente rispondente ai principi della legittimazione popolare, del controllo democratico e della competenza legislativa a livello parlamentare. Sono queste le basi imprescindibili per ogni riflessione sulla riforma della struttura istituzionale dell'Eurozona, in particolare per quanto riguarda la figura di un possibile “Ministro del Tesoro” che non potrà non avere una forte connotazione sovranazionale raccordata all'insieme delle Istituzioni dell'Unione e con esse coerente, come sottolineato anche dal Presidente della Commissione nel recente discorso sullo stato dell'Unione.





## **L'“asimmetria” nella gestione delle frontiere**

Lo stesso vale per l'altra questione al centro delle preoccupazioni delle nostre opinioni pubbliche, e cioè la questione migratoria. Qui l'asimmetria nasce dal contrasto fra il sistema pensato per il controllo degli accessi al territorio dell'Unione attraverso le sue frontiere esterne e la straordinarietà della situazione che alcuni stati membri si trovano a dover fronteggiare in ragione dell'eccezionalità dei flussi migratori cui stiamo assistendo e della loro collocazione. Il sistema di Dublino prescinde dalla carta geografica dell'Europa che vede alcune porzioni del suo territorio molto più aperte di altre alla migrazione via terra (la c.d. rotta balcanica) o via mare (la tragedia del Mediterraneo). Come osserva l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia in un recentissimo parere<sup>3</sup>: “È la geografia, non la scelta a dettare quali Stati membri dell'Unione si trovino in prima linea”. E la pressione della geografia può spesso diventare intollerabile per alcuni se manca la disponibilità di tutti alla condivisione.

La questione non è solamente di controllo delle frontiere. È di gestione comune di un fenomeno che non può essere affrontato singolarmente (bene ha fatto la Commissione ad avviare finalmente le procedure d'infrazione verso i paesi che rifiutano di accettare i meccanismi di ripartizione dei profughi collettivamente decisi), e che ha tutte le caratteristiche per diventare strutturale. È insieme un problema politico e di politiche verso le aree da cui provengono i flussi e verso le situazioni che li determinano e, in questo ambito, anche un problema di sicurezza collettiva che chiama in gioco anche la capacità dell'Unione di esprimere una politica estera, di sicurezza e di difesa veramente comune.

Nella sua complessità, il tema non sopporta semplificazioni né crociate ideologiche ed esige approcci integrati. Il Vertice di Parigi delle scorse settimane ha segnato l'emergere di una visione condivisa in questo senso fra tre grandi Paesi mediterranei (Francia, Italia e Spagna) e un grande partner continentale (la Germania) con il concorso dell'Alta Rappresentante e d'intesa con alcuni paesi chiave africani, sulla quale occorrerà impegnare adesso tutta la membership dell'Unione o quanto meno, per aspetti specifici e per non rimanere paralizzati, coloro che lo vogliano. Si tratta di uno sviluppo che dovrà essere giudicato alla prova dei risultati concreti sul terreno, nella consapevolezza che una cosa è contrastare i trafficanti di morte, altra dare risposte concrete ed il linea con il rispetto dei diritti umani alle esigenze primarie di milioni di disperati candidati all'avventura spesso fatale della migrazione.

## **Europa e politica di coesione: aumentare l'efficacia e ridurre i costi**

In una Unione nella quale riprendono vigore i nazionalismi, una delle più importanti politiche su cui è indispensabile riflettere per rilanciare l'azione europea è la Politica di Coesione. La questione ha anche una forte dimensione nazionale. Anche se, allo stato, l'Italia nel futuro non dovrebbe esserne più beneficiata e, come per il passato, il nostro Paese spende poco e male i fondi relativi, forse qualcosa si può ancora fare anche per i programmi in corso. È venuto il momento di agire, innanzitutto per rendere la spesa più produttiva.

---

<sup>3</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston nella causa C-490/16, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu), par.183



Oggi il 4% dei fondi programmati (ossia 18 miliardi su un totale europeo di 450, compresi i fondi nazionali, e 1,7 miliardi per l'Italia su un totale di circa 43) è destinato ad attività tecnica e di monitoraggio. Ossia a servizi di supporto, o meglio di surroga, alle attività della Pubblica Amministrazione, che tuttavia sembrano non sufficientemente efficaci per il corretto svolgimento dei programmi. Gestire meglio questi costi contribuirebbe non solo all'efficacia della spesa, ma anche a rafforzare la percezione nelle opinioni pubbliche dei meriti delle politiche europee. L'impegno assunto dal Presidente della Commissione in occasione del recente discorso sullo stato dell'Unione di fare dell'adozione di strumenti per facilitare l'uso dei Fondi strutturali una delle priorità del programma di lavoro della Commissione per i prossimi due anni fa ben sperare in questo senso.

### **La politica estera, di sicurezza e di difesa comune**

L'Europa è circondata da archi di crisi: dalla polveriera mediorientale ai rivolgimenti nel sud del Mediterraneo e nell'Africa sub-sahariana; dai Balcani ancora non completamente pacificati alle risorgenti tensioni alla frontiera orientale del continente, che riportano alla ribalta il problema della definizione di assetti stabili a cavallo di quella frontiera e specialmente nei rapporti con la Russia, ed infine alle tensioni che percorrono il Continente asiatico delle quali l'Europa ha più di una ragione per preoccuparsi. La sfida del terrorismo che incombe sempre più minaccioso sulle nostre società inserisce in questo quadro un elemento di ulteriore drammatica attualità ed accresce l'esigenza di una risposta coordinata ed unitaria ad un fenomeno che non conosce frontiere ed alle situazioni all'interno delle quali esso prospera.

La capacità dell'Europa di dare in prima persona risposta alle minacce esterne che la fronteggiano è ancor più essenziale nella fase d'incertezza che sembra essersi aperta con l'avvento al potere della nuova amministrazione americana. Per noi europei il rapporto transatlantico resta un pilastro fondamentale della nostra sicurezza. Per rafforzarlo di fronte ai segnali ambigui e preoccupanti che vengono da oltre Atlantico è necessario, oggi più che mai, accrescere la nostra capacità di essere "fornitori" di sicurezza, e non solo fruitori di una sicurezza in gran parte assicurata dall'alleato americano. La fragilità europea nel settore energetico spinge per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento e per la sicurezza dei rapporti specie con le aree di provenienza. Altro settore per il quale è cruciale una politica estera e di sicurezza comune.

Si tratta di un impegno tutt'altro che facile. Protagonismi nazionali non coordinati e senza il coinvolgimento delle preposte Istituzioni Europee non sono utili alla soluzione delle situazioni di crisi che si vogliono affrontare e al percorso di costruzione di una politica estera comune che si afferma di voler perseguire. La vicenda libica lo sta a dimostrare tanto più che le incertezze americane e l'attivismo di altre potenze rendono quanto mai necessaria una coesa politica europea nel Mediterraneo. L'incontro di Parigi del 28 agosto scorso è stato un positivo segnale nella giusta direzione.

Le decisioni del Consiglio Europeo del 22 giugno sulla proposta di un Fondo europeo per la difesa e sull'avvio di una cooperazione strutturata permanente tra i Paesi che vorranno realizzarla vanno nella direzione auspicata di una sempre maggiore integrazione, pur con la consapevolezza degli attuali limiti riguardo ad un aspetto cruciale della sovranità, evidenziato tra gli altri dalla questione della deterrenza nucleare francese.



## **Quale Europa?**

L'Unione che vorremmo dovrà risolvere l'attuale dicotomia fra la dimensione intergovernativa che conduce, nella migliore delle ipotesi, al minimo comune denominatore, quando non si traduce nella prevalenza del più forte o nell'immobilismo dei veti incrociati, e quella sovranazionale che spinge per l'europeizzazione della governance.

Il superamento delle contraddizioni della struttura attuale e degli ostacoli alla sua efficacia passa attraverso un ripensamento complessivo che definisca chiaramente gli ambiti e i confini dell'azione comune rispetto a quella nazionale, riduca il peso dell'intergovernativo nella dimensione comunitaria, restituisca alle Istituzioni il loro ruolo originario e accresca la partecipazione popolare nell'attività dell'Unione e nella formazione dei suoi organi.

Si torna a parlare di accrescere ulteriormente la rappresentatività del Presidente della Commissione attraverso un processo più trasparente ed inclusivo di designazione da parte delle forze politiche europee e di elezione diretta del Presidente del Consiglio Europeo, nonché di unificazione nella stessa persona delle due cariche. L'elezione diretta introdurrebbe anche nel Consiglio Europeo un primo elemento di sovranazionalità: un Presidente eletto a livello europeo avrebbe una legittimazione diversa e più ampia di quella puramente nazionale degli altri membri del Consiglio, e da questa legittimazione egli trarrebbe una forza e un'autorevolezza ben superiore a quella di un Presidente nominato. In questa prospettiva l'idea di attribuire al Presidente della Commissione, rafforzato nella rappresentatività e nella legittimazione democratica da un collegamento ancora più stretto con le elezioni del Parlamento Europeo, anche la presidenza del Consiglio Europeo potrebbe costituire un ulteriore sviluppo della dimensione sovranazionale dell'Unione Europea.

## **...e con chi?**

L'Unione che vorremmo non dovrà lasciare indietro nessuno, ma nemmeno potrà restare ostaggio di motivazioni deboli. Percorsi differenziati sul cammino della integrazione sono oggi più che mai necessari, come è stato ribadito anche nell'occasione della celebrazione del sessantesimo anniversario della firma del Trattato di Roma. Questo non significa rompere l'unitarietà del quadro complessivo. Tutti continueranno a partecipare al nucleo delle politiche comuni previste dal Trattato, e in particolare al Mercato Interno e alle sue quattro libertà e, nella misura in cui ne posseggano i requisiti, all'Unione Economica e Monetaria. I progressi settoriali che potranno essere realizzati per l'impulso di un gruppo di paesi "like minded", da cui l'Italia non potrà rimanere assente, non faranno altro che aprire nuove strade alla collaborazione, che anche gli altri, se lo vorranno, potranno percorrere.

Ma la riflessione sugli assetti istituzionali s'impone anche con riferimento alla prospettiva d'integrazioni differenziate dove i "gruppi di testa", se continuassero ad esprimere lo stesso tasso di intergovernatività che caratterizza la struttura attuale, sarebbero esposti agli stessi condizionamenti ed alle stesse contraddizioni che oggi rallentano e spesso bloccano l'azione a ventisette. Anche da questo punto di vista la prospettiva federale perseguita fin dall'inizio del percorso integrativo europeo si conferma il riferimento obbligato di ogni azione che si proponga di rivitalizzare un processo che negli ultimi tempi ha dato troppi segnali di stanchezza e di ripiegamento.