

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

Quaderni di Politica Internazionale

6



Dove va l'Europa?

Amb. Pietro Calamia
(6 febbraio 2014)

1. Per comprendere la direzione di marcia dell'Europa, è necessario ripensare al punto di partenza.

Nel XX^{mo} secolo, due guerre mondiali, originate in Europa – tra Paesi europei – hanno insanguinato il nostro continente. Alla fine della seconda guerra mondiale un gruppo di Statisti di livello – e tutti provenienti da zone di frontiera, Adenauer, De Gasperi, Schuman – comprese che occorreva creare un nuovo tipo di collaborazione per evitare che i drammi della prima metà del secolo si ripetessero. Nacquero così, prima la Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA) e poi la Comunità europea (e l'Euratom) con i Trattati di Roma del 1957.

Il punto centrale era la riconciliazione franco-tedesca. Con un ruolo importante anche per l'Italia, che condivideva la necessità di non ripetere, nei confronti della Germania, gli errori politici compiuti dopo la prima guerra mondiale.

Prima constatazione. La riconciliazione franco-tedesca è stata effettiva e l'Europa ha conosciuto *il più lungo periodo di pace della sua Storia*. Quasi 70 anni dal 1945.

Seconda constatazione. Si è *dissolta* – alla fine degli anni '80 – la divisione dell'Europa tra Est ed Ovest, tra mondo occidentale e mondo comunista. In questa evoluzione positiva, ha avuto certamente un ruolo importante la saldezza difensiva dei Paesi europei nella *Nato e l'Alleanza con gli Stati Uniti*: ma ha influito anche – e molto – il *progresso economico dell'Europa occidentale* e l'attrazione che il benessere delle regioni occidentali esercitava sui cittadini dei Paesi dell'Est. Non bastava *la cortina di ferro*, né *il Muro di Berlino* a fermare l'esodo verso Occidente da quei Paesi. Alla fine *la divisione tra le due Europe si è dissolta senza guerra*. Sembra un miracolo.

Basterebbe questa sommaria ricostruzione degli eventi per dimostrare il *successo* della costruzione europea.

Ciò che voglio sottolineare è che, pur non riuscendo ancora ad agire come una *entità a sé stante*, con una propria politica estera, di sicurezza e difesa, l'Unione Europea – *per il solo fatto di esistere*, ha *modificato la realtà internazionale*.

I cittadini dei nostri Paesi tendono però a sottovalutare questi straordinari risultati – talvolta li sottovalutano anche i Governi – e sono portati a concentrarsi sulla *debolezza*, sulla *lentezza* di quello che stiamo costruendo – *aspetti* che certamente *vi sono*.

2. Vorrei fare qualche considerazione per cercare di far meglio comprendere *come si costruisce l'Europa*.

Anzitutto *una premessa*: alla Comunità, prima, ed all'Unione Europea oggi, non sono applicabili gli *schemi costituzionali degli Stati nazionali*. Si tratta di una *costruzione originale* che sta sperimentando un nuovo *modello politico*, la cui principale caratteristica è una costante *evoluzione istituzionale*.

Evoluzione che si è verificata negli elementi principali della sua struttura che è costituita dal *Parlamento*, dal *Consiglio* e dalla *Commissione*.

Parlamento

Nella componente “*Parlamento*” si sono verificati i cambiamenti più importanti. Nei Trattati originari il Parlamento si riuniva una volta all'anno (art.139) ed il Consiglio poteva essere “*udito*” dal Parlamento secondo le sue regole interne (art.140); era composto da delegati inviati dai Parlamenti nazionali. La svolta essenziale è certamente collegata con la decisione del Consiglio europeo di Roma di inizio dicembre 1975, presieduto da Aldo Moro, di eleggere direttamente i

membri del Parlamento europeo. Pochi mesi dopo la prima elezione diretta del 1979, il Parlamento respinse il progetto di bilancio 1980 del Consiglio (e della Commissione). Ci vollero sei mesi di faticosi negoziati per ristabilire – a fine giugno 1980 – la normale gestione di bilancio della Comunità.

Ma a parte la prova di forza sul bilancio 1980, grazie all'autorità acquisita con l'elezione diretta, il Parlamento fu in grado di esercitare *un'azione di stimolo* sul Consiglio (e sulla Commissione) per *far avanzare l'integrazione europea*. Altiero Spinelli svolse un ruolo da protagonista, promosse la creazione della Commissione per i problemi istituzionali (1981), i cui dibattiti portarono al progetto di Trattato parlamentare per l'Unione Europea (febbraio 1984).

Il Trattato non fu accolto dai Capi di Stato o di Governo a Fontainebleau (Presidenza Mitterrand, giugno 1984), ma contribuì a far decidere la convocazione della *prima Conferenza intergovernativa a Milano* nel giugno 1985 (Presidenza Craxi-Andreotti) che portò all'Atto Unico.

Il Parlamento ha ottenuto progressivamente poteri di bilancio, poteri di codecisione legislativa con il Consiglio ed un ruolo politico nella scelta del Presidente e dei membri della Commissione.

Un cambiamento radicale rispetto alle disposizioni dei Trattati originari. (A Spinelli è dedicata una grande ala della sede del Parlamento a Bruxelles).

Il Consiglio Europeo

I Capi di Stato o di Governo *non frequentavano* all'inizio Bruxelles. Ogni tanto si riunivano (erano vere e proprie Conferenze internazionali) come nel 1969 all'Aja e nel 1972 a Parigi, dopo l'entrata nella Comunità della Gran Bretagna (l'Irlanda e la Danimarca).

Le riunioni regolari hanno avuto inizio nel 1974. All'origine di queste riunioni vi è – a mio giudizio – il quasi contemporaneo passaggio, appunto nel 1974, di V. Giscard d'Estaing e di Helmut Schmidt dai Ministeri delle Finanze alla Presidenza della Repubblica ed alla Cancelleria federale, a Parigi e Bonn.

Giscard e Schmidt erano stati assidui frequentatori dei Consigli delle Finanze a Bruxelles e Lussemburgo. Giscard, personalità brillante, si esaltava nel dialogo – e nella polemica. Con l'entrata della Gran Bretagna il Consiglio si era arricchito della presenza del Cancelliere dello Scacchiere. Suppongo che l'idea della perdita della tribuna europea non piacesse soprattutto a Giscard: le sue ambizioni andavano oltre la Presidenza del Consiglio dei Ministri francese all'Eliseo. Nacque così, in sostanza, il Consiglio europeo (allo stesso Giscard si deve del resto, dal 1975, la nascita del Vertice G6-G7 con Stati Uniti, Giappone, Canada).

A parte le circostanze della *nascita* del Consiglio europeo, la partecipazione dei Capi di Stato o di Governo ai lavori europei era necessaria. Come sarebbe stato possibile prendere decisioni politiche quali l'elezione diretta del Parlamento europeo, la PESC, la PESD o la moneta unica?

Il Consiglio Europeo è stato istituzionalizzato con il Trattato dell'Atto Unico, entrato in vigore nel 1987 e successivamente regolato fino alla nomina di un Presidente stabile, con il Trattato di Lisbona del 2009 (attualmente il belga van Rompuy).

Commissione

Il terzo elemento della struttura europea è, come è noto, la Commissione che ha visto estendersi, gradualmente, i suoi settori di competenza e che ha trovato una crescente dimensione politica nel dialogo con il Parlamento sulla legislazione comunitaria. Il Parlamento inoltre, come ho ricordato prima, si pronunzia sulla nomina del Presidente e dei membri della Commissione. Nel 1999 ha mandato a casa la Commissione Santer.

Per quanto riguarda la sua composizione, la Commissione ha invece conosciuto una evoluzione, a mio giudizio, *non positiva*.

E' stato infatti abbandonato il principio iscritto nei Trattati di Roma che stabiliva una maggiore presenza nell'Esecutivo dei Paesi più popolosi rispetto agli altri. Alla Convenzione prima e nel Trattato di Lisbona poi, si è optato per una *presenza paritaria* degli Stati membri in seno alla Commissione.

Un passo indietro sulla via dell'integrazione, fatto proprio mentre si decideva formalmente che il *criterio della popolazione* entrava nel calcolo della maggioranza per l'approvazione degli atti del Consiglio (numero di Stati membri + percentuale di popolazione).

Alto Rappresentante

Un elemento *nuovo* nella struttura europea è quello della figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera, la Sicurezza e la Difesa, che dispone di un *servizio diplomatico per l'azione esterna*, presiede il *Consiglio Affari Esteri* ed è *Vice Presidente della Commissione*. Una formula che sembra tradire l'aspirazione ad una *fusione* nell'Esecutivo a due teste – Commissione/Consiglio.

Evoluzioni future

3. Questo è il quadro istituzionale che si può fare attualmente dell'Unione Europea.

In prospettiva, è immaginabile che il Parlamento, con la forza politica dell'elezione diretta, continuerà a rafforzare il suo ruolo nell'equilibrio istituzionale; il Consiglio avrà a lungo bisogno del ruolo dei Capi di Stato o di Governo; la Commissione, migliorata nella composizione, potrà esercitare un ruolo più incisivo nella guida degli affari europei.

Aggiungo che la grave crisi economica e finanziaria mondiale ed europea, malgrado le tensioni suscitate, ha rafforzato l'integrazione. Nel campo del governo dell'economia, delle politiche di bilancio, dell'Unione bancaria si sono fatti progressi impensabili tra i Paesi dell'Eurozona. Occorre proseguire su questa strada, sulla quale il ruolo dei Capi di Stato o di Governo rimarrà, ancora a lungo, indispensabile.

Il momento resta difficile; la grave crisi economica, la mancanza di crescita, l'aumento della disoccupazione preoccupano i cittadini dei nostri Paesi ed alimentano sfiducia nei confronti dei Governi e delle Istituzioni europee. Dobbiamo uscire da questa spirale e possiamo farlo *solo tutti insieme*.

I Paesi europei, *singularmente*, non sono in grado di affrontare le sfide della globalizzazione, non hanno la dimensione economica, né la forza politica per fronteggiare i grandi Paesi emergenti. *Insieme* possono invece meglio tutelare i loro interessi e difendere i valori propri della civiltà occidentale – *stato di diritto, tolleranza, diritti umani*.

Ho ricordato all'inizio come, pur non avendo ancora affinato gli strumenti della politica estera, sicurezza e difesa, l'Europa, per il solo fatto di esistere ha influenzato le vicende internazionali: 70 anni di pace, fine della divisione dell'Europa. Una volta in funzione gli strumenti della PESC e della PESD, potremo ritrovare un ruolo decisivo nelle vicende del mondo.

La politica europea dell'Italia

Amb. Pietro Calamia

(6 febbraio 2014)

1. Una premessa. L'impostazione politica europeista dell'Italia (Governo-Parlamento-opinione pubblica) ha consentito alla diplomazia di inquadrare la legittima tutela degli interessi nazionali in una prospettiva di integrazione europea – quindi di affermazione degli interessi generali della Comunità.

Per illustrare questa considerazione generale ricorderò, sinteticamente, alcune fasi-chiave della politica europea dalla fine degli anni '60 agli anni '80.

2. Anzitutto il negoziato per le *risorse proprie* della Comunità del 1969-'70. Il regolamento finanziario era in scadenza e la Francia esigeva che si definisse il regolamento *definitivo*, prima dell'apertura del negoziato per l'adesione della Gran Bretagna. Per l'Italia vi era la necessità di ridimensionare la propria partecipazione finanziaria (falsata dal non calcolo dei prelievi agricoli come contributo al bilancio) all'effettivo peso economico del Paese, *senza compromettere il proprio status* - giuridicamente ed istituzionalmente *pari a quello di Francia e Germania*.

Si trattava cioè di portare dal 26-27% al 21% il contributo dell'Italia al bilancio (con cammino inverso da percorrere da parte della Francia). Col sistema delle risorse proprie – dazi, prelievi, IVA – il risultato venne raggiunto. Fu un grande successo politico della linea italiana – determinante la posizione di Moro ed il lavoro di Colombo. Ottenemmo anche l'approvazione dei regolamenti vino e tabacco (di preminente interesse italiano).

Fu un riequilibrio indispensabile anche per non doversi porre in Italia fastidiosi problemi dare/avere di bilancio.

3. In quel negoziato vi fu una prima apertura per i futuri poteri di bilancio del Parlamento europeo. Fu molto importante, anche per questo aspetto, la determinazione italiana. Al Parlamento venne riconosciuto un primo potere di bilancio sulle c.d. “spese non obbligatorie” (pari al 5% del bilancio).

4. Quella del Parlamento è stata una preoccupazione costante del Governo italiano. Non è un caso che l'elezione diretta del Parlamento europeo venne decisa, con Presidenza italiana, nel Consiglio europeo dell'1-2 dicembre 1975, a Palazzo Barberini, a Roma, presieduto da Aldo Moro.

Ricordo il lungo e difficile dibattito che precedette la decisione che vide contrapposti gli Inglesi (ed i Danesi) agli altri Paesi, più o meno convinti fautori dell'elezione diretta.

Le argomentazioni di Harold Wilson erano di due ordini. La prima di politica interna britannica: in Gran Bretagna – spiegava Wilson – solo il Primo Ministro decide la data dell'elezione politica. E' impensabile un'elezione politica *a data prestabilita*.

Il secondo argomento aveva una valenza politica generale: volete indire una elezione per designare Parlamentari che non hanno poteri di bilancio, poteri legislativi, né poteri politici?

La visione di Moro – che presiedeva il Consiglio europeo – era molto più lungimirante di quella degli Inglesi. Con calma, Moro continuava a ripetere che un Parlamento eletto i poteri avrebbe saputo conquistarsi. Ed aggiungeva, con leggera ironia, che si sarebbe del resto potuto obiettare anche all'attribuzione di poteri *ad un Parlamento non eletto*. Fu un dibattito politico alto, che si concluse con la storica decisione di eleggere direttamente il Parlamento; Inglesi e Danesi si associarono successivamente alla decisione.

Quello che è accaduto in seguito ha dato completamente ragione alla visione di Moro. Il Parlamento eletto nel 1979 respinse, pochi mesi dopo, in toto, il bilancio della Comunità del 1980 – usando una disposizione considerata fino ad allora un *deterrente* più che un potere reale.

Spettò alla Presidenza italiana del 1980 di rimettere insieme i cocci del bilancio, fino alla sua approvazione a fine giugno.

5. Insisto su questo aspetto dell'elezione diretta, perché, come ho ricordato prima, rappresentò uno dei momenti politico-istituzionali più importanti della Comunità. A parte la prova di forza sul bilancio 1980, il Parlamento si mosse sul piano istituzionale, con il Progetto di Trattato per l'Unione Europea (febbraio 1984, trentennale la settimana prossima). Questi fermenti contrastavano con una Comunità – che malgrado l'Atto Genscher Colombo del 1983 – attraversava una fase di *stasi* (anzi di depressione) collegata all'intransigenza della Signora Thatcher per la riduzione del contributo britannico al bilancio della Comunità. Una soluzione all'annoso problema venne trovata nel 1984 al Consiglio europeo di Fontainebleau.

Sul tavolo negoziale della Comunità si trovava – ed era molto ingarbugliato – il negoziato per l'adesione di Spagna e Portogallo, iniziato nel 1977, rallentato da molti pregiudizi – soprattutto francesi.

La Presidenza italiana del 1985 seppe cogliere il momento favorevole creato dalla “pacificazione” con la Gran Bretagna e la volontà di far progredire la Comunità di Jacques Delors, arrivato alla Presidenza della Commissione all'inizio di gennaio 1985, per imprimere nuovo slancio al negoziato. All'inizio di quell'anno, l'unico settore per il quale era stato raggiunto l'accordo era quello dei prodotti industriali. Per i prodotti agricoli – continentali e mediterranei – per la pesca, per la parte sociale (inclusa la libera circolazione dei lavoratori); per gli aspetti istituzionali, per la partecipazione finanziaria le soluzioni erano tutte da trovare, con un equilibrio nelle concessioni tra le Parti. Alla fine di marzo 1985, la parte più politica del negoziato era conclusa – se ne festeggiò al Consiglio europeo di fine marzo a Bruxelles. Ma vi furono tentativi di riaprire questo o quell'aspetto del negoziato – praticamente fino alla vigilia della firma del Trattato di adesione (12 giugno).

Erano soprattutto i *Francesi* che cercavano di riportare al Consiglio l'uno o l'altro aspetto del negoziato che continuava a livello Supplenti. Andreotti ribatteva – respingendo i tentativi di Roland Dumas e Catherine Lalumière – “al Consiglio abbiano già festeggiato, il negoziato deve continuare a livello Supplenti”.

6. La felice conclusione dei negoziati con la Spagna ed il Portogallo portò una ventata di entusiasmo nella Comunità e contribuì alla decisione di Milano di andare “oltre il Trattato di Roma”. La decisione di convocare la Conferenza intergovernativa (la prima dal 1957) fu difficile con l'opposizione di Gran Bretagna e Danimarca (anche la Grecia votò contro) e sembrò che gli Inglesi potessero non parteciparvi. Le esitazioni inglesi vennero rapidamente superate e posso testimoniare che il contributo britannico durante la Conferenza per l'Atto Unico fu molto costruttivo per la parte mercato interno. La decisione – adottata a Milano grazie alla determinazione di Craxi ed Andreotti – nasceva anche dalla ricordata azione tenace di Altiero Spinelli al Parlamento europeo – che aveva redatto un progetto di un Trattato.

La Conferenza si svolse – diversamente da quelle successive – in tempi rapidissimi sotto un'abile Presidenza lussemburghese: ai primi di dicembre 1985 il nuovo Trattato era sul tavolo dei Capi di Stato o di Governo. Tra i principali risultati, l'inserimento della cooperazione politica nel Trattato, l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo, l'estensione della competenza comunitaria ad una serie di nuove materie – ricerca e tecnologia, ambiente, istituzionalizzazione del Fondo regionale, competenza della Commissione a promuovere il *dialogo tra le Parti sociali* a livello europeo, obiettivo della coesione ex-sociale.

La *principale lacuna* fu quella di non raggiungere l'intesa – malgrado gli sforzi dell'Italia – per la *codecisione legislativa Consiglio/Parlamento* europeo sulle materie che dovevano portare al mercato interno.

Ma 2/3 delle misure previste dal Libro Bianco sarebbero state *adottate a maggioranza*. Una rivoluzione se si pensa che nel 1966 – 20 anni prima – si era rischiata la *rottura della Cee* per il passaggio al voto a maggioranza (compromesso di Lussemburgo).

La possibilità del voto a maggioranza modifica *l'atteggiamento delle delegazioni nazionali*. Sapendo di poter essere messi in minoranza occorre muoversi in un modo diverso sul piano negoziale.

Questa nuova realtà portò nei mesi successivi ad un serrato negoziato per la modifica del *Regolamento interno del Consiglio*, per rendere più agevole il ricorso al voto, non solo su decisione della Presidenza, ma anche a richiesta di uno Stato membro o della Commissione (se la maggioranza semplice dei Paesi membri concorda). La modifica venne formalizzata dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico, *sotto Presidenza britannica*. Consentitemi di ricordare che la *formula di compromesso era italiana*.

7. Vorrei tornare brevemente all'Atto Unico. I giudizi successivi sono stati unanimi nel riconoscere il valore di quel Trattato. Per Delors è diventato "il mio Trattato preferito". A fine 1985, le valutazioni furono discordi. I federalisti erano insoddisfatti, lo era Delors stesso. Il punto di maggiore delusione era il mancato accordo sul potere di codecisione legislativa Consiglio-Parlamento.

Il Governo italiano ritardò la firma del Trattato – lo facemmo all'Aja nel febbraio 1986 – formulò riserva sui mancati poteri del Parlamento.

Vi fu persino chi sostenne che il Trattato non andava firmato e si opponeva, successivamente, alla ratifica.

Oggi – lo riconoscono tutti – si considera che sarebbe stato – il respingerlo – un errore drammatico.

Dalla stasi dell'inizio degli anni '80 al dinamismo della seconda metà che si concluderà con la caduta dei regimi totalitari nell'Europa dell'Est. Una accelerazione della Storia, imprevedibile pochi anni prima.

Per quanto riguarda la Comunità, val la pena di sottolineare che, con l'Atto Unico, furono poste le premesse per gli sviluppi successivi. Vi è una *concatenazione logica tra il mercato interno, la stabilità dei rapporti di cambio e la moneta unica*. Per la politica estera di sicurezza e difesa, il cammino è ancora lungo, ma tanti passi avanti sono già stati fatti.

L'integrazione europea deve ispirarsi alla visione dei sognatori, ma può andare avanti – a mio giudizio – solo con le gambe della diplomazia. Scusate questa conclusione forse un po' troppo *pro domo mea*!

Unione Economica e Monetaria: dove stiamo?

Amb. Roberto Nigido

(6 febbraio 2014)

Gli antefatti.

La storia dell'integrazione europea conferma la genialità dell'intuizione dei Padri fondatori, che hanno impostato il progetto sulla creazione di Istituzioni comuni cui affidare responsabilità specifiche, suscettibili di innescare ulteriori evoluzioni funzionali e istituzionali. Così è stato, anche se i tempi sono stati e continuano a essere lunghi. Appena completato il Mercato Comune (1967), si è cominciato a pensare a una moneta comune che ne assicurasse il funzionamento senza gli ostacoli connessi con le oscillazioni del valore delle monete nazionali (Rapporto Werner del 1970). Venne lanciato così il primo progetto di Unione Economica e Monetaria e avviato il "Serpente Monetario". Le turbolenze finanziarie dei primi anni '70 fermarono la esecuzione del progetto, che fu ripreso però pochi anni dopo, limitatamente alla parte relativa alla stabilizzazione delle monete, mediante il "Sistema Monetario Europeo", basato appunto su un sistema di accordi tra le Banche Centrali.

Il fervore europeista dei primi anni '80, cui non fu estraneo il successo conseguito con la stabilizzazione delle oscillazioni dei cambi e la conseguente messa in sicuro del mercato comune dalle svalutazioni competitive, portò a ulteriori progressi: l'"Atto Unico" del 1986 sancì in particolare la trasformazione del Mercato Comune nel grande Mercato Interno, dove beni, servizi, capitali e persone circolano come all'interno dello stesso Paese. L'entrata in vigore del mercato interno nel 1987 stimolò una immediata riflessione sulla necessità di riprendere il progetto complessivo di Unione Economica e Monetaria (proposta Genscher del febbraio 1987). La presidenza tedesca della prima metà del 1988 ottenne dal Consiglio Europeo la creazione di un Comitato presieduto dal Presidente della Commissione e composto dai Governatori delle Banche Centrali Europee. Il Rapporto, molto articolato sia sulla parte unione monetaria che su quella concernente l'unione economica, ma che non si scostava poi molto dallo schema del Rapporto Werner, fu presentato nel marzo 1989 e costituì la base per i lavori della Conferenza Intergovernativa che portò all'approvazione del Trattato di Maastricht nel dicembre 1991.

La messa in atto del progetto.

"L'Unione Economica e Monetaria è nata zoppa". Questo è stato il commento dei Padri della moneta unica, Delors, Ciampi, Padoa-Schioppa, sui risultati del Trattato di Maastricht. Pur nella soddisfazione di veder nascere l'unione monetaria, non potevano non esprimere le proprie riserve sulla costruzione complessiva perché, contestualmente, non si era dato avvio anche all'unione economica, come invece era stato raccomandato dal Comitato del quale erano stati significativi protagonisti. Padoa-Schioppa ebbe a dire: "abbiamo creato una moneta senza uno Stato".

Il Patto di Stabilità e Crescita, che fu adottato dopo la decisione sulle monete che avrebbero fatto parte del sistema per assicurare il rispetto degli impegni presi a Maastricht dai Paesi membri, si è rivelato insufficiente nelle sue disposizioni, da un lato, e troppo facile da violare, dall'altro, dato il meccanismo decisionale previsto per il Consiglio. Francia e Germania hanno violato il Patto nel 2003, con l'approvazione della presidenza di turno, italiana in quel momento. La Commissione ha fatto ricorso alla Corte di Giustizia, ma lo ha perso (secondo la Corte, il Consiglio aveva deciso secondo quanto previsto dal regolamento istitutivo del Patto). Va anche registrata la pervicace opposizione della Germania e dell'Olanda, in quegli anni, agli inviti della Commissione (presidenza Prodi) volti a rafforzare il coordinamento a livello europeo sull'economia dei Paesi membri.

La mancanza di un governo europeo dell'economia si è rivelata drammatica a partire dalla crisi finanziaria innescata negli USA a seguito del crollo provocato dai prodotti finanziari derivati dai prestiti immobiliari, quando la crisi si è estesa all'Europa e ha messo in luce le fragilità per molti

Paesi europei derivanti dal circolo vizioso indebitamento-squilibri finanziari mondiali. Le cause delle ricorrenti turbolenze finanziarie mondiali vanno ricondotte infatti, non tanto e non solo alle speculazioni basate sulle vendite allo scoperto, quanto all'eccesso ormai strutturale di risparmio rispetto agli impieghi produttivi. Dopo la caduta delle barriere alla libera circolazione dei capitali, i gestori di questa parte del risparmio lo spostano da un continente all'altro e da un Paese all'altro in cerca di guadagni, prendendo di mira innanzitutto i Paesi considerati più fragili perché maggiormente indebitati (anche se l'indebitamento non è l'esclusivo indicatore della debolezza economica di un Paese: caso Giappone).

La crisi del debito greco, prodottasi nel 2009 a seguito della scoperta del vero stato delle finanze elleniche, si è estesa a diversi altri Paesi dell'Europa, quando i privati sono stati coinvolti nella ristrutturazione del debito e i mercati si sono resi conto delle implicazioni della “*no bail-out clause*”, generando una crisi di sfiducia sulle possibilità di sopravvivenza della moneta unica e provocando il riallineamento del credito delle banche su quello dei Paesi di appartenenza.

Per frenare la slavina finanziaria che si stava abbattendo sull'Europa, nel 2011 la BCE ha accordato crediti alle banche per 1000 miliardi di Euro, mentre già a partire dall'anno precedente erano state adottate le prime misure finanziarie a livello europeo per sostenere i Paesi in difficoltà: creazione nel maggio 2010, con regolamento del Consiglio, del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria e, con accordo intergovernativo, del Fondo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria, dotato di una capacità di accordare crediti agli Stati Membri, di acquistare buoni statali sul mercato primario e di sostenere le banche per 440 miliardi, a fronte di impegni degli Stati in materia di risanamento finanziario e riforme strutturali: impegni verificabili da parte della Commissione, della BCE e del FMI.

Si avviava così una vigilanza rafforzata dell'Unione Europea sui bilanci nazionali ma non erano ancora previste né misure europee di sostegno, in funzione anticiclica, alla economia dei Paesi chiamati a ridurre la spesa, né considerata una ipotesi più complessiva di governo economico europeo. Veniva però meglio definita e istituzionalizzata la capacità finanziaria dell'Europa per soccorrere i Paesi in difficoltà, ancora una volta mediante un atto del Consiglio, per le regole, e uno strumento intergovernativo, per la parte finanziaria: il Meccanismo Europeo di Stabilità, con una dotazione di 650 miliardi, creato nel marzo 2011 per sostituire il Meccanismo e il Fondo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria. Complessivamente sono stati erogati crediti agli Stati per 280 miliardi.

Per quanto riguarda la procedura relativa alla disciplina di bilancio, va ricordato innanzitutto il cosiddetto “semestre europeo”, già in atto da tempo. Il semestre in realtà dura un anno: inizia a novembre, quando la Commissione analizza le politiche di bilancio dei Paesi membri e esprime le proprie raccomandazioni, e si conclude a ottobre dell'anno successivo. I Paesi membri presentano alla Commissione a marzo i propri orientamenti di politica fiscale, che il Consiglio Europeo esamina a luglio; la legge di bilancio nazionale per l'anno successivo viene presentata alla Commissione a ottobre. La disciplina di bilancio è stata rafforzata con il Regolamento del Consiglio del 2011 (cosiddetto “*six pack*”), che prevede: la convergenza verso il pareggio del bilancio; l'allineamento del ritmo di crescita della spesa pubblica su quello dell'aumento del PIL a medio termine; la riduzione del debito nazionale al 60% del PIL in venti anni; l'attribuzione alla Commissione del potere di indirizzare orientamenti agli Stati membri e di imporre un deposito infruttifero pari allo 0,2% del PIL in caso di scostamenti significativi, nonché l'inversione della maggioranza al Consiglio per l'approvazione delle misure proposte dalla Commissione; l'attribuzione alla Corte di Giustizia della giurisdizione sui conflitti tra Commissione e Paesi membri e tra Paesi Membri; la creazione di un Meccanismo di Allerta Rapido, affidato alla Commissione per monitorare tempestivamente squilibri macroeconomici, interni ed esterni, dei Paesi membri. Quest'ultimo meccanismo è stato applicato dalla Commissione anche alla Germania per gli squilibri nella sua bilancia commerciale, provocando le reazioni stizzite di chi si considera il primo della classe.

Queste disposizioni sono state rese anche direttamente cogenti sul piano nazionale con il cosiddetto “*Fiscal Compact* “. Si tratta di un trattato internazionale voluto dalla Germania, come

condizione per accedere al sostegno del Meccanismo Europeo di Stabilità, ed entrato in vigore nel 2013. Il Parlamento italiano ha approvato il trattato con legge costituzionale, ben conscio della nostra pesantissima situazione debitoria e del fatto che l'uscita dall'EURO avrebbe conseguenze drammatiche per il nostro Paese, oltre a mettere in questione la sopravvivenza della moneta unica e forse anche quella della stessa Unione Europea.

Nel frattempo però la situazione rimaneva precaria, per le lentezze e complessità del processo decisionale europeo, per le titubanze della Germania e per la convinzione che si stava diffondendo nei mercati che l'EURO sarebbe crollato.

La svolta del giugno 2012.

Nella primavera del 2012 una nuova grave crisi di fiducia nell'EURO, generata dalle persistenti difficoltà dei Paesi più indebitati, come l'Italia, a rimettere in ordine le proprie finanze e a adottare le tanto a lungo richieste riforme strutturali, ha fatto schizzare lo spread BTP-Bund a oltre 500 punti base, quando il livello di 200 punti è generalmente ritenuto rispecchiare correttamente la solidità relativa delle due economie. Di fronte alla catastrofe in arrivo, nel giugno 2012 il Consiglio Europeo si è così finalmente deciso ad adottare, grazie anche a un ruolo più determinato e coordinato svolto da Italia, Francia e Spagna nonché dai Presidenti del Consiglio Europeo, della Commissione e della Banca Centrale, un significativo pacchetto di misure, sia sul piano finanziario che su quello della messa allo studio di un progetto volto a creare un governo europeo dell'economia, capace di mettere l'Europa al riparo da shock economici esterni e di preservare il modello di coesione sociale europeo.

Sul primo fronte, sono stati stanziati 120 miliardi di Euro per investimenti nei Paesi in difficoltà, comprendenti nuovi prestiti BEI per circa 60 miliardi (mediante un aumento di capitale della Banca), 55 miliardi di risorse da mobilitare su fondi già esistenti e 4,5 miliardi di *"projects bonds"* (progetti pilota di un nuovo strumento finanziario). Si è trattato di misure importanti, ma certamente non decisive ai fini di una vera svolta nel ciclo negativo dell'economia dei Paesi europei, e comunque ancora molto lontane dalla concezione di un sistema coerente di interventi finanziari capaci di reagire efficacemente agli shock asimmetrici che una unione monetaria inevitabilmente finisce per provocare, come ci ha purtroppo insegnato la storia del nostro Paese.

Sul secondo fronte, il Consiglio Europeo ha dato mandato al suo Presidente, al Presidente della Commissione e al Presidente della BCE di approfondire il rapporto che avevano presentato per l'occasione, con l'obiettivo di precisare una tabella di marcia verso "una vera Unione Economica e Monetaria" basata su quattro pilastri: un quadro finanziario integrato; un quadro integrato di bilancio; un quadro integrato di politica economica; una rafforzata legittimità e responsabilità democratica dell'Europa. I tre Presidenti hanno presentato nel dicembre 2012 il loro rapporto, che definisce gli obiettivi da raggiungere: unione bancaria; disciplina di bilancio rafforzata; capacità fiscale autonoma; riforme strutturali da favorire con incentivi finanziari; maggiore coinvolgimento del Parlamento Europeo nelle procedure economiche e finanziarie europee e maggiore cooperazione tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali. Si tratta di un primo abbozzo degli elementi costituenti di un vero governo europeo dell'economia, a fronte del già esistente governo europeo della moneta. Il Consiglio Europeo ha avviato l'esame del rapporto e ha deciso di dare priorità all'Unione Bancaria.

Nell'attesa della messa in atto di queste impegnative mosse verso una più stretta unione tra i Paesi membri in materia economica, la moneta unica è stata salvata dalla BCE, che ha avviato nel luglio 2012 il *"Outright Monetary Transactions Program"*, consistente nell'acquisto di titoli del debito pubblico dei Paesi membri sul mercato secondario, operazione non vietata dal Trattato, come invece gli acquisti sul mercato primario. Peraltro la BCE non ha dovuto impiegare finora nessuna risorsa per raddrizzare la situazione. E' bastato l'annuncio di questa decisione, che ha fatto seguito alla dichiarazione di Draghi che la BCE avrebbe fatto tutto quanto necessario per salvaguardare l'EURO, per arrestare la speculazione; gli spread nei confronti dei *"bund"* tedeschi sono tornati gradualmente ai livelli fisiologici.

Per quanto tempo, in attesa di sviluppi istituzionali più ampi e decisivi sul piano di una vera unione economica e di bilancio? Senza i quali il futuro della moneta unica rimane molto incerto.

Tra l'altro in Germania una parte dell'opinione pubblica non ha mancato di reagire negativamente alla decisione della BCE, la cui legittimità in base al Trattato di Maastricht è stata sottoposta alla Corte Costituzionale tedesca [la quale, dopo che questa lezione è stata tenuta, ha riconosciuto fondato il ricorso e ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia Europea]. I sospetti della Germania e degli altri Paesi europei, che hanno tenuto i conti a posto e fatto le riforme interne necessarie per sopravvivere nell'era della globalizzazione, sono comprensibili; potranno essere superati solo se i Paesi finora non virtuosi metteranno ordine nelle loro economie: condizione indispensabile comunque sul piano nazionale, ma anche su quello europeo per riprendere il cammino verso l'unione politica.

I lavori sull'Unione Bancaria hanno impegnato tutto lo scorso anno e si stanno avviando a conclusione. E' stato approvato il meccanismo di sorveglianza unico, affidato alla BCE per le 130 banche più grandi e alle autorità nazionali di sorveglianza per le altre; entrerà in vigore quest'anno. E' stato anche raggiunto un accordo di massima sul meccanismo di ricapitalizzazione delle banche, basato ancora una volta su un regolamento del Consiglio e un Fondo intergovernativo; entrerà in vigore nel 2015 e evolverà gradualmente in dieci anni da un finanziamento nazionale a uno interamente europeo. Il sistema accentrato di assicurazione dei depositi non è stato ancora preso in esame.

Conclusione

I lavori per dotare l'Europa di un governo dell'economia sono stati finalmente avviati e procedono seppur lentamente, come è d'altra parte inevitabile nei ritmi europei. Basti ricordare che sono passati più di trenta anni dal lancio del primo progetto di unione economica e monetaria (Piano Werner del 1970) e la messa in circolazione della moneta unica (2002). Ma non si può non rilevare che non vi è ancora nessuna indicazione sui tempi della presa in esame degli altri più impegnativi aspetti del Rapporto dei tre Presidenti (a parte il progetto già in discussione sugli "accordi di partenariato", in merito al quale si stanno registrando profondi scontri tra opposte visioni, a conferma delle complessità e lentezze del negoziato intereuropeo, se si vuole arrivare a conclusioni). Molto dipenderà anche dagli assetti delle Istituzioni che emergeranno dopo le prossime elezioni europee, e che potrebbero riservare qualche interessante sorpresa, dati i nuovi poteri attribuiti al Parlamento Europeo dal Trattato di Lisbona, in particolare in materia di nomina del Presidente della Commissione.

Infine, sul piano nazionale la lezione da trarre, a mio avviso, è che l'Italia si è messa da sola nella situazione in cui si trova, nonostante i richiami e gli stimoli ricevuti da lungo tempo e non solo dall'Europa, e non può illudersi di venirne fuori solo con l'aiuto europeo. Il nostro Paese, se vuole sopravvivere nel turbolento mondo di oggi, deve tenere i conti in ordine e, siccome non sono in ordine, li deve mettere in ordine al più presto. Ovviamente l'indebitamento si riduce anche e soprattutto stimolando l'economia: non però eludendo la disciplina di bilancio introdotta a livello europeo, ma con la riduzione della pressione fiscale, che nel nostro Paese può essere finanziata con una corrispondente riduzione della spesa pubblica superflua o improduttiva, a livello nazionale e locale. Di questa spesa ce ne è in abbondanza nel nostro Paese, come hanno ampiamente dimostrato le "*spending review*" condotte dai Governi italiani negli ultimi anni, a cominciare da quella commissionata nel 2007 (ed ampiamente diffusa) dall'allora Ministro dell'Economia e delle Finanze Tommaso Padoa-Schioppa.