



Sorveglianza macroeconomica e crisi dell'integrazione politica

Stelio Mangiameli*

1. Una nuova fase della crisi economica?

Il tema del convegno è estremamente suggestivo e particolarmente ampio. Per questo intendo circoscrivere la mia relazione alle questioni della *sorveglianza macroeconomica*, delle competenze dell'Unione e alle problematiche più generali dell'*integrazione politica* dell'Unione.

Consideriamo il punto di partenza dell'intera costruzione europea, che è la fondazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, avvenuta dopo i documenti scritti e le dichiarazioni intercorse sull'Europa, prima, durante e subito dopo la seconda guerra mondiale. A tal riguardo, il Preambolo del Trattato della CECA resta ancora un documento indicativo dell'europeismo culturale. In questo vero e proprio manifesto dell'integrazione politica europea, infatti, si parla di un'Europa organizzata "per il mantenimento di relazioni pacifiche"; di "sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali"; di fondare "una comunità più vasta e più profonda tra popoli per lungo tempo avversi per divisioni sanguinose"; e di "porre i fondamenti d'istituzioni capaci d'indirizzare un destino oramai condiviso".

Consideriamo, ora, le affermazioni del Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, rilasciate alla *Global Investment Conference* del 26 luglio 2012. In quell'occasione, com'è noto, il governatore della BCE sostenne non solo che l'euro era irreversibile, ma che la Banca centrale europea avrebbe fatto di tutto per difendere la moneta unica e concluse "*e credetemi sarà abbastanza*".

La relazione di Draghi rifletteva il clima del Consiglio europeo del 28-29 giugno del medesimo anno, dove i Capi di Stato e di Governo degli Stati membri si dissero convinti che la fase più dura della crisi economica fosse ormai alle spalle e che occorresse rilanciare il ragionamento sull'integrazione politica, mettendo da parte le pesanti misure economiche e finanziarie, che avevano determinato, tra le altre cose, un tasso di disoccupazione senza precedenti. Per effetto del discorso di Draghi diminuì immediatamente lo *spread* sui titoli di stato; cosa che ridusse anche il costo del debito sovrano e consentì agli Stati membri di contare su "nuova" liquidità per gli investimenti.

* Stelio Mangiameli è Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Teramo e Direttore dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISSIRFA - CNR).

Tra i due momenti messi in correlazione vi sarebbe, perciò, una certa continuità politica e tutta la storia che si pone tra questi due atti – sia pure con le critiche che si possono opporre a determinate soluzioni o decisioni accolte dai Trattati, come la mancanza di coordinamento europeo della politica economica e la scelta di non avere ancora una fiscalità europea – sembra andare in una determinata direzione.

Le raccomandazioni che il Consiglio europeo inviò nel giugno 2013 a diversi Stati membri, testimoniavano le speranze di una nuova fase di ripresa economica. In particolare quella rivolta all'Italia, con cui venne chiusa la procedura di infrazione sul deficit eccessivo, consentì di saldare i debiti della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese per un ammontare intorno ai 40 miliardi di euro. Si erano, dunque, aperti degli spazi di manovra economica per i governi dell'eurozona.

Perché allora i buoni propositi politici dei Capi di Stato e di Governo sono stati contraddetti dai comportamenti successivi?

In realtà, nonostante le buone premesse per realizzare i cambiamenti necessari all'interno degli Stati membri (in modo particolare nel caso italiano), siamo tornati indietro. A partire dalla fine del 2013 e, in particolare, nel corso del 2014 siamo precipitati in una situazione di grande difficoltà finanziaria, per effetto della politica di stretta sorveglianza macroeconomica che, per come è concepita, sta determinando un protrarsi della crisi e un allontanamento della ripresa.

Il sistema europeo impone agli Stati membri stringenti vincoli di bilancio, derivanti dal patto di stabilità e crescita che sono stati in tempi recenti riformulati sulla base del Fiscal compact: un singolare accordo intergovernativo reso possibile grazie a un'apposita base giuridica nell'art. 136 del TFUE, creata con l'inserimento del par. 3.

La questione è molto complessa anche dal punto di vista della teoria delle fonti. Il Fiscal compact, al pari del Meccanismo Europeo di Stabilità, è un trattato *a latere* dei Trattati europei. Esso ricorre in una qualche misura alle istituzioni europee (e particolarmente alla Commissione e alla Corte di Giustizia), ma gli obblighi internazionali che crea sono esterni all'ordinamento europeo vero e proprio; obblighi che poi si è cercato di riportare all'interno dell'ordinamento comune attraverso una serie di strumenti di diritto europeo derivato la cui validità è anch'essa assai problematica.

Solo in apparenza si tratta di un tema tecnico. In realtà, è un tema pienamente politico, com'è dimostrato, tra l'altro, dalla circostanza che la Francia ha dichiarato espressamente che non rispetterà nel prossimo futuro i vincoli del patto di stabilità e crescita.

2. L'imperativo delle “riforme strutturali” e il caso italiano

In ogni raccomandazione della Commissione, oltre alle misure di consolidamento fiscale, viene costantemente richiesto agli Stati membri di mettere a punto delle “*riforme strutturali*”. Ma cosa s'intende precisamente con questa espressione?

Principalmente le riforme strutturali riguardano tre distinti filoni: *a*) la riforma delle istituzioni e della pubblica amministrazione; *b*) la ricerca e l'innovazione scientifica per incrementare la competitività dei nostri prodotti sul mercato; *c*) la riforma del mercato del lavoro per fronteggiare la disoccupazione.

a) Sembra che sia da condividere la riforma della pubblica amministrazione, perché essa riduce sostanzialmente gli sprechi, l'evasione fiscale e soprattutto il peso della corruzione. In questa maniera si riducono i costi che i cittadini e le imprese

sopportano, poiché – evidentemente – l'azione combinata contro la corruzione, l'evasione fiscale e gli sprechi libera risorse e consente di alleviare la sofferenza fiscale che invece le regole europee ci impongono. Si pensi, ad esempio, all'aumento di un punto percentuale dell'Iva. Si pensi al fatto che, se le previsioni dei conti pubblici non fossero rispettate, perderemmo, per effetto di "clausole di salvaguardia" automatiche, tutte le agevolazioni fiscali per il lavoro dipendente e per la famiglia. Inoltre, la professionalizzazione dell'amministrazione dovrebbe essere riconsiderata in relazione ai servizi e alle prestazioni pubbliche che dovrebbe offrire ai cittadini nelle condizioni di mercato internazionalizzato e di relazioni europee che incidono direttamente sugli ambiti di spettanza dell'amministrazione medesima.

Un'altra riforma che si potrebbe, anzi, dovrebbe fare è la riforma del sistema della giustizia. Si tratta di un settore della pubblica amministrazione rispetto al quale tutti i governi che si sono succeduti hanno avuto difficoltà a produrre valide innovazioni. Le ragioni di ciò sono sicuramente molteplici, e non si può escludere che un certo corporativismo abbia, di fatto, impedito il cambiamento. La vicenda della responsabilità civile dei giudici, regolata dalla legge n. 117 del 1988, dopo un referendum popolare dall'esito positivo, è indicativa. Infatti, nonostante ben due sentenze della Corte di Giustizia dell'U.E. siano approdate alla conclusione che la legge in questione era in contrasto con il diritto europeo, la modifica di questa non è ancora compiuta e si registrano aspre discussioni pubbliche.

Ci sarebbe, inoltre, l'esigenza di potenziare il regionalismo e l'autonomia locale. Sarebbe, a tal proposito, opportuna una diversa allocazione delle funzioni amministrative dello Stato, cioè una riforma dell'amministrazione periferica per la piena realizzazione del decentramento, come prescrive – dal 1947 – la nostra Costituzione (*"attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo"*).

Al contrario, le riforme istituzionali e costituzionali in discussione in Italia sembrano puntare a un riordino dell'amministrazione territoriale contraddittorio e poco efficiente. Da un lato si depotenzia la gestione amministrativa del territorio, ipotizzando prima uno svuotamento delle province (legge n. 56 del 2014) e successivamente una vera e propria cancellazione delle stesse anche a livello costituzionale, con il beneplacito della Corte costituzionale (sentenza n. 220 del 2013); dall'altro si vorrebbe dare vita alle Città metropolitane come ente in grado di assicurare servizi e di promuovere lo sviluppo. In sostanza, senza entrare nel dettaglio della recente disciplina, manca una chiara definizione della titolarità delle competenze di area vasta; in particolare, non è chiaro se queste debbano essere attribuite alle regioni e come una competenza di area vasta sia compatibile con le funzioni e il ruolo delle regioni medesime.

La revisione costituzionale, che ha segnato un punto nell'approvazione dell'8 agosto 2014 del disegno di legge costituzionale del governo (AS/1429), anche se profondamente rimaneggiato, è mossa dalla preoccupazione di riportare al centro le competenze legislative e di assicurare la supremazia statale sulla legislazione regionale, ma lascia pressoché inalterato il problema del riordino amministrativo e quello dell'autonomia finanziaria regionale e locale; per contro, con la modifica del sistema parlamentare si offrirebbe al livello regionale e locale la possibilità di partecipare – in una qualche misura – alla legislazione statale. Anche in questo caso sembrano esserci punti di contraddizione e comunque una visione sfocata dei problemi istituzionali e finanziari dei diversi livelli di governo che riguardano, più l'amministrazione, che non la legislazione.

Il dibattito di questi ultimi anni, incentrato soprattutto sui “costi della politica”, nei fatti ha determinato una riduzione della democrazia, che non è affatto compensata da una maggiore efficienza amministrativa. Di conseguenza, le riforme di cui il Paese avrebbe bisogno sono ancora da pensare.

b) Per quanto concerne le riforme relative alla ricerca e all'innovazione, finalizzate a incentivare la competitività dei prodotti sul mercato, occorre riconoscere che la Germania nella manovra del 2010 (una manovra di oltre 100 miliardi) è stata molto lungimirante, perché ha incrementato del 7% la spesa pubblica per la ricerca.

Nel nostro Paese invece le Università sono state totalmente de-finanziate e si registra una forte riduzione delle risorse per la ricerca; una scelta politica completamente sbagliata fatta dai governi che si sono succeduti negli ultimi anni; una scelta miope, perché gli investimenti nell'innovazione e nella ricerca sono un capitolo fondamentale in ogni stato contemporaneo. Ciò vale a maggior ragione per il nostro Paese, in ragione della dimensione della nostra economia, del tipo di imprenditoria che abbiamo, della presenza delle nostre merci sia sul mercato europeo, che su quelli stranieri.

c) Per quanto concerne la politica dell'occupazione, si è cercato di incrementare la competitività delle imprese non sul versante dell'innovazione, della ri-qualificazione del lavoro attraverso gli investimenti, ma, al contrario, già prima della crisi, si è perseguita la via di ‘flessibilizzare’ le condizioni del lavoro e si è puntato sulla riduzione dei salari.

Questa politica in una situazione di crescita economica può anche essere, nel breve periodo, una soluzione praticabile; in periodi di prolungata crisi si rivela, invece, completamente errata. Non ci sono ammortizzatori sociali sufficienti che possano supplire in maniera adeguata alla situazione della disoccupazione, senza contare l'uso improprio che ne hanno fatto i diversi governi per mantenere il proprio consenso popolare. Certo il mancato ricorso a questi ammortizzatori avrebbe creato gravi problemi sociali. In questa maniera, però, difficilmente riusciremo a uscire da questa situazione stagnante del mercato del lavoro.

L'approvazione definitiva della delega sul mercato del lavoro, con la legge n. 183 del 2014 (c.d. *Jobs Act*), sembra orientata ad accrescere le condizioni di precarietà dei lavoratori. Si sta, insomma, perseverando nell'errore precedente: quello di pensare che, riducendo le tutele del lavoro, si risolvano i problemi della disoccupazione (disoccupazione che è ormai a due cifre con quella giovanile che rasenta il 50% come dato nazionale).

La gestione delle vicende nazionali non è certamente semplice, ma sussiste un collegamento strettissimo – che non è colto – tra la riforma e l'efficientamento dell'amministrazione, l'incremento della spesa per la ricerca e l'innovazione e un mercato del lavoro in cui diritti dei lavoratori risultino compatibili con le esigenze delle imprese di produrre in modo competitivo. Tuttavia, i governi italiani, anziché sviluppare una strategia che affronti la questione della ripresa e della coesione economica e sociale del Paese, sembrano preferire riforme che concentrino il potere e che colpiscano l'immaginario dell'opinione pubblica, anche se gli effetti sono alquanto modesti: “Salva Italia”, “*Spending Review*”, “Decreto del fare”, “sblocca Italia”, “*Jobs Act*”, ecc., sono i nomi “suggestivi” di qualcosa che non è accaduto e che forse non accadrà mai.

3. La crisi del processo d'integrazione: il *blueprint* della Commissione

In questo scenario qual è il ruolo che avrebbe dovuto avere l'Unione europea?

Per comprendere come mai il comportamento dell'Unione europea e delle sue Istituzioni non abbia prodotto un'uscita dalla crisi e una sicura ripresa in tutti gli Stati membri, occorre considerare che alle dichiarazioni politiche degli anni scorsi non sono seguiti dei fatti coerenti e, soprattutto, il dibattito europeo da politico, sul popolo e sulla democrazia europea e sulle *policies* pubbliche che possano interessare il processo d'integrazione, è stato ridotto a una politica di controllo dei bilanci nazionali.

La questione della democrazia europea era diventata così evidente che non poteva sfuggire agli Stati membri riuniti nel Consiglio europeo. Così già nella seduta del 28-29 giugno del 2012 emerge la necessità di andare “*Verso un'autentica Unione economica e monetaria*”, fondata su “quattro elementi costitutivi essenziali”: un quadro finanziario integrato, un quadro di bilancio integrato, un quadro integrato di politica economica e il rafforzamento della legittimità democratica e della responsabilità.

Quale sia stato il valore attribuito a questo punto nella discussione in seno al Consiglio europeo non è dato saperlo dalle conclusioni pubblicate dal Segretariato generale del Consiglio alle delegazioni; mentre, invece, una vivida descrizione ci viene – ancora una volta – dalle parole del Presidente della BCE, pronunciate durante il già citato discorso di Londra del 26 luglio 2012, nel quale appunto dice:

“Ma un sacco di progresso è stato fatto anche a livello sovranazionale. Ecco perché dico sempre che l'ultimo vertice è stato un vero successo. L'ultimo vertice è stato un vero successo, perché per la prima volta in molti anni, tutti i leader dei 27 paesi europei, compreso il Regno Unito quindi, hanno detto che l'unico modo per uscire da questa crisi è avere più Europa, non meno Europa. Un'Europa fondata su quattro pilastri: unione fiscale, unione finanziaria, unione economica e unione politica. Questi pilastri, in due parole (...) significano che molta più sovranità sarà esercitata a livello sovranazionale, che regole comuni di bilancio vincoleranno l'azione dei governi sul fronte fiscale. Poi, con l'unione bancaria (o unione finanziaria) avremo un supervisore per l'intera eurozona. E per dimostrare che c'è piena determinazione ad andare avanti e che queste non sono solo parole vuote, la Commissione europea presenterà una proposta per il supervisore all'inizio di settembre. Cioè tra un mese. E credo di poter dire che i lavori sono piuttosto avanzati in questa direzione. Dunque più Europa ...”.

La proposta definitiva della Commissione, in realtà, è stata resa nota solo alla fine di novembre 2012, con il documento intitolato: *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate* (COM(2012) 777 final/2, 30.11.2012).

Ora, il documento richiamato è veramente importante perché mostra una chiara percezione da parte della Commissione, ma anche delle altre Istituzioni che avevano concorso ad elaborare le risposte alla crisi, che l'Unione europea doveva essere riformata per continuare a esistere e doveva diventare più democratica e politicamente più significativa degli stessi Stati nazionali che la supportano.

Già l'*incipit* del documento – che muove anch'esso dalla necessità di realizzare *una autentica unione economica e monetaria* – precisa che “Unica nel suo genere tra le moderne

unioni monetarie, l'UEM comporta, da un lato, una politica monetaria centralizzata e, dall'altro, competenze decentralizzate per gran parte delle politiche, anche se vincolate nel caso delle politiche di bilancio. A differenza di altre unioni monetarie, l'UEM non ha una funzione centralizzata per la politica fiscale e non ha capacità fiscale (bilancio federale)".

Le modifiche ipotizzate per adeguare i Trattati europei al grado di responsabilità finanziaria ("l'ulteriore condivisione delle prerogative finanziarie presuppone una commisurata integrazione politica") che si richiede alle Istituzioni europee sono consapevolmente ancorate al tema del trasferimento di sovranità dagli Stati membri ("il livello di responsabilità democratica deve rimanere commisurato al grado di trasferimento della sovranità dagli Stati membri all'Unione europea") e all'attribuzione della "responsabilità al livello al quale è adottata la decisione esecutiva interessata, tenendo in debito conto anche il livello su cui incide la decisione". Ciò vuol dire che se una decisione è di responsabilità europea spetta alle Istituzioni, ma, se si riflette sugli Stati membri, essa non può non considerare l'opinione di ciascuno di questi su quella decisione.

Ne consegue che, nell'ottica della riforma, innanzi tutto, "il Parlamento europeo ha il ruolo precipuo di garantire la legittimità democratica di tutte le decisioni prese a livello dell'Unione, in particolare dalla Commissione".

Inoltre, con riferimento ai processi di legittimazione, si afferma che il modo di procedere delle Istituzioni, soprattutto nel coordinamento delle politiche economiche non può essere dato dal "metodo intergovernativo", ma da quello c.d. "comunitario", non a caso si pone in discussione il MES (*"non è chiaro dove si situi la responsabilità nei confronti del Parlamento di un livello intergovernativo europeo che cerca di influenzare le politiche economiche dei singoli Stati membri della zona euro"*).

Infine, si auspica la generalizzazione della procedura legislativa ordinaria, superando quanto è accaduto con il Trattato di Lisbona dove a fronte della previsione del procedimento ordinario (di co-decisione tra Parlamento e Consiglio), sussistono così tante deroghe a favore del procedimento legislativo speciale guidato dal Consiglio, da fare apparire la previsione del procedimento legislativo ordinario meramente residuale.

A ciò si aggiunga che si richiederebbe di sottoporre il MES, attraverso l'incorporazione nei Trattati, al controllo del Parlamento e la modifica del trattato dovrebbe comportare anche il rafforzamento della responsabilità democratica della BCE nella sua veste di autorità di vigilanza sulle banche.

Il documento sembra porre le premesse per una politica fiscale (di bilancio) europea finanziata con risorse proprie derivanti da un'imposizione europea e la creazione "di una struttura analoga ad un "Tesoro" dell'UEM in seno alla Commissione", al fine di "dare una direzione politica e accrescere la responsabilità democratica", in modo che l'Unione venga posta in condizione di resistere a eventuali shock economici. Essa avrebbe altresì la capacità di emettere obbligazioni che potrebbero "dotare i governi di nuovi mezzi per finanziare il loro debito nonché offrire ai risparmiatori e agli istituti finanziari possibilità di investimenti sicuri e liquidi e un mercato obbligazionario integrato della zona euro che sia comparabile, per dimensioni e liquidità, al mercato delle obbligazioni in dollari statunitensi".

Il documento riprende anche la necessità di "favorire l'affermarsi di una vera e propria sfera politica europea", attraverso, non solo la formazione di uno statuto dei partiti politici, derivante dall'adozione di un regolamento, ma anche l'indicazione – come da tempo si sostiene – da parte dei partiti, dei candidati alla presidenza della

Commissione nell'ambito delle elezioni europee del 2014. Si richiama anche la possibilità di "una serie di misure pragmatiche attuabili nell'ambito della normativa elettorale dell'Unione attualmente in vigore".

Resta un po' in ombra il ruolo dei parlamenti nazionali: per un verso, si afferma che questi continueranno "a essere determinanti per la legittimità dell'operato degli Stati membri in sede di Consiglio europeo e di Consiglio e dell'attuazione delle politiche economiche e di bilancio in ambito nazionale, sebbene soggette a un maggiore coordinamento a livello dell'Unione"; tuttavia, per l'altro si osserva come il ruolo dei Parlamenti nazionali e "la cooperazione interparlamentare di per sé non conferisce però alle decisioni dell'Unione la legittimità democratica che solo un'assemblea parlamentare rappresentativa con diritto di voto può garantire, e in tal senso il Parlamento europeo è e rimane l'unica assemblea parlamentare dell'Unione e dell'euro".

Il documento tende a superare le asimmetrie del sistema europeo e a formulare un assetto delle Istituzioni europee più avanzato con capacità economiche sinora inedite. In tal senso, potrebbe esprimere un livello di collaborazione e di solidarietà tra gli Stati membri più integrato e costituirebbe un ulteriore passo – sia pure con notevoli problematiche – verso una più compiuta democrazia "dei cittadini europei" e una parlamentarizzazione del sistema politico europeo.

Tuttavia, il limite dell'intero progetto è dato dalla tempistica con cui lo si intende realizzare. Infatti, il *Blueprint* è articolato su tre scadenze temporali: la prima si fonda sul rafforzamento della politica di sorveglianza in atto (in un arco di 18 mesi); la seconda riguarda la possibilità di creare una vera capacità fiscale autonoma dell'UEM per sostenere l'attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento (in un orizzonte di cinque anni); infine, la terza, più a lungo termine, prevede la realizzazione di "un'adeguata condivisione di sovranità, responsabilità e solidarietà al livello europeo", e la formazione di "un bilancio autonomo della zona euro".

Questa impostazione è stata giustamente criticata, tra gli altri anche da Jürgen Habermas (*Democracy, Solidarity and the European Crisis*, Lecture delivered on 26 April 2013 in Leuven), perché il *blueprint* mostrerebbe come "lo scopo evidente è quello di posticipare una revisione dei trattati fino alla fine".

4. Anziché "...più Europa", maggiore sorveglianza

Il sistema europeo è già oggi, anche per i ritardi nella progettazione istituzionale, che discendono dal Trattato di Lisbona, in una condizione di grande difficoltà che in parte si è riversata nelle elezioni del 2014 all'interno del Parlamento europeo. Infatti, i cittadini europei sono oggi uniti dalle mentalità euroscettiche che si sono affermate sempre più in tutti i paesi membri durante la crisi.

Anche se con motivazioni e forme che possono variare da paese a paese, la crisi dell'Europa sta mettendo in tensione i sistemi politici nazionali: i partiti politici tradizionalmente fautori del processo di integrazione europea vedono eroso il loro consenso a favore di forze di vario segno politico che fanno della critica accesa alle Istituzioni europee e, persino, della proposta d'uscita dall'euro la loro bandiera, all'ombra di una rivendicazione di sovranità nazionale.

Le Istituzioni dell'Unione europea – com'è stato accennato – sembrano completamente indifferenti ai risultati elettorali all'interno degli Stati membri; chiunque

vinca o perda le elezioni, la politica di Bruxelles procede immutata. Ma questo è un segno di profonda insipienza, che finisce con il legittimare la rivendicazione antieuropea.

Il vero è che questa ottusità europea, che sta mettendo a rischio la sostanza dell'integrazione europea accumulata negli anni passati e che è già manifesta nel caso della crisi della Grecia, è il risultato dell'incontro tra i vincoli economici posti dai mercati e una tecnocrazia europea libera di fluttuare, in assenza di un vero controllo democratico, e ciò in quanto l'intero disegno europeo non accorda in sostanza una vera centralità al Parlamento europeo, nonostante la solenne dichiarazione dell'articolo 10.1 del TUE secondo cui "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa".

In tal senso, occorre ricordare come da Lisbona sia uscita un'Europa politicamente debole; e certamente questa situazione ha inciso sulla risposta che gli Stati europei hanno dato alla crisi economica. Si è trattato di una risposta, spesso di carattere emergenziale, che è passata attraverso il Fiscal compact, i regolamenti di cui si compone il *six pack*, il *two pack* e il semestre europeo.

È necessario dare una valutazione complessiva di questi strumenti normativi che non si limitano a disciplinare la sorveglianza in senso tecnico, ma hanno, innanzitutto, un carattere fortemente coercitivo; per di più senza un'adeguata base giuridica nei Trattati europei. Questi meccanismi di sorveglianza non sono l'espressione della sola forza del diritto, ma di una forma di potere non facilmente qualificabile. Tra le fonti del diritto europeo la raccomandazione non è una fonte che serve per comandare, appartiene al c.d. *soft law*. Invece, le raccomandazioni che vengono formulate nell'ambito del semestre hanno nei confronti degli Stati membri effetti di *hard law*, dal momento che la mancata osservanza delle stesse determina la penetrazione all'interno dell'ordinamento degli Stati membri, incidendo in modo profondo sull'autonomia fiscale nazionale da parte di "organismi" privi di qualunque legittimazione e responsabilità e, soprattutto, senza che ciò vada a vantaggio del rafforzamento del processo di integrazione.

Si stanno, in questa maniera, trasformando i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione europea, perché, al di fuori del quadro delle competenze attribuite all'Unione dagli artt. 2, 3, 4, 5, 6 del TFUE, ci troviamo di fronte alla possibilità dell'Unione di orientare in campi estranei alle sue competenze la legislazione nazionale, segnatamente quella fiscale, quella relativa al mercato del lavoro e quella sui servizi.

È indubbio che vi sia una responsabilità della Germania per questa idea d'integrazione che si può definire "prussiana"; vale a dire che, così come la Germania è stata formata mettendo gli stati germanici sotto l'egida della Prussia, adesso il governo tedesco pensa di poter mettere l'Europa sotto l'egida tedesca. Al di là di questo aspetto, c'è comunque una debolezza di fondo del Consiglio europeo, frutto della mancanza di veri *Leader* europei, rispetto alla quale ha tratto giovamento la Commissione. Del resto, la Commissione ha avuto un grande interesse a realizzare la politica di sorveglianza; una politica che le ha dato il potere di operare al di fuori di qualsiasi controllo democratico, di emarginare il Parlamento europeo, nonostante quest'ultimo possa sfiduciarla.

La Commissione afferma che bisogna rafforzare la politica di sorveglianza; prima di creare una vera capacità fiscale autonoma per sostenere l'attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento; tuttavia, i fatti dimostrano che questo processo non genera ripresa, bensì semplicemente deprime le possibilità di crescita, imponendo agli Stati membri di aumentare la pressione fiscale e riducendo i benefici dovuti alle politiche redistributive; inoltre, non consente una riduzione del debito

sovrano, ma al contrario ne genera un aumento, persino con la contrazione di nuovo debito per estinguere quello precedente; e, infine, produce un effetto di soggezione dei patrimoni pubblici che imporrebbe di privatizzare i servizi pubblici e di vendere o concedere i beni collettivi.

Nella sostanza, la politica di sorveglianza europea continua a produrre quella dispersione di sovranità degli Stati membri che era cominciata con il Fiscal compact, distruggendo più ricchezza di quanto dichiarati di volerne proteggere, rendendo più fragili le politiche economiche degli Stati membri, senza che a queste possa opporsi una politica economica europea, una ripresa del processo di unificazione progressiva e una crescita della democrazia europea.

Nei lavori di un recente convegno europeo, tenutosi a Bruxelles, con i docenti Jean Monnet, è stata evocata una immagine singolare della relazione tra Stati membri e Unione europea: per i primi si è adoperata l'espressione della "statualità sostenibile" e per l'Unione europea si è evocata la figura del mero "contenitore" delle statualità. Ora, quest'immagine è assai prossima alla realtà, ma è anche politicamente terrificante. Statualità, infatti, vuol dire sovranità; e sovranità sostenibile significherebbe, allora, che non c'è più una sovranità piena da parte degli Stati membri e che, peraltro, neppure l'Unione europea sarebbe un soggetto sovrano, che anzi avrebbe perso persino la capacità del coordinamento e sarebbe un semplice raccogliitore di ciò che residua della qualità statale di ciascun paese.

Non deve sorprendere che, se nessuno si chiede e spiega dove sia finita la sovranità degli Stati membri in questo processo che vede indebolirsi anche l'Unione, i cittadini europei finiscano col non amare l'Europa e col non sentirsi amati dalle Istituzioni europee. Di conseguenza, è chiaro come la loro reazione, se non si vuole andare avanti – secondo le parole del Presidente della BCE – con "più Europa", sia rivolta al recupero della sovranità nazionale anche a discapito della moneta unica.

5. Democrazia e cittadinanza europea

Ma è veramente possibile andare avanti con più Europa? È possibile una *democrazia europea*? O dobbiamo pensare di tornare alle sovranità nazionali? Dobbiamo uscire dalla moneta unica, così come ci suggerisce uno degli ultimi numeri dell'*Economist* (parlando proprio della situazione italiana), perché in questo modo riacquistiamo la nostra sovranità monetaria e possiamo decidere quale politica economica perseguire? O, al contrario, dobbiamo fare uno sforzo ulteriore in direzione di una democrazia europea più solida e mettere finalmente in secondo piano le politiche dell'austerità e le pessime tecniche della sorveglianza?

Cos'è necessario fare per andare nella direzione "più Europa"?

Ritorna la riflessione iniziale, partita dal preambolo del Trattato CECA. Occorre riconoscere che l'integrazione europea ha fatto grandi passi in avanti sino a quando vi è stata la spinta propulsiva dei Padri fondatori; spinta che è arrivata fino al Trattato di Maastricht del 1992, che pure aveva non poche responsabilità per le fragilità del disegno europeo che ancora lasciava in piedi. Il Trattato di Maastricht, pur gettando le basi della moneta unica, procrastinava ancora una volta l'integrazione politica, la creazione di una politica economica europea completa, oltre la politica di coesione, e la determinazione di una compiuta fiscalità europea. Eppure le conquiste conseguite con quel Trattato, tra le quali – appunto – la scelta della moneta unica, erano, in ultima analisi, ancora il risultato

della spinta dei Padri fondatori e gli effetti della Conferenza dell'Aia del '69 e dell'accordo del '70.

Sono stati impiegati ventidue anni per completare il cammino verso i diritti fondamentali e una cittadinanza europea, verso la democrazia europea con l'elezione diretta del Parlamento, verso una maggiore integrazione della politica estera e di difesa comune e, poi, abbiamo aggiunto anche la politica monetaria unica. Questi traguardi sono il frutto di decisioni fondamentali prese quando la filosofia europea degli inizi era ancora viva e presente nella scena politica europea. Molti degli attori del 1992 erano stati legati ai Padri fondatori e potevano considerarsi gli eredi più diretti degli Uomini degli inizi e di quel periodo storico.

Il cambiamento in Europa si compie quando viene alla ribalta una classe politica europea che non ha più nulla a che fare con la tradizione politico-costituzionale che aveva prodotto l'integrazione europea.

Già subito dopo l'adozione del Trattato di Maastricht emerge l'idea che abbiamo "troppa Europa" e che occorre fissare limiti alle sue competenze. La stessa scrittura del Trattato di Amsterdam viene fatta all'insegna dei timori verso la sovranità comune e con l'intento del recupero di spazi alla sovranità nazionale. Anche la Convenzione di Laeken (insediata il 15 marzo del 2002) è stata l'espressione di un errore concettuale di fondo, perché si ammisero a scrivere la cosiddetta "Costituzione europea" anche gli Stati dell'allargamento, mettendo, in questa maniera, in concorrenza l'approfondimento del processo di integrazione, la sua costituzionalizzazione, con l'allargamento in cui gli Stati che entravano nell'Unione avevano da poco ritrovato la propria sovranità erano interessati a condividere i vantaggi del mercato comune, ma non a cedere la propria sovranità.

Ciò ha determinato una debolezza intrinseca del progetto di costituzionalizzazione dell'Unione, com'è testimoniato dalla bocciatura del Trattato Costituzionale, in seguito al referendum francese e a quello olandese. Dopo la "pausa di riflessione", si è tentato di rilanciare il processo d'integrazione europea che, sotto l'azione della Presidenza tedesca (con un'intensa attività diplomatica proprio del Cancelliere tedesco, Angela Merkel), portò alla fine al Trattato di Lisbona.

Tuttavia, proprio il Trattato di Lisbona, che è negoziato nel 2007 ed entra in vigore nel dicembre del 2009, quando la crisi, nata negli USA, cominciava a essere importata in Europa, era espressione di quella filosofia che accusava esserci "troppa Europa"; il nuovo Trattato, perciò, risultò inadeguato rispetto alla crisi economica, che richiedeva già allora maggiori poteri – in materia di politica economica e fiscalità – concentrati al livello sopranazionale; livello che avrebbe dovuto avere una ben diversa architettura istituzionale. I Trattati europei, derivati dalle modifiche di Lisbona, invece, soddisfano anzitutto il bisogno di limitare le competenze dell'Unione, complicando oltre misura il procedimento legislativo europeo e il sistema delle fonti dell'Unione, e non comportano un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo. Segni evidenti, questi, dell'affievolirsi dell'azione politica all'integrazione europea.

Con il Trattato di Lisbona è indebolita, persino, la normativa sul mercato interno. Infatti, mentre l'art. 100 del Trattato della Comunità europea aveva una forza politica intrinseca nel disciplinare il ravvicinamento delle legislazioni e ha rappresentato un potente mezzo per la costruzione del mercato comune, invece, nella nuova versione dell'art. 114 del TFUE sono previste una infinità di deroghe alla disciplina di ravvicinamento, che di fatto trasformano il mercato europeo in una "integrazione *à la carte*".

Correggere i limiti storici dei Trattati, accostare alla sorveglianza sulla politica di bilancio degli Stati membri una politica economica europea, dotare di fiscalità l'Unione, ampliare la politica di coesione e garantire una rigorosa disciplina del mercato interno sono le misure indicate dalla maggior parte di chi punta realmente ad avere “più Europa” e a dare una risposta allo sciovinismo.

Tuttavia, non è per niente chiaro il percorso politico necessario per produrre questo risultato.

Sicuramente è necessario avere una sfera pubblica europea in cui si costituiscano, anche attraverso forme federative e con il contributo delle classi politiche degli Stati membri, dei partiti autenticamente europei in cui si muove una classe politica europea, che risponda ai “cittadini europei” come prescrive il Trattato, quando prevede che questi siano direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Al riguardo è da osservare che il nuovo Trattato dell'Unione, usando l'espressione “cittadini europei” che non ha precedenti e che occorre prendere sul serio (non bisogna mai abbandonare la lettura attenta dei testi scritti, perché il testo è sempre fondamentale), introduce una novità di particolare rilievo. I “cittadini europei”, per essere rappresentati adeguatamente nel Parlamento europeo, hanno bisogno di poter contare sul confronto tra “partiti politici a livello europeo”, che contribuiscano a formare “una coscienza politica europea” e ad esprimere la loro volontà di cittadini dell'Unione (art. 10.4 TUE).

È da sottoscrivere, perciò, il giudizio che sono necessari partiti europei forti, per poter costruire una democrazia in Europa. Tuttavia, se ogni volta i partiti europei, che dovrebbero dividersi in maggioranza e opposizione, sono costretti a stare insieme, perché nel Parlamento europeo la divisione passa tra i partiti europeisti, da un lato, e i partiti euroscettici, dall'altro, diventa impossibile costruire un'autentica democrazia europea. Se, poi, i partiti c.d. europeisti finiscono con il condividere un'immagine europea senza un progetto di integrazione che corrisponda a quello ipotizzato dai Padri fondatori e si chiudono in se stessi, lasciando gestire la politica dell'idea di Europa a una “tecnocrazia senza radici democratiche” che non ha una motivazione per accordare un peso sufficiente alle esigenze dei “cittadini europei” per la salvaguardia dello standard europeo dei diritti fondamentali, allora l'Europa stessa corre il rischio di entrare in una spirale irreversibile che la corrode dall'interno.

Se si vuole contrastare questa tendenza, la classe politica europea (per intenderci: l'insieme dei Capi di Stato e di Governo) dovrebbe compiere subito uno sforzo congiunto e solidale, perché non si può salvare l'euro in modo doloroso e costoso, senza dare ai cittadini europei una autentica democrazia politica europea. Il principio “più Europa” non può essere l'antidoto per evitare l'abbandono dell'euro, ma semmai il criterio per la formazione del popolo europeo.