

## EUROPA: LA CATTEDRALE INCOMPIUTA

Antonio Padoa Schioppa  
Emerito dell'Università di Milano  
antonio.padoaschioppa@unimi.it

La fonte iniziale dalla quale è scaturita la spinta verso l'unione europea è stata la volontà di evitare per sempre gli orrori delle guerre che avevano intossicato l'Europa e l'intero pianeta specialmente nella prima metà del Ventesimo secolo.

Più tardi, a partire dagli anni Cinquanta del Novecento si è affermata la convinzione che attraverso la costruzione del Mercato comune, poi del mercato unico – caratterizzati dalla quattro libertà di circolazione di merci, persone, capitali e servizi in regime di libera concorrenza – il benessere dei cittadini dei Paesi aderenti all'Unione potesse accrescersi indefinitamente in Europa entro una cornice di libertà e di democrazia, congiunte con una solidarietà di destino e con politiche di sostenimento verso le regioni meno prospere del continente.

La moneta unica è stata decisa nel 1992 e avviata sette anni più tardi ad un tempo come condizione di funzionamento del mercato unico (per evitare le svalutazioni competitive che falsavano il gioco della concorrenza) e come garanzia di irreversibilità del processo di unione. Era peraltro già chiaro allora che il percorso avrebbe dovuto completarsi sul terreno dell'economia con un governo europeo della politica economica che si affiancasse al governo europeo della moneta per fare fronte a situazioni di rischio.

La grande crisi dell'ultimo decennio ha scosso ciascuna di queste convinzioni diffuse, anche se molto spesso inesprese e solo timidamente tradotte in iniziative della politica coerenti rispetto ad esse.

La situazione nella quale oggi l'Europa si trova ha riaperto l'intero ventaglio delle scelte possibili imponendo un ripensamento dei fondamenti non solo del processo di unione ma anche delle moderne democrazie nel contesto di un mondo globalizzato.

Mentre la percezione del pericolo di guerra era andata scemando nel corso dell'ultimo mezzo secolo, da alcuni anni essa è tornata ad affacciarsi con i suoi tratti minacciosi e potenzialmente tragici anche alle frontiere d'Europa. La recente involuzione della politica degli Stati Uniti con l'elezione dell'ultimo presidente ha reso chiaro, per chi non lo avesse percepito sinora, che solo una difesa comune entro l'unione europea ne può garantire la sicurezza, pur in alleanza con gli Stati Uniti, sottraendo l'Europa e i suoi cittadini al rischio di venir trascinati in crisi internazionali e in vere guerre decise fuori d'Europa e senza adeguati strumenti di

protezione autonoma. Il tema della difesa europea, rimosso per oltre sessant'anni dopo il fallimento del progetto di una Comunità europea di difesa nel 1954, è tornato attuale. Alcuni passi di innovazione su questo fronte sono stati compiuti con l'intesa ineludibile tra Francia e Germania. Il trattato di Lisbona consente di procedere lungo tale direttrice adottando la cosiddetta cooperazione strutturata, che non richiede neppure l'accordo di una maggioranza di governi entro l'Unione.

Sul terreno dell'economia la crisi che l'Europa ha importato dagli Stati Uniti nel 2007 ha richiesto un decennio per venire superata, lasciando tuttavia sino ad oggi vistose carenze in molti paesi dell'Unione sia con riferimento al tasso di crescita dell'economia sia quanto al livello straordinariamente elevato di disoccupazione soprattutto giovanile. Il confronto con la ben diversa efficacia della politica economica statunitense (ove entrambi questi fattori sono tornati a valori positivi doppi rispetto all'Europa) dà un risultato evidente a sfavore dell'Unione, così come evidente è la ragione di fondo di tale differenza: manca in Europa, a differenza degli Stati Uniti, un governo comune dell'economia che possa efficacemente intervenire in senso anticiclico in condizioni di crisi.

Ciò ha messo a rischio in Europa anche la moneta comune. Un fattore determinante è costituito dall'eccessiva divergenza tra le politiche economiche dei paesi membri dell'Unione che aumenta i pericoli di crisi, alimentati dalla speculazione finanziaria internazionale, in paesi come la Grecia e come anche l'Italia, nei quali i parametri del deficit e del debito pubblico risultavano e risultano ancora eccessivamente elevati rispetto a quanto ragionevolmente stabilito a Maastricht (rispettivamente, il 3% e il 60% del Pil), con ciò rendendo concreto il rischio di un default nazionale che potrebbe portare alla fine della moneta unica. Anche su questo fronte sembra farsi strada ormai la consapevolezza di una necessaria svolta che renda possibili politiche più incisive di sostegno (che non vuol dire accreditare ad altri paesi il nostro debito, sia chiaro...) a livello comune, a partire dall'eurozona ma senza escludere a priori alcun Paese membro dell'Unione, con l'eccezione della Gran Bretagna ormai avviata verso un altro percorso, a sua volta probabilmente foriero di costi economici e politici duraturi per il popolo inglese.

L'adozione di politiche nuove potrà però realizzarsi soltanto se diventerà il risultato di programmi e di competizioni tra le forze politiche, senza le quali le democrazie non possono vivere. Questo processo - che i federalisti avevano auspicato oltre un ventennio fa: basti rileggere gli scritti di Mario Albertini dei primi anni Novanta - ha ricevuto un'improvvisa accelerazione nel 2014 con l'iniziativa di candidare alla presidenza della Commissione europea un esponente designato da ciascuno dei maggiori partiti europei (i cosiddetti *Spitzenkandidaten*). L'efficacia e l'incisività ben maggiore della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker trova in questa autentica svolta della costituzione materiale dell'Unione la sua

fonte principale.

Un aspetto centrale della situazione nella quale oggi si trova l'Europa è costituito dal profondo e diffuso sentimento di insicurezza che si avverte trasversalmente in ciascuno dei nostri Paesi. Il fenomeno migratorio risponde ad un bisogno di ripopolamento progressivo del nostro continente in ragione della grave decrescita demografica che si accentuerà nei decenni a venire e che metterebbe a rischio il benessere e il livello previdenziale di una popolazione caratterizzata da una percentuale eccessiva di anziani e pensionati rispetto ai giovani attivi sul mercato del lavoro. Ciò ha indotto a prevedere la necessità, per garantire l'equilibrio tra generazioni, di un circa un milione di immigrati all'anno entro l'Unione, naturalmente da integrare adeguatamente e da avviare verso i percorsi lavorativi più opportuni. Ma il modo nel quale il flusso migratorio sta avvenendo ha suscitato una reazione acuta per essere stato gestito in modo improprio, squilibrato, improvvisato, frazionato tra i paesi dell'Unione senza alcun disegno comune, senza comuni regole e strategie. A loro volta, le tensioni anche militari ai confini orientali e meridionali dell'Europa sono eventi che suscitano per la prima volta in Europa dopo due terzi di secolo lo spettro funesto della guerra, che sembrava esorcizzato per sempre.

Sono proprio questi timori – che sarebbe pericoloso prendere alla leggera da parte di chi crede alla validità della costruzione europea – non a giustificare, ma a spiegare le posizioni assunte in anni e mesi recenti da alcuni Paesi membri dell'Unione situati nella parte orientale dell'Europa quali in particolare la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica ceca, l'Austria, ma anche per certi aspetti le Repubbliche baltiche. C'è la sensazione diffusa che l'Unione non li protegga ad est; e c'è anche la mancata piena assimilazione dell'idea di fondo alla base, sancita ormai in modo vincolante dalla Carta dei diritti dell'Unione, che cioè l'Unione europea non mette in discussione i fondamenti dell'identità nazionale, ma anzi la protegge a condizione che gli Stati non infrangano i principi che stanno alla base dei diritti umani e dell'equilibrio dei poteri. Queste resistenze potranno venir superate non già con un arretramento bensì con l'avanzamento funzionale e istituzionale dell'Unione stessa. L'esigenza di sicurezza di questi popoli, che sono parte integrante dell'Europa, va capita e va soddisfatta.

Come rispondere efficacemente a questo autentico, genuino sentimento di insicurezza, che sarebbe assurdo e controproducente sottovalutare?

La risposta che possiamo definire populista è la risposta più semplice: sbarrare le frontiere, chiudersi nel proprio guscio, difendersi come si farebbe in casa propria di fronte ad un temporale violento. Questa soluzione piace – il largo successo delle liste politiche che vi si ispirano in ogni Paese dell'Unione lo prova chiaramente – proprio perché immediata e istintiva. Ma è agevole mostrare che essa non ri-

solve alcun problema ed anzi aggrava la condizione dei cittadini europei: genera la crisi dell'economia, il ritorno al protezionismo, l'impotenza di ciascun singolo Paese sul terreno della sicurezza militare nazionale; sullo sfondo si affaccia persino lo spettro di nuovi scontri di forza tra europei.

L'altra scelta è quella di un'unione politica vera sia sul terreno della sicurezza e della difesa che sul terreno della politica economica. Difesa comune, frontiere monitorate all'esterno dell'Europa, investimenti cospicui in Europa e in Africa su beni pubblici comuni che siano resi possibili da un bilancio dell'Unione finalmente adeguato per far fronte a queste sfide. Occorre portare il bilancio dell'Unione, a cominciare da quello dell'eurozona, dall'attuale 1% ad almeno il 2% o il 3% del prodotto interno lordo europeo. Il che sarebbe agevole – i costi sono stati calcolati – istituendo alcune risorse proprie dell'Unione, a cominciare da una tassa europea sulle emissioni di carbonio – per garantire risultati di sicurezza e di sviluppo sostenibile, in pari tempo assicurando una politica ambientale coerente con i rischi di deterioramento del clima ben percepiti dall'opinione pubblica europea.

Se appare chiaro che questi obiettivi debbono essere fatti propri dai partiti europei favorevoli all'unione, pur nella legittima competizione della politica, ci si può chiedere per quali ragioni non li facciano propri (forse proprio per questo il consenso per i partiti tradizionali segna ovunque arretramenti vistosi quasi in ogni paese dell'Unione). Sembrerebbe naturale che a confrontarsi e a competere in chiave pro-europea nei confronti dei movimenti populistici fossero da un lato una linea ispirata alle idee liberiste quale è quella impersonata sinora dal governo della Germania, peraltro ben presente anche altrove in Europa, e dall'altro lato una linea ispirata ai criteri della socialdemocrazia, dunque incline a promuovere un ruolo più attivo del potere pubblico e ad assumere iniziative di sostegno alle fasce della popolazione meno prospere mediante interventi prioritari verso le regioni povere d'Europa (come peraltro già in parte avviene con le politiche di coesione). Accanto alle quattro libertà di circolazione, accanto alle libertà garantite dalla Carta dei diritti del Trattato di Lisbona, accanto al fondamentale principio di sussidiarietà che evita di soffocare le autonomie regionali e la sovranità dei singoli Paesi membri, accanto al principio della stabilità monetaria, l'Unione ha sancito anche il principio di solidarietà, oggi messo in discussione da diversi governi.

Questa insufficiente dialettica politica tra le forze pro-europee, che si traduce in una insufficiente pressione per mettere in campo le politiche di sviluppo di cui si è fatto cenno, essenziali per il benessere futuro dei cittadini europei, si deve ad almeno tre diversi fattori.

Vi è da un lato l'appetibilità a livello popolare, potentemente enfatizzata dai media e da internet, per la linea d'azione che abbiamo citato, semplicistica e istintiva, di rifiuto e di arroccamento, che giunge ad auspicare l'uscita dall'euro, la

chiusura delle frontiere nazionali, il blocco quando non addirittura l'espulsione degli immigrati (senza i quali peraltro i nostri Paesi non vivrebbero, nessuno escluso).

D'altro lato, vi è l'inevitabile e addirittura crescente condizione di crisi delle sinistre europee, prigioniera di schemi del passato, affiancate in ciò in larga misura dai sindacati, con posizioni che si traducono in una tutela esasperata dell'esistente e in una insufficiente percezione delle gravi ingiustizie patite da milioni di soggetti esposti alle nuove povertà, da un mercato del lavoro che protegge chi è già protetto e trascura i precari e i disoccupati soprattutto giovanili, da una crescente iniquità del carico fiscale caratterizzato da una bassa progressività, da mancati investimenti tali da porre un argine ai rischi di disoccupazione e sotto-occupazione ormai altissimi in Europa per effetto della globalizzazione dei mercati e dello sviluppo impetuoso delle nuove tecnologie; e da altro ancora. Anche per questo l'investimento nelle ricerche di base, nelle tecnologie nuove, nell'informatica e nell'intelligenza artificiale è una necessità assoluta alla quale nessun singolo Paese, neppure la Germania, ma solo l'Europa - attraverso un incisivo governo proprio dell'economia, come già detto - può dare una risposta efficace, tale da fare fronte alle sfide delle grandi potenze di oggi, dagli Stati Uniti alla Cina all'India.

In terzo luogo (non certo ultimo elemento di freno) vi è l'accanita, tenace resistenza delle classi politiche e di governo nazionali a riconoscere la propria impotenza ed a conferire al livello europeo gli strumenti adeguati per sormontare le difficoltà. La ragione addotta è per lo più quella di voler tutelare, bloccando scelte che segnerebbero l'avanzamento dell'Unione, il proprio interesse nazionale; ma quasi sempre questa asserzione costituisce un pretesto, perché non è difficile dimostrare che, al contrario, sarebbe proprio una più incisiva politica al livello europeo a tradursi in vantaggi - a breve, medio e lungo termine - per i cittadini dei singoli Stati membri: che si tratti di difesa, di sicurezza, di informatica, di investimenti pubblici, di unione bancaria, di energie rinnovabili, di tutela dell'ambiente e così via. In realtà, ciò che blocca troppo spesso i governi è la riluttanza, antica quanto la storia umana, a rinunciare spontaneamente a un qualsiasi potere esercitato, anche se in questo caso il potere reale è per lo più già sfuggito di mano.

Questo appare tanto più vero in quanto l'argomento per il quale senza un cambiamento dei trattati nulla di più si può fare rispetto al presente è certamente infondato. Il Trattato di Lisbona ha aperto larghi spazi per iniziative sui terreni cruciali dell'economia e della sicurezza anche senza la necessità di un accordo unanime dei governi: le disposizioni sulla cooperazione rafforzata (TUE art. 20) e quelle sulla cooperazione strutturata (TUE art. 40) consentono questo, come il Parlamento europeo ha chiaramente esplicitato nella risoluzione del 17 febbraio 2017. Ciò non significa che modifiche dei trattati non siano necessarie: con un'altra riso-

luzione assunta alla stessa data il Parlamento europeo lo ha chiaramente riconosciuto e specificato.

Pochi punti fondamentali dovrebbero venire ripensati e inseriti in una futura riforma dei trattati: l'attribuzione di un potere fiscale a livello europeo; l'abolizione del veto con poteri di codecisione legislativa affidati senza eccezioni al Parlamento e al Consiglio; un vero governo europeo esercitato dalla Commissione e dal suo presidente, legittimato dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo (il quale a sua volta, già in base ai trattati in vigore, potrebbe venire presieduto dallo stesso presidente della Commissione). La campagna per le elezioni europee del 2019 potrà fornire l'occasione migliore – perché necessariamente collegata con la dinamica politica – per dibattere e portare avanti tali linee di sviluppo dell'Unione.

Per queste ragioni ci sembra appropriato designare la condizione attuale dell'Unione europea ricorrendo alla metafora che la assimila a una cattedrale incompiuta: grandiosa nell'impianto e nelle linee architettoniche, profondamente innovativa nella storia europea, eppure a rischio: perché la volta è ancora scoperta. L'edificio può crollare e venir sommerso alla prima nuova scossa: diverrebbe allora una *cathédrale engloutie*. Un modello politico e civile di rilievo planetario, un'utopia lungimirante ormai prossima a realizzarsi cadrebbe a questo punto per sempre. Non va dimenticato che ci sono forze possenti dell'economia, della finanza e della politica, sia a livello nazionale che a livello internazionale, le quali proprio a ciò apertamente o, più spesso, copertamente puntano.

Ciò che induce a sperare sono due elementi. Da una parte, una maggioranza dell'opinione pubblica, in ogni Paese dell'Unione ed anche tra i giovani, è tuttora convinta - anche nell'attuale condizione di crisi - che il processo di unione europea sia importante e positivo. D'altra parte, sinora sono stati proprio i momenti di crisi ad aver determinato per reazione non solo la genesi ma anche i successivi passi in avanti di un'impresa che costituisce il più alto contributo di civiltà dell'Europa alla storia del nostro tempo.

## BIBLIOGRAFIA

*A Fundamental Law of the European Union*, The Spinelli Group, Bertelsmann Stiftung, 2013.

Ulrich Beck, *German Europe*, Cambridge, 2013.

Stefan Collignon, *Vive la République européenne*, Dijon, 2004.

Bruno de Witte, Adrienne Heritier, Alexander Trechsel, *The Euro crisis and the state of European democracy* : contributions from the 2012 EUDO dissemination conference, Florence, European University Institute, 2013.

Henrik Enderlein, Peter Bofinger et al., *Completing the Euro: a Road Map toward Fiscal Union in Europe*, Report of the « Tommaso Padoa-Schioppa Group », Notre Europe, Publications, juin 2012.

---

Italian Review of Legal History, 3 (2017), n. 12, pag. 1-7.

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 227/2015

Contatti: via Festa del Perdono 7 - 20122 Milano - [segreteria@irlh.unimi.it](mailto:segreteria@irlh.unimi.it)

- Anthony Giddens, *Europe in the Global Age*, 2007, tr. it. *L'Europa nell'era globale*, Roma-Bari 2007.
- Ulrike Guérot, *Warum Europa eine Republik werden muss, Eine politische Utopie*, München 2017
- Jürgen Habermas, *The Crisis of the European Union: a Response*, Cambridge, 2012.
- Id., *Zur Verfassung Europas, An Essay*, Berlin, 2011; tr. it. *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012.
- Miguel Poiaras Maduro, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, Rober Schumann Centre for Advanced Studies (RSCAS), Policy Paper, 2012/11.
- Kalypto Nicolaidis, Robert Howse (éd.), *The Federal Vision : Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford 2001.
- Marcelino Oreja, *Propuestas para el futuro de Europa, En camino hacia una major union politica*, CEU Instituto Universitario de Estudios Europeos, juin 2013.
- Antonio Padoa-Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo camino*, Bologna 2014
- Tommaso Padoa-Schioppa, *Europe, a Civil Power*, London, 2004
- Id., *The Ghost of Bancor, Essays on the Crisis, Europe and the Global Monetary Order*, Bologna 2016
- Ingolf Pernice et a., *Die Krise demokratisch Ueberwinden / A Democratic Solution of the Crisis*, Baden Baden, 2012.
- Evelyn Roll, *Wir sind Europa!*, Berlin 2016
- Joseph. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, 1999.
- Joseph. H. H. Weiler, *The Federal Vision*, Oxford, 2001.