

L'Europa che vogliamo: una Europa possibile

Questo documento è il frutto di una riflessione all'interno della associazione "Il Mulino" sul futuro dell'UE nel quadro della Conferenza aperta il 9 maggio 2021 e che dovrebbe chiudersi nella primavera del 2022 se non sarà deciso di posticiparne le conclusioni nel successivo autunno. Sono spunti per aprire una discussione, i cui risultati sottoporremo quindi ad un dibattito pubblico entro l'anno.

La Conferenza sul futuro dell'Europa nasce in un periodo di incertezza sui destini del processo di integrazione europea: dopo una stagione in cui prevalevano gli elementi di crisi, si sta delineando forse un cambiamento, attorno alle scelte originali e innovative del *Sure* e del *NextGenEu*. Ma restano aperti dubbi e interrogativi sulla possibile durata e sul consolidamento della svolta in atto.

Noi riteniamo che il cantiere europeo possa e debba essere riaperto proprio in questa congiuntura di novità e di preoccupazioni sul futuro. Utilizzando l'occasione della Conferenza e appoggiandosi su un'ampia mobilitazione delle culture e delle società europee, occorrerà costruire su queste basi un progetto il più possibile coerente. A partire dalle sfide che abbiamo di fronte e le scelte generali a nostro avviso necessarie, che si potranno poi declinare in obiettivi più specifici.

1. Un contesto difficile ma promettente

Si è concluso con la crisi del 2008-2011 un ciclo durato venti anni, iniziato con il Trattato di Maastricht, segnato dalla stagione iniziale della globalizzazione: un orizzonte contrassegnato – in generale, ma anche sul nostro continente – da una fiducia eccessiva nelle capacità dei mercati globali di autoregolarsi e di produrre benessere condiviso e ampliamento della democrazia. In questo quadro, il sistema di *governance* macroeconomica dell'area euro è stato caratterizzato da modelli che alla fine hanno favorito le economie più forti, imponendo una logica dell'austerità di corto respiro. Tale assetto è sfociato nella crisi economica più lunga e profonda che abbia mai attraversato il mondo. La crisi ha prodotto disuguaglianze sia orizzontali che verticali. E ha innescato processi di disgregazione politica sia nell'Unione europea (Brexit), sia tra le forze politiche europee (crescita del sovranismo populista).

Colpita da queste pressioni e sollecitata da queste emergenze, però, l'Unione europea ha trovato una nuova maggioranza politica interna favorevole allo sviluppo del processo di integrazione, sconfiggendo gli euroscettici – dopo le elezioni del Parlamento europeo del 2019 – e anche un nuovo

slancio per affrontare la pandemia con progetti e regole più incisive e in qualche modo più integrate e solidali. Riteniamo sotto questo profilo importante la scelta dell'istituzione di meccanismi di indebitamento e di bilancio parzialmente comune dell'Unione europea per affrontare la disoccupazione e la crisi sanitaria, nella loro straordinaria e drammatica portata.

Al contempo, la stagione della globalizzazione si è evoluta, forse non necessariamente verso una de-globalizzazione, ma verso una dinamica in cui sono tornate a essere decisive forme di statualità incisive (quindi non ogni sovranità, ma quelle più efficaci) per governare gli effetti delle crisi.

Siamo infatti in un mondo in cui ritornano in gioco le influenze politiche di grandi attori globali; si muovono istanze di libertà e innovazione tra i popoli, ma si affermano anche nuovi tradizionalismi; si pongono inedite questioni di controllo digitale sulle vite, mentre si aprono le enormi opportunità dell'intelligenza artificiale; cambiamo rapidamente le economie finanziarie e i modelli industriali; si muovono masse di esseri umani in un processo migratorio ampio e ineluttabile.

Quali le principali innovazioni che questo contesto e i popoli dell'Europa richiedono?

2. Le politiche comuni necessarie per creare beni pubblici europei

Esistono beni pubblici europei, che i mercati non garantiscono e nemmeno i singoli Stati con le loro sovranità ridotte riescono ad ottenere. Sono obiettivi che producono benefici per l'Unione europea nella sua interezza.

Possono essere indicate (in via prioritaria e non esclusiva) queste fondamentali innovazioni:

a. una dimensione sociale comune

L'aspettativa di una prosperità diffusa ed equa, che riduca le disuguaglianze, è la condizione indispensabile per gettare le basi di una maggiore integrazione. Un *welfare* europeo con un pilastro comune di diritti sociali può contribuire a un mercato integrato europeo del lavoro. In questa direzione si potrebbe rendere permanente il meccanismo *Sure* che rafforza misure per affrontare la disoccupazione e/o il *NextGenEu*, per interventi non solo emergenziali di fronte alle trasformazioni imposte dalla storia.

b. sostenere la transizione ecologica

Promuovere a termine un'economia senza carbonio – a partire dall'obiettivo di azzerare entro il 2050 la dipendenza dei nostri sistemi energetici dalle fonti fossili – non è soltanto la premessa per partecipare con efficacia alla lotta ai cambiamenti climatici ma è una sfida decisiva per l'identità europea: l'Europa può salvarsi dal declino e dalla frammentazione solo se individua nella conversione ecologica una sua ragione sociale, l'orizzonte più realistico in cui può costruirsi un futuro di sviluppo, di crescita del lavoro, di eccellenza tecnologica che le conservi un ruolo di protagonista nel mondo globalizzato.

c. varare una politica industriale europea comune

È necessaria una politica industriale europea innovativa, che ripensi l'idea dello “stato facilitatore” e innovatore a livello sovranazionale. È a livello europeo che la necessità di un partenariato pubblico/privato capace di “creare i mercati” si fa più forte. Sostenere le imprese (soprattutto medio-piccole), favorire l'innovazione tecnologica, favorire il processo di formazione e adeguamento dei lavoratori, sono tutte questioni su cui l'Unione europea può giocare un ruolo forte.

d. creare un'Unione europea per la salute

Come sostenuto dalla Commissione europea e ribadito dalla presidente von der Leyen nel discorso sullo “stato dell'Unione”, si potrebbe rafforzare e portare a sistema la cooperazione in materia di politiche della salute, fino a giungere a un sistema integrato efficiente, che possa essere mobilitato in casi eccezionali come la presente pandemia, ma comunque essere d'aiuto per elevare gli standard vissuti dei cittadini europei in materia.

e. lavorare per un'autonomia strategica vera dell'Europa

Autonomia vuol dire poi lavorare meglio assieme sugli *asset* più decisivi delle comunicazioni, della sicurezza, della gestione delle reti, dell'eccellenza della ricerca in campo scientifico e tecnologico. Vuol dire in primo luogo promuovere meglio e mettere a sistema la leadership ottenuta dall'Europa su campi come la protezione dei dati, la mediazione dei conflitti, la negoziazione per integrare le sovranità e porre le basi di una sovranità condivisa. La politica di sicurezza e difesa, cuore pulsante della sovranità, si fa tuttavia sulla base di una strategia complessiva di politica estera che deve diventare sempre più comune pena l'irrelevanza crescente dell'Unione europea e dei suoi paesi

membri. In questo quadro, la politica di sicurezza e difesa richiede un'integrazione politica maggiore riprendendo il cammino che fu interrotto nel 1954 con la caduta della CED.

Cosa comportano oggi queste sfide?

3. **Più Europa! Competenze e bilanci**

La prima scelta strategica ci pare quella di puntare decisamente a rafforzare il ruolo dell'Unione europea, nel bilanciamento di ruoli e di compiti tra i diversi soggetti nazionali e politici del continente. Già in occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (dicembre 2009), il compromesso intergovernativo che aveva sostituito il trattato-costituzionale appariva a molti non adeguato ai fini di consentire all'UE di rispondere alle sfide del nuovo secolo.

Il Trattato di Lisbona assegna all'Unione europea il compito di realizzare una lunga serie di obiettivi (art. 3 TUE) ma lascia alle decisioni degli Stati il potere di portarle a compimento, in una concezione restrittiva della sussidiarietà. Cosicché l'Unione europea emersa da quella scelta – quasi una sorta di minimo comun denominatore – non appare in grado di rispondere alle nuove sfide.

Di fronte alle citate novità, che modificano profondamente le nostre esperienze, è arrivato il momento di rivedere la ripartizione delle competenze adeguando lo schema al raggiungimento degli obiettivi che esigono un'azione comune e lasciando agli Stati o ai livelli di governo regionale o locale la competenza nei settori nazionali, regionali o locali. Produrre beni pubblici europei richiede nuove competenze e l'uso più incisivo del bilancio comune.

In questo quadro dovrebbero diventare competenza esclusiva dell'Unione europea: la politica estera e di sicurezza, ivi compresa la dimensione della difesa; la difesa dello stato di diritto su tutto il suo territorio e l'attribuzione della cittadinanza europea; la lotta contro i crimini transnazionali (terrorismo e criminalità organizzata) attraverso un ampliamento dei poteri della Procura Europea; la gestione pubblica dell'intelligenza artificiale e della cybersecurity; il controllo delle frontiere esterne e dunque il governo dei flussi migratori e delle politiche di asilo; gli investimenti nelle reti transeuropee ivi compresa l'energia; la lotta contro le pandemie e le epidemie.

Per far fronte alle sfide del nuovo secolo, noi siamo convinti – in secondo luogo – che occorra rafforzare la lista delle competenze condivise, trasferendo a questo ambito la politica industriale, così come alcune azioni in materia sociale che sono oggi di esclusiva competenza degli Stati membri.

Ma soprattutto sarebbe necessario umentare il bilancio dell'Unione (oggi di dimensioni piuttosto risibili), attraverso vere risorse proprie, decise a maggioranza dal Consiglio insieme al Parlamento europeo coinvolgendo i parlamenti nazionali, così come è stato annunciato dalla Commissione europea per il prossimo dicembre.

La revisione delle competenze nel senso sopra indicato e il rafforzamento del bilancio europeo esigono un diverso equilibrio fra le istituzioni di governo e di decisione dell'Unione europea con maggiori poteri della Commissione e del Parlamento europeo per rendere il sistema europeo più efficace e più democratico.

4. Lo sviluppo progressivo di nuove regole

Il completamento dell'Unione economica e monetaria è senz'altro condizione preliminare e necessaria per stabilizzare il ciclo ma anche per promuovere la crescita ecosostenibile e per garantire la prosperità. A livello sovranazionale serve un forte coordinamento economico cui riferire i principali strumenti (monetari e fiscali) della politica economica e finanziaria. Il raggiungimento degli obiettivi fissati dai trattati e la riforma dell'Unione europea richiederanno inevitabilmente di scegliere la via del rafforzamento della dimensione politica, economica, sociale e in definitiva democratica di un'area monetaria unificata all'interno della quale l'euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri.

Molto può essere fatto senza intervenire con modifiche dei Trattati vigenti. Tuttavia, riteniamo che una riforma vera e profonda del sistema europeo sia ora ineludibile definendo gli elementi essenziali di un'Europa unita, democratica e solidale, le modalità e l'agenda per realizzarla. Come ha detto recentemente il presidente Mattarella: *“la dimensione dello sforzo [richiesto dal NGEU, n.b.] deve trovare ora collocazione nell'ambito del Trattato che, dopo la riflessione della Conferenza, dovrà sostituire quello di Lisbona”*.

L'obiettivo, l'esplicito traguardo della prossima riforma non può essere un super-Stato centralizzato, bensì una Comunità costituzionale organizzata su più livelli. Non necessariamente inseguendo modelli astratti, o ricalcando esperienze di altri mondi civili e politici: quasi sicuramente l'equilibrio che ne uscirà assomiglierà molto a una creatura inedita. Non vogliamo qui entrare nei dettagli di questo percorso necessario, ma solo dire che occorrerà temperare attentamente semplificazione, efficienza e legittimazione, cercando di evitare scelte di rottura, ma anche tutte le opzioni che portino a ingessare meccanismi di blocco.

La strategia essenziale dovrà essere quella di dare progressivamente più forza alle istituzioni rappresentative dei cittadini (Parlamento europeo, con poteri rafforzati anche di iniziativa legislativa, oltre che con opportune forme di coinvolgimento dei parlamenti nazionali) e degli obiettivi comuni (Commissione, via via identificata con un vero governo dotato di poteri limitati ma reali). Contemperando in questo modo l'eccesso di responsabilità attualmente assunte dal Consiglio europeo e codificate nel metodo intergovernativo. Il Consiglio dei capi di Stato e di governo dovrebbe essere sempre più ricondotto alla discussione periodica delle grandi opzioni strategiche, più che non l'ultima istanza esecutiva dotata di poteri di veto. In questo orizzonte si potrebbe ricollocare anche la Corte di giustizia, rafforzata nei poteri di sorveglianza dei diritti fondamentali e della cittadinanza europea come pilastro del primato del diritto europeo.

Laddove non sarà possibile procedere con accordi fra tutti i 27 paesi membri occorrerà usare lo strumento delle cooperazioni rafforzate o meglio agire attraverso strumenti innovativi secondo un modello di integrazione differenziata. Come la scelta britannica ha involontariamente messo in evidenza, non è più un tabù l'ipotesi di ridurre le dimensioni per rafforzare l'efficacia dell'Unione europea.

Una crescita politica dell'Unione europea non potrà infine prescindere da un'azione costante e organica di sviluppo e sostegno delle forme di cooperazione internazionale, a partire dal potenziamento degli strumenti previsti dalla Carta dell'ONU e delle diverse sue Agenzie tematiche, nell'ottica di un rafforzamento del "costituzionalismo globale" nel quadro dello sviluppo della democrazia a livello internazionale e del rispetto dello stato di diritto.

Bologna, 24 novembre 2021