



Impariamo l'Europa

volume 2

Renato Damiani

prefazione dell'onorevole **Isabella De Monte**
Deputato al Parlamento Europeo

Impariamo l'Europa

volume 2

Renato Damiani

prefazione dell'onorevole **Isabella De Monte**
Deputato al Parlamento Europeo

Editing: Federica Moro
Impaginazione, grafica e illustrazioni: Federica Moro
Foto di copertina: © European Parliament - Audiovisual Unit
Icane: Freepik.com

Coedizione: Olmis
Via Andervolti 23 - Osoppo (UD)

ISBN 978-88-7562-155-1



“Ogni promessa è un debito”. Così recita un vecchio adagio popolare.

E la nostra promessa di uscire col secondo (e ultimo) volume della pubblicazione “Impariamo l’Europa” entro il 2014 (anno del 25° anniversario di fondazione della nostra associazione e, soprattutto, delle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo) è stata infatti sostanzialmente mantenuta. È ben vero che siamo arrivati ai primi mesi del 2015. Ma è altrettanto vero che, col secondo volume, molto più tecnico del primo, desideravamo fornire un aggiornamento – specie nello spazio riservato ai temi economici e relativamente al *Quantitative Easing* della BCE, il cui effetto positivo si è già in parte tradotto in tassi più bassi sui mercati – tipico degli “*instant book*”. Ci siamo fermati proprio perché – per citare un altro proverbio popolare – “l’ottimo è nemico del bene”. E, perciò, nel nostro caso e con questo intendimento, saremmo finiti alle... calende greche!

Non mi soffermo assolutamente ad illustrare in dettaglio le caratteristiche ed i contenuti del libro. Già lo fanno – in maniera tra l’altro egregia - sia l’autore che la parlamentare europea on. Isabella De Monte (già sindaco di Pontebba), nella sua introduzione. A tal proposito desidero solo dire che l’inserimento di un suo intervento mi è parso oltremodo opportuno, anche se l’opera gode delle autorevoli introduzioni (pubblicate nel primo volume) del presidente del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia Franco Iacob e del massimo rappresentante della scuola in regione, dott.ssa Daniela Beltrame, allora direttore dell’Ufficio Scolastico Regionale. È praticamente – l’introduzione dell’on. De Monte – una testimonianza del favore e dell’entusiasmo con cui è stato accolto il primo volume. Tante sono le testimonianze che si possono registrare a tal proposito.

Ne citiamo – per non annoiare nessuno – una sola. Quella del dott. Ramon Magi, presidente di Eurodesk Italia, che ci chiedeva di proporre il volume come materiale didattico di approfondimento per tutti i nuovi referenti della agenzie locali e delle antenne territoriali Eurodesk. Essa, inoltre, ci permette di chiudere il cerchio dimostrando come il gradimento dell’opera non sia soltanto ristretto all’ambito italiano, ma abbia un significativo riconoscimento anche a livello europeo, fornendo – nel contempo – un autorevole “attestato” a quello che è il nostro intendimento di offrire ai giovani un agile strumento di conoscenza di quello che è ormai un fenomeno che riguarda tutti i cittadini europei.

Aggiungo solamente l'informazione che il secondo volume sarà scaricabile gratuitamente (come il primo) dal sito online della nostra associazione.

Ed infine i ringraziamenti. Sarebbero davvero tanti. Mi limito a ringraziare l'on. Isabella De Monte, Claudio Marchetti e, ovviamente, l'autore.

Ivo Del Negro

Presidente della Casa per l'Europa di Gemona

Prefazione

I primi obiettivi dell'Europa, nata dalle rovine di due guerre mondiali e dal crollo delle dittature nazifasciste, sono la pace e la democrazia. La pace è il primo auspicio formulato da Robert Schuman nella sua celebre dichiarazione del 9 maggio 1950. Naturalmente non solo la pace dell'Europa, ma quella di tutto il mondo, perché in un mondo sempre più globalizzato e interdipendente la pace o è di tutti o di nessuno.

Anche la democrazia è stata fin dalle origini nel cuore dei padri fondatori, benché le prime Comunità europee non siano nate dalla volontà popolare, ma dai trattati intergovernativi. Finalmente nel 1979 tutti i cittadini europei sono stati chiamati alle urne per eleggere direttamente il primo Parlamento europeo. Da quel momento l'Europa non è solo un grande mercato, ma anche una grande democrazia. Poi il trattato di Maastricht ha istituito la cittadinanza europea, infine il trattato di Lisbona ha reso vincolante la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Abbiamo dunque definitivamente raggiunto gli obiettivi primari per cui è nata l'Europa? Assolutamente no, perché la pace e la democrazia non sono delle conquiste definitive, che una volta raggiunte rimangono per sempre. Quanto sia fragile la pace lo vediamo ogni giorno e ogni giorno constatiamo che la pace dentro la casa comune europea non basta, proprio perché la pace o è di tutti o di nessuno.

Altrettanto delicata e bisognosa di cure è la democrazia. Senza il terreno fertile dell'impegno civile, della partecipazione, del confronto e talvolta persino dello scontro fra posizioni legittimamente diverse, la pianta della democrazia inaridisce e muore. Se questo è vero per le democrazie nazionali, ormai consolidate, lo è ancor di più per la giovane democrazia europea. Tanto più che oggi come non mai essa rischia di essere soffocata dagli egoismi nazionali, dai populismi e dalla sfiducia che la crisi porta con sé.

Ma da dove possono partire l'impegno civile, la partecipazione e il confronto se non dall'informazione e quindi dalla consapevolezza? Prima di tutto dunque l'informazione, il più possibile chiara, il più possibile onesta, il più possibile oggettiva. Ed è questo appunto lo scopo che il professor Renato Damiani si è proposto e ha raggiunto nella sua opera "Impariamo l'Europa". La democrazia – egli afferma – è consapevole e partecipativa solo se parte dall'informazione, che deve essere corretta e onesta, non fatta per convincere, ma per fornire a ogni cittadino i necessari strumenti per capire, per scegliere e per giudicare.

Due sono i volumi in cui si articola l'opera del professor Renato Damiani pubblicata dalla Casa per l'Europa di Gemona.

Il primo, presentato nel 2014, il secondo appena completato. In entrambi i casi i destinatari sono i giovani. Quei giovani che, sempre a detta dell'autore, stanno per ricevere il testimone della democrazia europea dalla generazione che li precede. Nel primo volume, presentato lo scorso anno, Damiani ricorda le radici e i valori della civiltà occidentale da cui sono nati i concetti di libertà, di democrazia, di dignità umana, gli stessi su cui si fonda la nostra Unione europea. Quindi tratteggia le tappe del lungo processo di integrazione verso un federalismo non ancora pienamente raggiunto.

Nel secondo volume, più tecnico rispetto al precedente, l'autore analizza i vantaggi e le difficoltà del nostro stare assieme nella casa comune, senza tacere gli effetti della crisi che da troppi anni ci attanaglia. E' poi la volta delle istituzioni europee, con particolare riferimento al Parlamento europeo uscito dalle ultime elezioni del maggio 2014. Altrettanta attenzione viene data al Consiglio, che con il Parlamento condivide la funzione legislativa, nonché alla Commissione, che invece è il governo dell'Unione.

Non poteva infine mancare un ampio spazio riservato ai temi economici, dai quali l'Europa non può certo prescindere, come le risorse dell'Unione europea e il valore, non solo monetario, della moneta unica.

Ma il vero pregio dell'opera non sta tanto negli argomenti, necessariamente obbligati, quanto nel linguaggio estremamente semplice e chiaro con cui l'autore riesce a decodificare delle materie solitamente ostiche ai giovani, o comunque lontane dai loro interessi. Del resto l'obiettivo di Damiani è appunto quello di informare e quindi di spingere i lettori ad avvicinarsi consapevolmente a questa nostra Europa, che può sembrarci tanto lontana e quasi irraggiungibile. E lo fa togliendo il velo dal volto di un'Europa ancora sconosciuta o comunque poco comprensibile.

L'opera si inserisce nella missione di promozione europea che la Casa per l'Europa di Gemona ormai da molti anni sta svolgendo sul territorio regionale. Una missione che essa svolge potendo contare su due importanti risorse: il volontariato e la passione di chi vi opera. Al lavoro di Damiani e alla Casa per l'Europa di Gemona va quindi la mia ammirata riconoscenza, nonché la mia stima, che si aggiunge a quella che l'Associazione riscuote da quanti già da molto tempo la conoscono e la apprezzano.

on. Isabella De Monte

Deputato al Parlamento europeo

Quasi mai i meriti di un libro sono tutti di chi ha il proprio nome in copertina. E questo vale in particolare nel mio caso. Infatti l'idea dell'intera opera "Impariamo l'Europa", che con questo secondo volume si conclude, è nata nella mente e nel cuore del prof. Silvio Moro, già Presidente della Casa per l'Europa di Gemona fino alla fine del 2014.

Egli poi ha pensato a me, ed io ho cercato di dare un corpo alla sua idea. Ma anche in questo lavoro non sono mai stato solo, infatti mi ha accompagnato con professionalità e pazienza la dott. ssa Federica Moro e lo ha fatto con tanti utili consigli e opportune osservazioni. Suo è inoltre il lavoro di editing e di impaginazione, sue la grafica e le illustrazioni. A lei il merito di aver reso attraenti dei temi, come quelli dell'economia e della finanza, che sono particolarmente ermetici ai non addetti ai lavori.

L'idea e l'impegno del prof. Moro sono stati poi assunti dalla nuova amministrazione della Casa per l'Europa ora guidata del prof. Ivo Del Negro. Ed è appunto per conto della Casa per l'Europa che anche questo secondo volume diventa una realtà.

Si tratta di un lavoro certamente più tecnico e più impegnativo rispetto al primo, soprattutto per i lettori più giovani.

Il percorso inizia dalla grande crisi economico-finanziaria, che poi è prima ancora una crisi culturale e identitaria. Una crisi che in Europa si è radicata più profondamente che altrove per la disunione degli Stati membri, per i reciproci pregiudizi e diffidenze, insomma per le contraddizioni di un'Europa incompiuta e la mancanza degli anticorpi federali.

Il secondo capitolo è dedicato alle istituzioni comunitarie e alle regole della grande democrazia europea. Una democrazia rinnovatasi con le elezioni del maggio 2014 per la prima volta secondo le norme del trattato di Lisbona. Anche in questo caso si tratta di una democrazia in divenire a causa della marginalizzazione della camera dei cittadini, cioè del Parlamento europeo, rispetto ad alcune materie strategiche, come la politica estera, la difesa, la politica fiscale, ecc. E inevitabilmente il deficit di democrazia diventa un deficit di governabilità.

Il terzo capitolo è dedicato al *dare e all'avere* dell'Unione europea, cioè alle risorse necessarie all'Unione per attuare le sue politiche di coesione, di cooperazione e di sviluppo. Ma naturalmente comprende anche le fonti di finanziamento del bilancio comunitario, a cui è riservata particolare attenzione. Quindi si parla di un *dare e avere* con cui l'Europa può fare a livello sovranazionale ciò che i singoli Stati membri non possono fare da soli. Le ultime pagine sono riservate alla moneta unica, la cui introduzione non ha solo un significato monetario, ma rappresenta l'ultima firma sui trattati di pace dopo la fine della seconda guerra mondiale e quindi il passo più importante sulla via dell'integrazione. E tuttavia l'euro è tuttora definito una *moneta senza eroi e senza Stato*, proprio perché non ha alle spalle un soggetto statale e non costituisce ancora un forte riferimento identitario.

Anche nel secondo volume i capitoli sono scanditi da paragrafi brevissimi allo scopo di dare respiro alla lettura, mentre le numerose note favoriscono gli approfondimenti e i collegamenti.

La materia potrebbe tuttavia apparire impegnativa, soprattutto per i lettori più giovani, ma per costoro c'è sempre l'aiuto dell'insegnante.

Allora buon lavoro a chi va a scuola per imparare l'Europa e a chi ci va per insegnarla.



1

L'Europa disunita
davanti al tribunale
della storia

1.1. A cento anni dagli spari di Sarajevo

Ci sono delle date che hanno irrevocabilmente segnato un prima e un dopo nella storia. Fra queste c'è anche il 28 giugno 1914, giorno in cui lo studente nazionalista di origine serba Gavrilo Princip, appostato sul lungofiume Appel di Sarajevo, scaricò due colpi del suo revolver contro l'arciduca Francesco Ferdinando d'Asburgo-Este, erede al trono dell'Impero Austro-Ungarico, e contro sua moglie Sofia von Hohenberg, che inaspettatamente gli si erano presentati a tiro sulla loro berlina scoperta¹. Mai spari di revolver furono tanto gravidi di tragiche conseguenze.

Dopo la fucilazione in Messico del fratello Massimiliano, dopo il suicidio per amore del figlio Rodolfo nel castello di Mayerling, e dopo la perdita dolorosissima dell'amata moglie Elisabetta (Sissi) pugnalata da un anarchico italiano a Ginevra, l'assassinio del nipote Francesco Ferdinando rappresentava l'ennesima maledizione calata sul capo del vecchio imperatore e sulla casa d'Austria.

Ma la maledizione più grande fu per l'Europa, perché quegli spari sarebbero presto diventati il preludio della più grande ecatombe di popoli fratelli fino allora conosciuta.

Eppure il vecchio continente aveva iniziato il XX secolo ancora avvolto nell'atmosfera ovattata e gaudente della *belle époque*², ma si

¹ L'attentato di Sarajevo fu la miccia che fece divampare la prima guerra mondiale. L'attentatore Gavrilo Princip era affiliato a un'organizzazione segreta, conosciuta come Mlada Bosna (Giovane Bosnia), che si batteva per l'unificazione degli slavi della Serbia con tutti gli altri slavi che abitavano nel sud dell'Impero austro-ungarico, quindi anche in Bosnia, che però allora apparteneva all'Impero asburgico. Infatti all'inizio del '900 l'Impero di Austria-Ungheria era uno Stato composto da molte nazionalità, che davano origine a forti tensioni indipendentiste e a movimenti centrifughi. L'effetto disgregante dei vari nazionalismi contribuì, alla fine della prima guerra mondiale, al dissolvimento di quel grande impero secolare.

² La *belle époque* è un periodo storico, culturale e artistico nato in Francia, ma presto diventato europeo, che si è sviluppato tra la fine dell'Ottocento e l'inizio della prima guerra mon-



trattava di un falso inizio perché a interrompere bruscamente quel clima di fragile ottimismo fu immancabilmente una nuova guerra, anzi la prima guerra mondiale.

Tra militari e civili le vittime furono quasi diciotto milioni, ai quali si aggiunsero i feriti, gli orfani e gli immani danni morali e materiali del conflitto.

Inoltre crollarono ben quattro imperi, quello austro-ungarico, quello germanico, quello russo e quello turco: erano gli ultimi residui di un autocratico e anacronistico medioevo.

Quindi fra il prima e il dopo della storia, separati dagli spari del 28 giugno 1914, il dopo fu addirittura peggiore del prima³.

Invece per noi posteri, che non abbiamo mai conosciuto la guerra perché figli di un'Europa finalmente in pace, i drammi di quel conflitto sono solo dei ricordi scolastici, tanto più incerti e sfumati quanto più lontani e quanto più edulcorati dalla nostalgia diventano gli anni passati sui banchi di scuola.

Restano invece le patriottiche rievocazioni, accompagnate dalle immancabili liturgie di discorsi, concerti, labari, squilli di tromba e picchetti d'onore.

Allo scadere del primo centenario, gli italiani, assieme agli ex nemici sloveni, croati e austriaci, hanno ricordato quegli eventi sulla scalinata di Redipuglia, dove, scolpito nella pietra, risuona centomila volte il grido "PRESENTE". Ma sono stati ricordati anche negli ossari di Oslavia, del Grappa, del Pasubio, del Piave, ecc.

diale. Esso si colloca come una parentesi di pace e di relativa prosperità fra la guerra franco-prussiana (1870) e la prima guerra mondiale (1914-1918). Le continue scoperte e innovazioni tecnologiche di quegli anni lasciavano sperare che in poco tempo si sarebbe trovata una soluzione per tutti i problemi dell'umanità, quindi la *belle époque* esprimeva l'idea di un nuovo secolo, il Novecento, caratterizzato dal benessere, dalla vita brillante e da nuovi fermenti nel campo della cultura e dell'arte.

3 Vedi anche vol. 1, cap. 1, par. 1.9.

I francesi e i tedeschi hanno fatto altrettanto sui campi e negli ossari di Ypres, di Verdun, della Somme, di Douamont, ecc. I polacchi nei tanti cimiteri multietnici della loro terra contesa e offesa, dove vinti e vincitori, prima obbligati ad essere fra loro nemici, ora giacciono finalmente riconciliati, quasi profeti di un'Europa senza trincee e senza fossati.

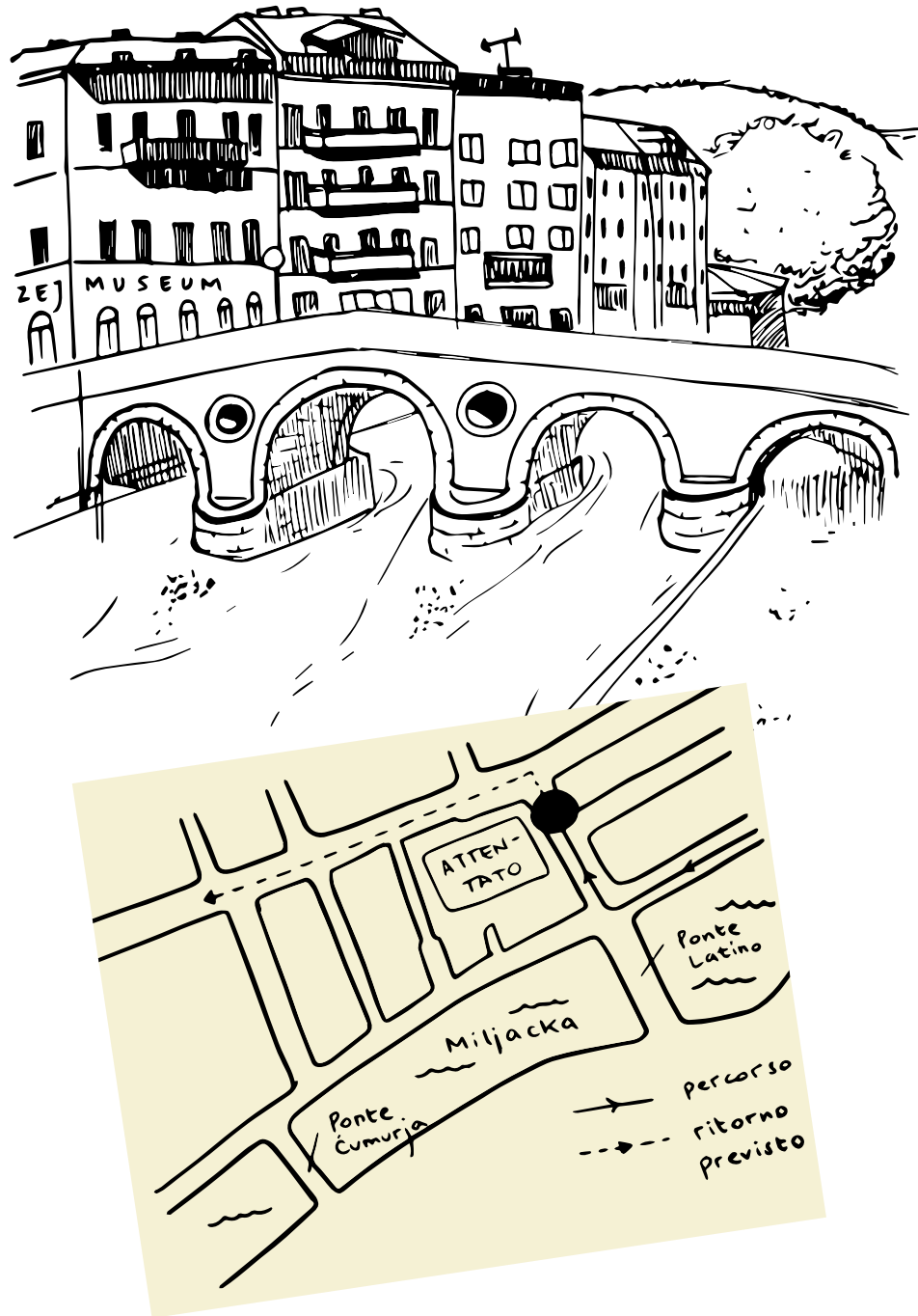
Ma ci sono anche i morti sul fronte russo, sul Dnestr e oltre, fin nelle terre dei cosacchi, fin nella Galizia orientale e nella Bucovina. Ci sono i morti ricordati sommessamente nell'Ucraina che un tempo era Austria, dove su tutte le voci prevale di nuovo quella delle armi. Di nuovo come allora, e di nuovo per questioni di confini etnici o politici o di spazio vitale⁴. In fine ci sono i morti dimenticati e diventati polvere, sulla quale noi posteri camminiamo ignari o stanchi di combattere con la memoria.

Scrivo in proposito Paolo Rumiz⁵ sul n. 9 dei suoi *Appunti di viaggio nei luoghi della Grande Guerra*, pubblicato assieme al giornale *La Repubblica* del 16 luglio 2014:

Su quella terra spugnosa (*l'autore stava visitando la terra di Francia, teatro di tante battaglie*), roscchiata dalle talpe, dove le mie scarpe, cedendo, avevano l'impressione di smuovere un tappeto di corpi, mi chiesi cosa ci stavo a fare lì, col mio taccuino, a incollare racconti, schegge di lapidi, brandelli di vite perdute. Com'era patetico quel mio tentativo di arginare l'oblio.

4 In Ucraina, un paese spaccato da un confine invisibile che separa il mondo europeo-occidentale da quello russo-orientale, è in atto un conflitto, che i politologi definiscono guerra di faglia, fra la parte filo-europea del paese e quella che invece si sente idealmente vicina alla Russia. Le tensioni e gli scontri, nati con le proteste di Piazza Maidan a Kiev e acuiti con la decisione della Crimea, di prevalente etnia russa, di proclamarsi indipendente dall'Ucraina, hanno ben presto innescato una tensione internazionale con esiti pericolosamente incerti.

5 Paolo Rumiz, giornalista e scrittore, inviato speciale de *Il Piccolo* e poi editorialista di *La Repubblica*.



1.2. Il dramma europeo, atto secondo

Nel 2014 è scaduto anche il settantesimo anniversario dello sbarco alleato in Normandia⁶. Quello fu il momento cruciale della seconda guerra mondiale, che segnò l'inizio della fine per la Germania nazista, ma segnò anche l'inizio della fine del secolare primato mondiale dell'Europa, passata irrimediabilmente sotto la tutela delle potenze vincitrici: gli Stati Uniti d'America a occidente e il colosso russo a oriente. Una tutela da cui, in mancanza di una autonoma politica estera, l'Europa non si è ancora completamente riscattata. Ne sono prova la crisi balcanica degli anni Novanta e la più recente crisi dell'Ucraina, ma anche le tante criticità del bacino mediterraneo a noi tanto vicine, come quelle israelo-palestinese, siriana, libica, ecc.

La seconda guerra mondiale, ben più cruenta e devastante della prima, produsse complessivamente oltre settanta milioni di morti, che riposano nei rispettivi cimiteri militari, anch'essi in attesa del loro centenario. Quella guerra è stata la conseguenza e la continuazione della prima, è stata la seconda fase di un unico trentennio di guerra civile europea iniziato con gli spari di Sarajevo e concluso con il D-Day di sangue sulle spiagge della Normandia.

Un trentennio interrotto da una parentesi di frenetica rincorsa ad un riarmo sempre più sofisticato e micidiale e da una fase di potente accelerazione della tecnologia distruttiva alimentate da contrapposti nazionalismi e dittature folli: dalla dittatura nazista, a quella fascista,

⁶ Il 6 giugno 1944, ricordato anche come il D-Day, ebbe inizio il più grande sbarco della storia militare; esso fu attuato dagli anglo-americani ed ebbe come obiettivo le coste della Normandia. Vi partecipò un numero impressionante di uomini, di navi da guerra, di mezzi da sbarco e di aerei. In previsione dell'attacco Hitler aveva fatto costruire un sistema di fortificazioni lungo tutto il litorale francese (il Vallo atlantico) e aveva concentrato in Francia 60 divisioni. Ciò non bastò ad impedire lo sbarco degli alleati. Infatti dopo alcuni giorni il fronte tedesco venne sfondato e successivamente anche Parigi venne liberata.



a quella comunista, all'imperialismo giapponese, ecc. Infatti durante quell'incubazione bellica la tecnologia di morte aveva fatto passi da gigante. Se nella prima guerra il combattente ci metteva la faccia e fissava le sue pupille dilatate in quelle del nemico prima di ucciderlo o di essere ucciso, nella seconda a salvare le coscienze intervenne appunto la tecnologia, grazie alla quale uccidere centinaia di migliaia di persone o distruggere intere città potevano essere le conseguenze remote del premere un pulsante.

Le stragi più immani di quel conflitto sono così diventate delle responsabilità ipocritamente impersonali frutto di strategie decise a tavolino, senza sporcarsi le mani e senza impressionare le coscienze dei carnefici, e comunque sempre giustificate come necessità, se pure incresciose. L'ingegno umano serve anche a questo⁷.

1.3. All'Europa in crisi la storia fu maestra di vita?

Ma proprio da quella sconfitta del genere umano è nata la nuova Europa. Joseph Weiler⁸ sostiene nei suoi scritti che l'Europa, alla fine della seconda guerra mondiale, era stata sospinta verso la sua unificazione da un'ispirazione messianica dei padri fondatori. Il loro obiettivo era federare i vecchi Stati nazionali, per porre rimedio alle loro sovranità aggressive divenute matrici di due guerre, che nell'arco di un trentennio avevano insanguinato l'Europa e il resto del mondo.

⁷ Vedi anche vol. 1, cap. 1, par. 1.10.

⁸ J.H. Weiler è professore titolare della cattedra European Union presso la Scuola di Legge dell'Università di New York, inoltre è docente onorario presso numerosi istituti universitari di varie parti del mondo. Dal 1978 al 1985 è stato membro del Dipartimento di Legge dell'Istituto universitario europeo di Firenze. Weiler, inoltre, è autore di articoli e pubblicazioni in materia di legislazione comparata internazionale ed europea.

Naturalmente quel sangue pesava soprattutto sulla coscienza degli europei, che di quei drammi erano stati responsabili e vittime. Proprio per questo la motivazione messianica dell'unificazione europea fu così forte nei padri fondatori e nella loro generazione. Poi però, col passare degli anni, quella motivazione non più alimentata da un'esperienza diretta è diventata man mano più blanda fino quasi a spegnersi. Ed è proprio la corta memoria generazionale del nostro passato che oggi determina la disaffezione per il progetto europeo di pace dei padri fondatori e spiega il risorgere di nuove rivendicazioni nazionali. Rivendicazioni che, secondo Weiler, in mancanza di un forte slancio emotivo come quello di allora, sarà impossibile contrastare.

Forse Weiler esagera nell'evocare con quelle previsioni la fine dell'Europa dei padri fondatori. Tuttavia è lecito chiedersi se la storia di quei drammi planetari sia stata maestra di vita per gli europei di oggi.

In ogni caso nel maggio 2014, proprio a cento anni dagli spari di Sarajevo e a settant'anni dallo sbarco in Normandia, la nuova Europa, ormai risorta, ormai sgombra dalle macerie e ormai ripulita dal sangue delle due guerre mondiali, andava alle urne per decidere del proprio destino. Un destino mai così incerto dai tempi della sua fondazione, a causa di una devastante crisi economica diventata ben presto una crisi di valori.

Andava divisa, diffidente, ostile e sfiduciata. Andava divisa da nuovi nazionalismi riemersi da quel passato funesto. Andava condannando la guerra delle cannonate nelle commemorazioni di rito, ma fieramente impegnata nella subdola guerra del rigore punitivo usando l'alibi della *troika*⁹. Andava intransigente nell'imposizione del rigore a chi aveva sbagliato ma aveva anche bisogno di aiuto. An-

⁹ La *troika* è un organismo informale di controllo composto dalla Banca centrale europea, dal Fondo monetario internazionale e dalla Commissione europea.



dava con l'affanno dei paesi più deboli e indifesi di fronte ad una speculazione cinica e ad uno *spread* inarrestabile. Andava per mandare al Parlamento europeo una pattuglia di euroscettici, mai tanto numerosa, mai tanto accanita.

1.4. L'Europa capro espiatorio

Alla vigilia di quella scadenza elettorale Martin Schulz, ora di nuovo presidente del Parlamento europeo, così scriveva nel suo libro *Il gigante incatenato*¹⁰:

Per la prima volta nella storia del dopoguerra il naufragio dell'Unione europea appare realistico. Questo naufragio non è inevitabile, ma se ne parla sempre più spesso e in alcuni casi ha persino cessato di suscitare timore.

E con ciò egli voleva denunciare una forma allarmante di assuefazione e di rassegnazione al peggio. Poi così continuava:

Eppure solo un paio di anni fa sarebbe stato inimmaginabile. Ma nel frattempo l'atmosfera è radicalmente cambiata e il dibattito pubblico è dominato dai toni euroscettici.

Infatti nel frattempo è scoppiata la crisi, una crisi mondiale partita da lontano, ma che inevitabilmente ha prodotto i danni peggiori nella parte politicamente più fragile e disgregata del mondo occidentale, cioè nell'Europa incompiuta; una crisi che ha fatto suonare le sirene dell'emergenza, soprattutto nei paesi del sud dell'Unione.

¹⁰ Martin Schulz, *Il gigante incatenato*, pag.15, Fazi Editore, 2014.

Nel corso di ogni crisi è inevitabile la protesta ed il linciaggio dei responsabili veri o presunti ed anche in questo caso la protesta è esplosa con forza. Ma l'indignazione popolare è ben presto diventata una ghiotta occasione per quelle forze politiche sempre pronte a scaricare sull'Europa, o comunque al di fuori dei confini nazionali, i peccati commessi in casa propria.

Ed ecco le manifestazioni popolari trasformate in anatemi contro l'Unione europea, contro il progetto federale dei padri fondatori, contro il comune sistema economico e persino contro la nostra democrazia sovranazionale. Da qui dunque l'esplosione dell'euroscetticismo e del populismo, da qui l'illusione nostalgica di un possibile ritorno allo Stato nazionale chiuso in difesa e anacronisticamente autosufficiente. Nel suo libro *33 false verità sull'Europa*¹¹, Lorenzo Bini Smaghi afferma:

Ci sono due modi per reagire ad una brutta notizia o ad una crisi profonda. Il primo consiste nell'analizzare la cause del problema e poi rimboccarsi le maniche per cercare di raddrizzare la situazione. Il secondo mira a scaricare la colpa su altri per sviare l'attenzione e rimandare le scelte difficili, nella speranza che prima o poi arrivino tempi migliori.

Da parte sua l'Europa, con la sua complessità e la sua distanza dai cittadini, non manca certo di offrire delle facili occasioni a chi è alla ricerca di un comodo alibi. Continua infatti Bini Smaghi:

Il percorso di integrazione messo in atto negli ultimi sessant'anni ha comportato il trasferimento di molte competenze dagli Stati nazionali all'U-

¹¹ Lorenzo Bini Smaghi, *33 false verità sull'Europa*, pag. 9, Editrice il Mulino, 2014. Lorenzo Bini Smaghi è stato membro del Comitato esecutivo della Banca centrale europea dal 2005 al 2011. In precedenza aveva ricoperto il ruolo di direttore generale della Direzione rapporti finanziari internazionali del Ministero dell'economia e delle finanze ed era stato capo della Divisione analisi e pianificazione dell'Istituto monetario europeo a Francoforte. È autore di numerose pubblicazioni e articoli su questioni monetarie e finanziarie internazionali ed europee.



nione e ha aumentato i processi di coordinamento. È diventato però sempre più complicato capire chi esercita il potere.

Quando qualcosa va male, invece, è facile addossare all'Europa responsabilità che non ha, ed è facile cadere nell'inganno per chi non ha una piena comprensione dei meccanismi decisionali europei.

In effetti non è semplice per il cittadino comprendere i meccanismi, gli ingranaggi e i leverismi con cui funziona la macchina dell'Unione europea. Forse non è sempre facile neppure per chi è alla guida della grande macchina, mentre è assai più facile per l'uomo della strada confondere la democrazia europea con la vera o supposta macro-burocrazia di Bruxelles, facendo delle due erbe un unico fascio.

Ecco uno dei motivi della disaffezione o della contrarietà di molti europei verso un futuro comune, ecco il perché della scarsa affluenza al voto, che puntualmente si ripete in occasione di ogni rinnovo del Parlamento europeo.

Ma se è difficile capire l'Europa in cui viviamo, di cui siamo cittadini di diritto e come tali siamo rappresentati nelle istituzioni, è ancora più difficile comprendere certi fenomeni che arrivano da lontano, che rispondono a interessi occulti, che viaggiano alti sui nostri destini, e che condizionano la nostra vita a prescindere dai nostri comportamenti, dai nostri meriti o demeriti.

E fra questi vi è il fenomeno della grande crisi, che ormai da troppi anni attanaglia l'Europa, una crisi che, come si è detto, non è partita da noi, ma che proprio in Europa è dilagata come un'epidemia per la mancanza di un adeguato antibiotico, cioè di un solido scudo federale.

1.5. La crisi, una pianta antica e sempreverde

Naturalmente la crisi degli ultimi anni è figlia dell'economia moderna e della globalizzazione, che passa sopra la testa dei cittadini e

persino sopra gli Stati. Tuttavia essa è anche il frutto di una pianta antica e sempre verde. Una pianta che ha origini lontane, i cui semi sono stati gettati forse nel momento in cui è nata la moneta, la quale tuttavia non è di per sé uno strumento diabolico, ma può diventarlo per l'uso che se ne fa. Da allora i rami della malapianta hanno continuato a prosperare fino a raggiungere le dimensioni inusitate che abbiamo conosciuto di recente.

Una delle radici che la alimentano è certamente l'euforia irrazionale che coglie gli uomini ogni volta che si prospettano facili guadagni. Ma purtroppo si tratta quasi sempre di prospettive illusorie, che ingrassano qualche speculatore, ma lasciano sul terreno un lugubre corteo di vittime.

Secondo alcune recenti ricerche, negli ultimi sei secoli ci sono state oltre trenta crisi una più funesta dell'altra, sempre causate dalla stessa euforia irrazionale, dalla stessa speculazione avventata, dai crolli delle borse, dai fallimenti delle banche, dall'insolvenza degli Stati.

Dunque crisi sempre uguali a se stesse, sempre prodotte dagli stessi errori, quasi che l'insegnamento della storia venga puntualmente ignorato o non vada oltre la memoria di una generazione.

1.6. Il fallimento dei Bardi e dei Peruzzi nella Firenze del Boccaccio

Quindi le crisi sono una costante delle economie di tutti i tempi. Lo sanno i giovani che, studiando la letteratura italiana del Trecento, hanno scoperto che persino Giovanni Boccaccio è stato travolto dal fallimento della compagnia fiorentina dei Bardi, tanto che dovette lasciare la bella vita di Napoli, dove la compagnia aveva una sede e dove lui lavorava, e fu costretto a ritirarsi a Firenze in una condizione di improvvisa ristrettezza, anche se confortata dall'ozio letterario.

Infatti fino alla prima metà del 1300 Firenze era un grande centro non solo culturale, ma anche commerciale e manifatturiero, inoltre era la prima piazza finanziaria del tempo, insomma era la City di allora. I grandi protagonisti di quel mercato erano due floride e intraprendenti compagnie commerciali con filiali in tutta Europa: la compagnia dei Peruzzi e la compagnia dei Bardi.

Senonché, a mettere in ginocchio quelle due potenze furono gli enormi crediti, diventati ad un certo punto inesigibili, che esse vantavano sia verso il governo spendaccione della loro città, sia verso la monarchia inglese del re Edoardo III, impegnato nella Guerra dei cent'anni. Fu allora inevitabile prima il fallimento dei Peruzzi nel 1343 e tre anni dopo quello dei Bardi. Ne rimasero coinvolti migliaia di uomini d'affari, che avevano investito il proprio denaro in quelle compagnie, ed anche l'autore del Decamerone dovette cambiar vita.

Poi a disgrazia si aggiunse disgrazia, allorché nel 1347 alcune navi genovesi sbarcarono a Messina, assieme alle merci esotiche, anche il contagio della peste proveniente dalla Crimea. L'epidemia dilagò rapidamente in tutta l'Europa, forse veicolata dalla stessa espansione mercantile. Il numero delle vittime fu enorme, cosicché alla crisi economica si aggiunse una crisi demografica. Ma quella sciagura, se da un lato contribuì alla decadenza del mondo medievale, favorì allo stesso tempo l'affermarsi della nuova età rinascimentale.

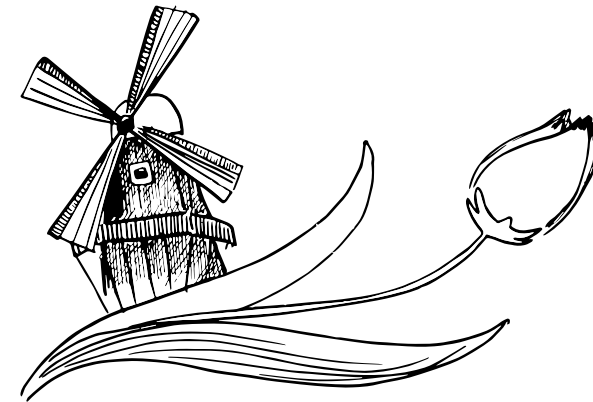
1.7. La bolla speculativa dei tulipani

La prima borsa della storia e la prima forma moderna di speculazione con i relativi rischi e fallimenti nacque però nel 1609 ad Amsterdam, divenuta nel frattempo, anche grazie all'intraprendenza imprenditoriale incoraggiata e benedetta dalla Chiesa calvinista, la nuova capitale mondiale del commercio e degli affari.

All'epoca nel paese dei fiori nulla faceva pensare che questa nuova forma di economia, apparentemente tanto vitale ma in realtà tanto instabile, sarebbe stata in grado di influire pesantemente sui destini di intere città, né tanto meno che sarebbe stata capace di creare e di distruggere in poche ore grandi patrimoni, anche in base a delle semplici sensazioni.

In realtà le avvisaglie di tale instabilità arrivarono nel giro di qualche decennio, con lo scoppio della cosiddetta bolla dei tulipani¹², cioè col crollo repentino delle quotazioni dei fiori olandesi per antonomasia, che negli anni precedenti avevano subito rialzi speculativi da capogiro.

Il crack finanziario e borsistico si diffuse in tempi rapidi, contagiando investitori e speculatori e portandone moltissimi alla rovina, secondo un canone che, come oggi continuiamo a constatare, è rimasto immutato nel tempo.



12 Il tulipano, essenza floreale di origine turca, era comparso in Europa nel 1554 e proprio in Olanda aveva trovato un habitat favorevole, dando luogo a diverse varietà molto pregiate. Ben presto queste nuove varietà divennero molto apprezzate sul mercato, stimolando la domanda e facendo lievitare i prezzi, cosicché intorno ai tulipani nacque un imponente commercio speculativo. Finché, giunti ad un livello insostenibile, i prezzi caddero repentinamente e definitivamente, rovinando quanti si erano indebitati per comperare i bulbi che nessuno più voleva. Furono allora i fatti a smentire quanti si erano illusi che nei Paesi Bassi la povertà fosse stata definitivamente debellata.



1.8. La cartamoneta invade la Francia

Altro colpo duro ai risparmiatori appartenenti ad un passato un po' più recente fu quello inferto dallo spregiudicato John Law¹³, lo scozzese baro e avventuriero diventato nel 1710 banchiere del duca Filippo d'Orléans reggente del re di Francia Luigi XV. Le massicce quantità di cartamoneta, da lui messe in circolazione attraverso la Banque Générale, avrebbero dovuto risollevare la Francia dal disastro finanziario causato delle spese folli di Luigi XIV, il re Sole.

La convertibilità delle banconote doveva essere garantita dai giacimenti auriferi che, secondo voci del tutto infondate, si celavano nel sottosuolo della Louisiana allora possedimento francese.

Contemporaneamente alla Banque Général venne fondata anche la Compagnia commerciale del Mississippi. I risparmiatori francesi ne furono entusiasti e fecero a gara per comperare i titoli, che, grazie all'incremento della domanda, aumentavano continuamente di valore. Naturalmente gli acquisti venivano fatti con i biglietti di banca stampati in quantità sempre più massiccia e senza alcuna garanzia di conversione se non l'oro inesistente della Louisiana.

Ma la corsa al rialzo delle azioni non poteva continuare all'infinito, anzi crollò del tutto quando si seppe che non potevano essere rimborsate. I risparmiatori si precipitarono allora a vendere o a svendere

¹³ John Law, nato a Edimburgo, si trasferì fin da giovane a Londra, dove si dedicò in modo scientifico al gioco d'azzardo. Si interessò anche di economia e di finanza, tanto che scrisse su questi argomenti un trattato che allora ebbe un vasto successo. Arrivato successivamente in Francia, contribuì alla fondazione della Banque Générale, con la quale iniziò una azzardata politica espansiva attraverso una massiccia emissione di banconote ben presto diventate non convertibili. Fondò anche la Compagnia del Mississippi, le cui azioni, dopo un tumultuoso rialzo, crollarono repentinamente. Per sfuggire all'ira dei risparmiatori truffati, Law fuggì prima a Bruxelles e poi a Venezia, dove morì in povertà e dove è tuttora sepolto nella chiesa di San Moisè. Durante la permanenza a Venezia ricevette la visita del filosofo e pensatore politico francese Montesquieu, desideroso di conoscere quello spregiudicato precursore della finanza creativa.

il loro portafoglio azionario e a chiedere la conversione dei biglietti di banca in moneta metallica, ma ormai quelle azioni e quei biglietti con tanti zeri erano diventati carta straccia. A quel punto era irrimediabilmente crollato il fantasioso sistema architettato da Law, lasciando sul lastrico e nella disperazione migliaia di risparmiatori e investitori.

1.9. Il giovedì nero di Wall Street e dell'America

A noi ben più vicina e ormai entrata nell'epopea del primo Novecento è invece la grande depressione del 1929, quella che improvvisamente colpì l'America nel famoso giovedì 24 ottobre, passato appunto alla storia come il giovedì nero.

I tempi di incubazione di una crisi sono in genere molto lunghi anche se ignorati da tutti, ad eccezione di qualche Cassandra¹⁴ destinata però ad essere subito tacitata. Così il 24 ottobre iniziò il tracollo, allo stesso tempo inaspettato e largamente prevedibile, del sistema finanziario americano. E furono subito chiare le cause.

La Federal Reserve non aveva posto alcun limite all'espansione del credito, con il risultato che nel 1929 un numero impressionante di americani possedeva delle azioni acquistate non con i propri soldi, ma con i prestiti ottenuti troppo facilmente dalle banche. L'aumento della domanda dei titoli produsse anche in questo caso un aumento delle quotazioni e ciò favorì in un primo tempo l'euforia dei compratori. Inizialmente tutto sembrò funzionare, fino a quando all'aumen-

¹⁴ Cassandra era una delle figlie di Priamo, mitico re di Troia. Di lei si innamorò perdutamente il dio Apollo, ma non essendo stato ricambiato, condannò la fanciulla a profetare il vero, senza però essere creduta. Da qui la consuetudine di indicare col nome di Cassandra colui che prevede delle disgrazie, alle quali però nessuno vuol credere.

to del valore delle azioni industriali non corrispose più un effettivo aumento della produzione e della vendita dei beni prodotti.

La bolla speculativa scoppiò allorquando i risparmiatori, passati improvvisamente dall'euforia al panico, si precipitarono a vendere le loro azioni, provocando il noto crollo della borsa. Ma contemporaneamente essi determinarono anche il fallimento delle banche, alle quali i clienti debitori non furono più in grado di restituire i soldi presi a prestito. Così fra il 1929 e il 1931 chiusero gli sportelli ben quattromilatrecento istituti di credito.

Poi, come sappiamo, la crisi emigrò in un'Europa economicamente ancora debole e vulnerabile a causa dei debiti accumulati dagli Stati belligeranti della prima guerra mondiale.



1.10. La bolla dei *subprime* e il labile confine fra liberismo e anarchia

Dal 1929 erano passati meno di ottant'anni, quando nel 2008 il fenomeno si ripeté su scala mondiale, anche se con connotati parzialmente diversi da quelli del passato. Prima infatti il debito pubblico non aveva mai raggiunto livelli tanto elevati da rischiare il *default* persino di un grande Stato. E neppure era mai accaduto che il mercato libero si trasformasse in una ideologia liberista tanto condivisa e accettata da essere considerata di per se stessa un principio intangibile.

Del resto non pochi economisti avevano riconosciuto una patente di legittimità a certe dottrine nelle quali il confine fra liberismo e anarchia è diventato sempre più labile¹⁵. Cosicché anche la speculazione è stata sdoganata ed anzi considerata necessaria al mercato della finanza.

Naturalmente c'è un grano di verità in queste posizioni, perché la speculazione non è di per sé un male assoluto, ma a patto che non sconfini in un terreno in cui le regole dell'etica sono bandite.

Anche in questo caso la tempesta è comunque iniziata negli USA, patria degli uragani, a causa della spregiudicata politica creditizia dei *subprime*, cioè dei finanziamenti immobiliari concessi da istituti di credito spregiudicati ad una clientela con alto tasso di insolvenza.

Infatti i *subprime* si dimostrarono ben presto dei mutui spazzatura, che non avevano più alcuna possibilità di essere riscossi. Tuttavia per molti anni essi avevano gonfiato a dismisura i profitti delle banche e i guadagni dei loro *manager*.

¹⁵ Il riferimento è in particolare agli economisti seguaci del *neoliberismo*: la dottrina che sostiene la liberazione dell'economia dallo Stato e che teorizza l'insieme delle politiche e dei processi che consentono a gruppi di interesse privati di controllare il mercato allo scopo di massimizzare i propri profitti.



Il virus che per prima colpì e portò al fallimento la banca d'affari Lehman Brothers non era però sazio di quella sola preda e il Tesoro statunitense fu costretto a correre in soccorso di numerose altre banche, per evitare un collasso generale ben più devastante di quello del 1929.

1.11. Il contagio investe l'Europa

Da oltreoceano l'onda d'urto si diffuse immediatamente con effetto domino sui ventiquattro fusi orari che scandiscono in successione le aperture delle borse mondiali. La crisi, nata in America, si trasferì dunque in Europa, dove a favorire la diffusione del contagio concorsero soprattutto, vale la pena ribadirlo, la debolezza politica derivante da un federalismo eternamente incompiuto e la vulnerabilità finanziaria causata dalla mancanza di una strategia comune e solidale.

Le economie di molti paesi, in particolare quelli mediterranei, ma non solo, furono subito messe in grande difficoltà dalla crisi.

Da quel momento molti di essi furono costretti a reperire risorse sempre maggiori per far fronte ai bisogni sociali accresciuti dalla disoccupazione, ma allo stesso tempo si presentò loro l'urgenza di compensare il calo delle entrate fiscali ridotte a causa della recessione. A tutto ciò si aggiunse la necessità di concorrere al salvataggio delle proprie banche a rischio di fallimento per le pesanti sofferenze sopportate.

Quindi gli Stati più fragili furono obbligati a finanziarsi massicciamente sul mercato primario¹⁶, offrendo interessi molto elevati, per

¹⁶ Il mercato primario è il luogo dove vengono collocate per la prima volta le nuove azioni, le obbligazioni o i titoli di Stato di nuova emissione, mentre il mercato secondario è quello relativo a tutte le operazioni finanziarie che si effettuano sui titoli già emessi; tipico esempio di mercato secondario è la Borsa.

rendere appetibile e remunerativo l'acquisto del loro debito schizzato nel frattempo alle stelle.

Intanto l'impennata degli interessi, unita al crollo della produttività e della ricchezza di quei paesi, creò una spirale perversa, che portò le agenzie di *rating* a declassare i loro debiti sovrani e spinse i mercati a dubitare che potessero essere rimborsati. Quindi gli investitori pretesero interessi ancora più alti per compensare il rischio di insolvenza.

1.12. Dalla crisi greca alle prime misure dell'Unione europea

La Grecia, colpevole tra l'altro di aver mentito sui conti pubblici¹⁷, fu effettivamente costretta a fare un parziale *default* e a rinegoziare il suo debito. Ma neppure questo bastò, perché, se non avesse ottenuto ben due prestiti di centinaia di milioni di euro ciascuno dall'Unione europea e dal Fondo monetario internazionale, lo Stato ellenico avrebbe dovuto dichiarare bancarotta.

Contemporaneamente la crisi provocò una improvvisa contrazione del credito nell'area più critica del sud Europa, dove in soli sei mesi, da ottobre 2008 a marzo 2009, le borse persero una quota impressionante del loro valore.

Fin dal primo diffondersi di queste notizie gli altri paesi dell'area euro, soprattutto quelli del nord, pervasi da una diffidenza tradizionalmente preconcepita verso i partner mediterranei, reagirono con

¹⁷ Era l'autunno del 2009, quando il socialista George Papandreu, appena salito al potere in una Grecia già economicamente disastrosa, scopriva che il precedente esecutivo aveva trucato i conti dello Stato, per cui il *deficit* pubblico era di oltre il 12%, anziché del 6% dichiarato. In realtà Papandreu scopriva ciò che molti sapevano e tolleravano, o addirittura avevano appoggiato, come certe grandi banche d'affari coinvolte in operazioni di dubbia trasparenza.

severi atteggiamenti punitivi in particolare nei confronti della cicala greca e tardarono a intervenire in suo aiuto. In tal modo favorirono il contagio, che dopo la Grecia investì rapidamente la Spagna, l'Irlanda, il Portogallo, l'Italia, Cipro, ecc..

Intervennero invece, come si è detto, le agenzie di *rating*, che declassarono il debito dei paesi a rischio, favorendo la speculazione. Questa fu particolarmente devastante per l'Italia, gravata dal più alto debito pubblico fra i paesi dell'area euro dopo quello della Grecia. Ne seguì un'impennata dello *spread*, che rese il nostro debito ancora più a rischio di sostenibilità.

Solo a partire dal 2010 l'Europa riuscì ad accordarsi su alcune misure, sia di aiuto agli Stati in difficoltà e alle rispettive banche, sia in difesa dell'euro. Fra essi possiamo ricordare il Fondo salvastati, prima temporaneo (European financial stability facility - EFSF) e poi permanente (European stability mechanism - ESM), il patto di stabilità e crescita (già in vigore dal 1997 e successivamente aggiornato nel 2010), il Six Packs, il patto di bilancio (Fiscal compact), il Two packs, ecc¹⁸.

Si tratta tuttavia di strumenti molto controversi, perché troppo spesso hanno comportato sacrifici, lacrime e sangue, provocando più recessione che sviluppo.

Quindi in un'Europa con forte *deficit* di coesione e di solidarietà gli effetti della crisi sono stati particolarmente devastanti: hanno messo a rischio mezzo secolo di faticosa integrazione, hanno bruciato tanti investimenti nel cantiere della casa comune¹⁹, hanno creato

18 Vedi cap. 3, Quadro di approfondimento B/3, nota 18.

19 L'espressione casa comune europea, oggi comunemente attribuita all'Unione europea, non è stata conosciuta dai padri fondatori ma, pare, dallo stesso Michail Gorbaciov, Segretario generale del PCUS, come termine del nuovo lessico sovietico ispirato alla *glasnost* (trasparenza) e alla *perestrojka* (riforma). Esso voleva infatti significare il ritorno della Russia all'interno di quella comune cultura europea, che sembrava essersi interrotta a causa della rivoluzione d'ottobre 1917 e dalla dittatura comunista.

disoccupazione, fallimenti e recessione, hanno imposto devastanti politiche di rigore, hanno mortificato passioni e speranze di quanti in quel cantiere avevano portato il loro mattone.





1.13. L'idea rimossa dei padri fondatori

Forse di fronte all'incalzare dell'emergenza molti si sono domandati quale poteva essere il destino dell'Unione europea o addirittura se avesse ancora un futuro. Forse alcuni hanno persino pensato che avesse ragione il premio Nobel per l'Economia Milton Friedman²⁰ quando diceva che l'euro sarebbe morto in fasce.

Altri più pragmatici avranno forse cercato di scoprire qual è il peccato originale o la madre di tutte le colpe di cui è imputata l'Europa davanti al tribunale della storia e che ha reso ancor più grave nel nostro continente una crisi già grave nel resto del mondo.

Eppure l'Europa, risorta come un'araba fenice da due guerre mondiali, ci ha garantito un periodo di pace e di benessere mai conosciuti prima. Inoltre l'euro ci ha dato un decennio di solida stabilità monetaria, degli interessi straordinariamente convenienti sui mutui, un livello d'inflazione²¹ impensabile per noi italiani abituati agli effimeri ed illusori vantaggi delle periodiche svalutazioni competitive.

Inoltre per tutti gli europei ha rappresentato un fattore di straordinaria coesione entro un mercato unico senza barriere doganali e valutarie. Quindi all'inizio ha smentito famosi premi Nobel e grandi analisti, tanto che alla sua nascita un euro valeva quanto un dollaro e subito dopo è sceso sotto la parità, ma da allora, anche se con pesanti

20 Milton Friedman (1912-2006) è stato un noto economista statunitense. Nel 1976 venne insignito del premio Nobel per l'economia. Sul piano della politica economica fu un tenace sostenitore delle teorie neoliberiste. A proposito dell'euro, in una conferenza tenuta alla Banca centrale del Canada, affermò: *"Spero che l'euro abbia successo, ma le mie aspettative sono veramente basse. Io penso che le differenze fra i vari paesi che l'hanno adottato siano destinate ad accumularsi. Ora l'euro ha solo un anno di vita, diamogli tempo per sviluppare i suoi problemi"*.

21 L'inflazione non è di per sé un male, se contenuta entro una soglia vicina al 2%, che gli economisti ritengono ottimale. Diventa invece pericolosa quando è troppo alta, ma lo è altrettanto quando è troppo bassa o quando è negativa. In questo caso si chiama deflazione ed è causata dal calo della domanda di beni e quindi da un impoverimento del paese.

effetti collaterali, è cresciuto impetuosamente fino a superare la soglia di un dollaro e trenta centesimi²².

Ma allora qual è la colpa che ha rischiato di trasformare l'euro da strumento di coesione in motivo di divisione? Qual è il cataclisma che ha rischiato di far collassare la casa comune europea e di mutare in incubo il sogno europeo? La risposta non è né facile, né univoca, ma forse può esserci d'aiuto un richiamo al monito dei padri fondatori.

Robert Schuman nella famosa dichiarazione del 9 maggio 1950 aveva scelto l'opzione funzionalista, cioè quella della gradualità e dei piccoli passi, per percorrere in sicurezza la strada dell'integrazione europea²³. Ma aveva indicato come obiettivo finale del processo di unificazione la realizzazione di uno Stato federale europeo, un *unum e pluribus* coeso e solidale sul modello degli Stati uniti d'America.

Poi però quel traguardo fu sistematicamente dimenticato, tanto che la parola federale è stata rimossa da tutti i trattati, anche dal trattato che doveva adottare una Costituzione per l'Europa.

Si è trattato di una tacita e pressoché unanime deriva neonazionalista conseguente al mai cessato prevalere degli interessi particolari sul bene comune. È stata una rinuncia collettiva dovuta al cedimento di tanti leader politici alle pressioni del loro elettorato nazionale più conservatore e diffidente verso gli altri partner. È stato un tradimento dei valori fondanti provocato dagli egoismi, dai pregiudizi, dai sospetti reciproci acuiti dal dilagare della crisi, dalla paura del contagio,

22 La rivalutazione di ogni moneta (e questo vale anche per l'euro), se da un lato rende più convenienti le importazioni, dall'altro rende meno competitivi sul mercato internazionale i beni destinati all'esportazione.

23 Queste le parole di Schuman: *"L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete, che creino anzitutto una solidarietà di fatto"*.



dalla prospettiva di dover pagare i debiti altrui, dagli atteggiamenti punitivi dei paesi rigoristi verso i paesi più lassisti e dal rancore con cui questi hanno a loro volta risposto.

È stata la perdita di vista del bene comune, che alla fine non può che tradursi nell'unico bene duraturo per ciascuno. È stata la mancanza di quello che Leon Brittan chiamava l'egoismo illuminato, ovvero l'altruismo "calcolato" che alla fine torna a maggior vantaggio proprio di chi lo fa²⁴. Insomma è stata la mancanza di una autentica cultura e volontà federale.

1.14. Le contraddizioni di un'Europa incompiuta

Il risultato è che l'Unione europea, a sessantaquattro anni dal celebre discorso di Schuman e a cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è ancora afflitta dalle sue croniche contraddizioni, che qui vale la pena ricordare, con riferimento agli ambiti politici ed economici tuttora in stato di particolare criticità e di grave ritardo sulla via del processo federale.

Si tratta proprio dei settori sui quali gli Stati membri continuano a mostrarsi restii nel rinunciare alle loro prerogative, ai loro particolarismi e ai loro interessi, che alla fine sono interessi miopi, perché di corto respiro, perché anacronistici e perché sempre meno gestibili a livello nazionale.

Fra i paesi più gelosi della loro sovranità non vi sono solo quelli tradizionalmente euroscettici come il Regno Unito, o quelli che, pur rispettando i parametri di Maastricht riguardanti l'unione moneta-

²⁴ Leon Brittan è stato membro della Commissione europea dal 1989 al 1999, sia durante la presidenza di Delors che quella di Santer. Per sette anni era stato anche ministro del governo conservatore di Margaret Thatcher.

ria, hanno scelto di non adottare la moneta unica, come la Svezia e la Danimarca e lo stesso Regno Unito, ma vi sono anche alcuni nuovi Stati membri, come l'Ungheria e la Repubblica Ceca, che sono entrati nell'Unione europea freschi e gelosi della sovranità ritrovata, dopo decenni di sudditanza all'Unione Sovietica. Dunque anche questi sono particolarmente affezionati al metodo decisionale dell'ognuno per sé.

Per secoli il circolo vizioso dei giochi di potere e degli esercizi di forza hanno dominato l'Europa: è stato interrotto solo nella metà del XX secolo con l'Unione europea. Solo passando dai giochi di potere ad un solidale gioco di squadra si aprono invece nuove possibilità d'azione, che al di fuori dell'Unione europea sarebbero ormai precluse ai singoli Stati nazionali, si tratta dunque di un guadagno per tutti.

Diversamente dai cosiddetti giochi a somma zero, dove la vittoria di qualcuno corrisponde sempre alla sconfitta di qualcun altro, l'integrazione europea schiude la possibilità di un gioco a somma positiva, nel quale tutti i partecipanti possono vincere, senza che qualcuno debba necessariamente perdere.

Così afferma ancora Martin Schulz nel suo libro *Il gigante incatenato*²⁵ e così dovrebbe essere.

1.15. La fragile politica estera e di sicurezza comune (PESG)

Invece il gioco a somma positiva per l'Europa non si è ancora schiuso, in modo particolare sullo scacchiere internazionale, dove l'Unione europea rimane divisa e quindi ha un ruolo pressoché inesistente. Infatti in politica estera, anche dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, continua in molti casi a mantenere il metodo intergovernativo²⁶, dove a prevalere è la volontà autonoma degli Stati e dove

²⁵ Martin Schulz, *Il gigante incatenato*, pag. 27, Fazi Editore, 2014.

²⁶ La distinzione fra metodo intergovernativo e metodo comunitario, assieme ai cosiddetti



le decisioni risultano ancora frenate dalla regola dell'unanimità²⁷.

In un importante contributo pubblicato su *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*²⁸, Rocco Cangelosi e Nicola Verola affermano:

In questo ambito sono ancora forti le resistenze degli Stati membri a spogliarsi di parte delle proprie prerogative sovrane. E, ciò che è peggio, è ancora viva la convinzione, sempre più fallace, che i paesi europei possono ancora agire in ordine sparso senza perdere peso e credibilità sulla scena internazionale.

Proprio per questo individualismo nazionale in politica estera, l'Unione non ha diritto né a un seggio né a un voto nell'Assemblea dell'ONU e tanto meno nel Consiglio di sicurezza di quella organizzazione.

Allo stesso tempo due partner europei, cioè il Regno Unito e la Francia, ne fanno parte col ruolo di membri permanenti, mentre gli altri Stati europei vi partecipano a turno come membri temporanei, ma ognuno sostanzialmente per difendere i propri interessi.

tre pilastri del tempio di Maastricht, era stata introdotta dall'omonimo trattato. Tale architettura istituzionale è stata poi abolita dal trattato di Lisbona, ma in materia di politica estera e di sicurezza comune il metodo intergovernativo, già proprio del secondo e del terzo pilastro del cosiddetto tempio di Maastricht, di fatto resiste ancora. Questa la differenza fra i due metodi: il metodo comunitario prevede un *iter* decisionale caratterizzato dal diritto di iniziativa della Commissione, dal voto a maggioranza qualificata del Consiglio e dal voto del Parlamento europeo con pari dignità rispetto al Consiglio. Invece il metodo intergovernativo parte sempre dal diritto di iniziativa della Commissione, ma il ruolo decisionale spetta unicamente al Consiglio, dove le decisioni vengono prese normalmente all'unanimità, mentre al Parlamento europeo è riservato solo un ruolo consultivo.

²⁷ Il voto all'unanimità è profondamente antidemocratico, perché non si basa sulla volontà della maggioranza, ma su quella della minoranza, o anche di uno solo, che, esercitando il diritto di veto, vanifica la decisione di tutti gli altri.

²⁸ *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, edizione il Mulino, pag. 205.

E tutto questo nonostante il trattato sull'Unione europea, ai sensi dell'art. 34 comma 2, impegni i componenti europei di quel Consiglio alla tutela delle posizioni comuni dell'Unione.

Così recita quell'articolo tanto chiaro quanto disatteso:

(...) Gli Stati membri [dell'Unione europea] che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli Stati membri e l'Alto rappresentante. Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'Interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite (...).

Ma in ogni caso, quali sono le posizioni e gli interessi comuni che dovrebbero difendere gli Stati europei che siedono nel Palazzo di vetro - si chiederà il lettore - se questi restano comunque diversi, se non addirittura divergenti da Stato a Stato?

Del resto, anche la creazione della figura dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nonché la costituzione del relativo servizio per l'azione esterna dell'Unione nulla tolgono al diritto di rappresentanza diplomatica dei singoli paesi, non solo presso le organizzazioni internazionali, ma anche presso gli altri Stati dell'Unione e del resto del mondo.

Quanto poi sia timida e flebile la voce dell'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri, lo si è visto in occasione delle più recenti crisi internazionali, come quelle della Libia, della Siria, dell'Ucraina, dell'Iraq, del Medio Oriente israelo-palestinese, ecc. Mentre a confrontarsi su posizioni contrapposte e a concordare eventuali soluzioni o compromessi restano da un lato gli Stati Uniti e dall'altro la Russia e talvolta la Cina.

Questa logica dell'ognuno per sé sembra purtroppo legittimata in

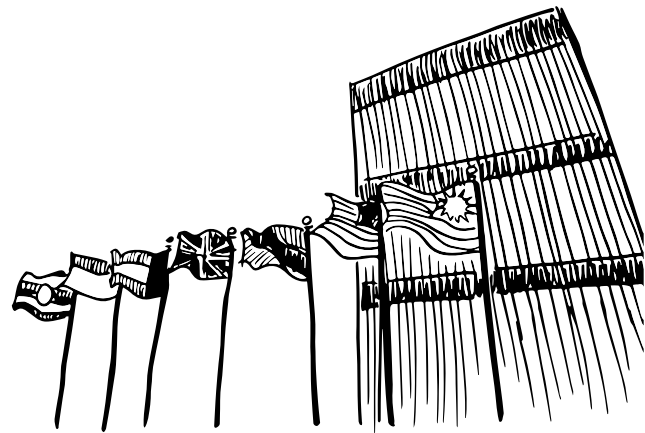


maniera ancora più esplicita dall'art. 4 del Trattato sull'Unione europea in materia di sicurezza comune, là dove afferma che:

In particolare la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

Da qui l'importanza e l'urgenza di abolire ciò che resta del secondo pilastro del tempio di Maastricht in politica estera, al fine di adottare *tout court* il metodo comunitario, che permetterebbe di legiferare secondo la procedura ordinaria e favorirebbe le cooperazioni rafforzate fra gli Stati più motivati. Solo così l'Europa sarebbe finalmente in grado di definire una posizione univoca, anche quando una minoranza di Stati membri è contraria.

Del resto la constatazione che proprio le relazioni internazionali dovrebbero essere il primo e principale argomento a sostegno della tesi di un'Europa unita deriva anche dai recenti rapporti di diversi organismi internazionali, secondo i quali, tenendo conto degli andamenti economici e demografici dei prossimi decenni, nel G8 del 2030 fra i paesi europei ci sarà solo la Germania, mentre nel G8 del 2050 l'Europa sarà completamente assente.



1.16. L'euro, una moneta senza eroi e senza Stato

In un intervento al festival dell'economia tenutosi a Trento nei primi giorni di giugno 2014, l'economista Luigi Zingales affermava che l'euro è una moneta senza eroi e senza Stato. Mostrando poi al pubblico una banconota da cinque dollari e successivamente una da cinque euro, faceva notare che sulla banconota da cinque dollari c'è un monumento a Washington e il volto del presidente, mentre su quella da cinque euro sono disegnate strutture architettoniche che non esistono.

Possiamo essere d'accordo o meno con Zingales sul *deficit* identitario che affliggerebbe un euro orfano di patria e di eroi. Possiamo condividere o meno le critiche di quanti ritengono affrettati e prematuri i tempi della sua introduzione. Possiamo concordare o no sul fatto che l'unione monetaria doveva essere realizzata dopo l'unione politica.

Ma se ben consideriamo le vicende e il contesto che hanno accompagnato gli anni dell'incubazione della moneta unica, dovremmo ammettere che quella decisione fu proprio un tentativo di gettare il cuore oltre l'ostacolo. Si sperava infatti che l'entrata in vigore dell'euro potesse accelerare il processo di integrazione politica dell'Unione. Così non è stato, perlomeno non nella misura auspicata.

Che il cantiere europeo sia in continua evoluzione lo sappiamo tutti e tutti sappiamo che un edificio in divenire è necessariamente fragile. Affermare che la casa comune sarebbe più solida se fosse stata completata dal punto di vista politico oltre che monetario è altrettanto ovvio, ma sostenere che sarebbe meglio abbattere ciò che è già stato fatto nella casa comune perché non siamo ancora arrivati al tetto, sarebbe un clamoroso non senso.

In ogni caso le critiche che oggi vengono rivolte all'euro sono fatte col senno di poi e senza tener conto del fatto che nella storia moderna l'Unione europea è il primo caso di Stati indipendenti che avviano un processo di integrazione politica, economica e monetaria in modo



pacifico. Quindi per chi ha avuto ed ha la responsabilità di decidere sui tempi dell'integrazione si è trattato di aprire una pista nuova, perché non ci sono stati e tuttora non ci sono modelli da seguire, né precedenti dei quali far tesoro.

Va tuttavia riconosciuto il fatto che l'euro è l'unica moneta al mondo priva di uno Stato, cioè di una istituzione forte e compatta capace di tutelarla e di governarla nel caso di una tempesta come quella scatenata dall'attuale crisi.

Inoltre la Banca centrale europea, che ha il compito di gestire la politica monetaria, proprio perché non è la banca centrale di uno Stato federale sovrano, dispone di poteri troppo limitati per competere con le banche centrali delle altre grandi potenze e per rispondere efficacemente alle loro strategie espansive e competitive.

1.17. Una sleale politica fiscale

Anche la politica fiscale dell'Unione europea è tuttora pressoché inesistente, in quanto rimane di prevalente competenza degli Stati membri. Quindi se oggi in Italia un'azienda arriva a pagare fino al 50% di tasse, in un altro paese partner può pagare il 34%, in un altro ancora il 12%, ecc.

Si è così generata all'interno dell'Unione una giungla fiscale, che di fatto favorisce una concorrenza esasperata fra gli Stati membri, finalizzata unicamente a richiamare investimenti in casa propria. Si è creato cioè un vero e proprio clima di *dumping* fiscale²⁹. In particolare alcuni Stati membri dell'Unione praticano ormai da decenni,

29 Per *dumping* fiscale si intende una sorta di gara al ribasso delle aliquote fiscali, per attrarre imprese dall'estero nel proprio paese.

attraverso un fisco fortemente competitivo, una politica di attrazione delle imprese, che rasenta quella dei paradisi fiscali più esotici. Ne consegue che nemmeno il mercato interno dispone di una politica economica coordinata e integrata, e soprattutto non ha una capacità distributiva solidale in caso di crisi di uno dei partner.

Se così non fosse, avremmo risolto fin dall'inizio il problema della Grecia come gli americani hanno risolto quello della California e dell'Illinois, due Stati che nel 2012 erano sull'orlo del fallimento. Ma gli Stati Uniti, a differenza dell'Unione europea, sono un vero Stato federale.

1.18. Il debito pubblico e gli eurobond

Altro punto critico del sistema finanziario europeo è il debito pubblico. Quello dell'eurozona è pari al 90% del PIL a fronte di un debito degli USA pari al 140% e a un debito del Giappone che supera il 230%. Ma in un mercato finanziario frammentato come quello dell'Unione europea ciò che conta non sono il deficit e il debito complessivi dell'eurozona, ma quelli di ogni singolo paese, ognuno con un diverso peso in rapporto al proprio PIL, ognuno con un diverso *rating*³⁰, ognuno con diversi interessi da pagare agli investitori, e da qui lo *spread*, cioè la diversità di rendimento dei titoli decennali dei paesi più deboli rispetto a quello della Germania, diventata paese di riferimento. E naturalmente in questo clima ogni ipotesi di comunitarizzazione delle garanzie sul debito pubblico attraverso l'emissione di *eurobond* resta un obiettivo quasi impossibile.

30 *Rating* (classificazione) è un metodo di valutazione sia del debito pubblico sia delle imprese private, in base al loro rischio finanziario.



1.19. Restare o uscire dalla casa comune?

A ben pensare, i ritardi, i limiti e le contraddizioni che dopo tanti anni di condominio affliggono ancora gli inquilini della casa comune non sono dunque imputabili all'Europa, ma piuttosto alla non Europa, alla solita difficoltà di superare l'atavica idea di uno Stato nazionale *superiorem non recognoscens*, al ritardo nel passare da una politica intergovernativa bloccata dai veti ad un livello decisionale comunitario secondo le regole della democrazia e i valori della solidarietà.

Insomma le incongruenze che oggi imputiamo all'Europa dipendono piuttosto dal freno imposto dagli Stati membri al processo unitario e dalla tacita rimozione di quella che fu l'idea federale dei padri fondatori.

Tutto questo perché in un mondo sempre più insidioso e instabile sono ancora molti a non accettare che perda ulteriormente di autorità e di prestigio lo Stato nazionale, che finora li ha protetti come in una nicchia ed ha loro trasmesso identità, appartenenza, orgoglio e sicurezza.

Costoro però ignorano i principi fondanti dell'Unione europea, o per lo meno ammettono con difficoltà il fatto che la progressiva unificazione dell'Europa non rende affatto superfluo lo Stato nazionale identitario. Ma soprattutto non comprendono che nel disegno europeo la diversità e la pluralità non confliggono con l'unità, ma si conciliano con essa in un comune progetto pluralista e inclusivo.

Altri attaccano l'Europa da tutt'altro fronte: temono cioè che essa metta a repentaglio i fondamentali diritti sociali conquistati a casa propria, in quanto vedono nell'Unione una dominante ideologia neoliberista insensibile ai problemi dei paesi e delle classi più deboli e la considerano più attenta al rigore che alla crescita, più propensa alle sanzioni che alla coesione, più incline all'applicazione dei fondamentali econo-

Ma che cosa sono gli *eurobond*? Come ormai molti sanno, sono titoli di debito pubblico - per ora solo ipotetici - che dovrebbero essere emessi da una agenzia europea (una specie di Tesoro europeo) in relazione all'ammontare dei singoli debiti sovrani, ma garantiti da tutti gli Stati dell'eurozona.

Così facendo, ogni Stato continuerebbe a pagare gli interessi sul proprio debito, ma per il solo fatto della garanzia comune, si abbatterebbero gli interessi dei paesi più a rischio e si annullerebbe lo *spread*.

I vantaggi sarebbero enormi per tutti, compresa la Germania, anche se inizialmente Berlino, dovendo concorrere a garantire i debiti degli altri, potrebbe pagare un interesse superiore all'attuale. Però ad una Germania più solidale verrebbe subito riconosciuto quel ruolo di leader che molti stati cercano nell'Unione.

Ma soprattutto avremmo una maggiore coesione economica e monetaria ed un rafforzamento della stabilità, evitando nuovi casi come quello della Grecia e di altri paesi, che alla fine hanno rappresentato un costo per tutti³¹.

Tutto assolutamente chiaro, dunque. Senonché la sola idea di dover garantire i debiti degli altri ha provocato forti reazioni di rifiuto nei paesi cosiddetti virtuosi ed ha accentuato la diffidenza di essi verso i paesi debitori del sud e verso le loro proposte. Ne deriva che di *eurobond* non si parla più e le conseguenze le paghiamo tutti.

31 Gli *eurobond* non vanno confusi con i *project bond*, che sono emissioni obbligazionarie finalizzate alla realizzazione di progetti specifici. Essi rappresentano uno strumento particolarmente adatto a coinvolgere capitali privati nel finanziamento di opere infrastrutturali in un momento in cui le tradizionali fonti di finanziamento (bilanci statali e credito bancario) non sono in grado di assicurare le risorse necessarie. Proprio per questo la Commissione europea e la Banca europea degli investimenti (BEI) hanno messo a punto un modello di intervento congiunto basato su più garanzie. Il prestito infatti è suddiviso in più *tranches* con diversi gradi di rischio e la BEI si fa carico della parte più rischiosa, lasciando ai privati quella più sicura. Questo consente di aumentare l'affidabilità del *project bond*, a patto naturalmente che la BEI non vada incontro ad un eventuale declassamento da parte delle agenzie di *rating*.



mici in tutti i settori della vita che aperta ai principi della solidarietà.

Questa preoccupazione può essere legittima, ma lo è non solo con riferimento all'Unione europea, ma anche agli Stati nazionali. Del resto le scelte della politica europea sono la proiezione e la conseguenza di quelle degli Stati membri. Quindi il miglioramento dell'Unione incomincia all'interno degli singoli Stati, che per certi aspetti ne sono gli azionisti.

A chi per un motivo o per l'altro vorrebbe ritornare allo Stato nazionale, va comunque ricordato che il Trattato sull'Unione europea prevede all'art. 50 che un paese membro possa lasciare l'Unione:

Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione.

Quindi è possibile rinunciare al proprio posto e al proprio ruolo nell'Ue per tentare la fortuna in solitario. E tutto questo senza scatenare una guerra di secessione sul modello della storia americana e senza la relativa epopea di una nuova Rossella O'Hara.

Ma se nessun paese, nonostante le promesse o le minacce, ha ancora approfittato di questa possibilità, e se al contrario sono molti quelli che dal di fuori bussano per entrare, ciò significa che la casa comune alla fine conviene, anche a quegli Stati che hanno bisogno dell'Europa per scaricare su di essa i propri errori interni.

1.20. Cambiare l'Europa per salvare l'Europa e il mondo

Di fronte alle oggettive difficoltà che oggi affliggono l'Europa, potremmo anche scegliere una terza via, cioè potremmo decidere di fermarci per un po', di prenderci la classica pausa di riflessione, lasciando per il momento tutto com'è.

Sostiene sempre Martin Schulz nel libro già citato³²:

A mio parere anche la stasi è una strategia sbagliata, che rischia di farci cadere preda di autoinganni, un po' come un bambino che chiude gli occhi ed è convinto di non essere visto. Mi auguro piuttosto che ci adopereremo per un'Europa migliore, per un progresso che ritengo necessario e possibile. Perché non dovremmo riconoscere il diffuso disagio nei confronti dell'Europa attuale e sfruttarlo in modo costruttivo? Perché non dovremmo aggiustare e oliare quei punti deboli che oggi sentiamo scricchiolare e cigolare?

Ma c'è un altro aspetto non secondario che dovrebbe farci scartare l'idea di lasciare le cose come stanno: il mondo intorno a noi non ci farà il favore di congelare lo *status quo* e di fermarsi ad aspettarci.

Ma per migliorare questa nostra Europa e per partecipare al processo di trasformazione globale, egli continua:

Dobbiamo imparare a parlare con una voce sola e ad ascoltare quello che gli altri vogliono trasmetterci della loro esperienza. Dobbiamo liberare l'Europa dai suoi lacci e consentirle di adoperare a pieno il suo potere, per fare del bene sia al suo interno, sia all'esterno.

Dobbiamo definitivamente sbarazzarci di queste catene, in modo che l'Europa, insieme agli altri giganti mondiali, possa contribuire ad archiviare gli errori del XX secolo.

Insomma dobbiamo fare in modo che questa Europa, simile oggi ad una vecchia coppia che ha dimenticato quanto si è amata un tempo, ritorni a sognare. Ma il nuovo sogno europeo sarà grande se saprà suggerire al mondo una nuova storia basata sulla qualità della vita per tutti, piuttosto che sull'illimitata accumulazione di ricchezza di alcuni o del singolo Stato e sulla sfrenata competizione.

32 Martin Schulz, *Il gigante incatenato*, Fazi Editore, 2014, pag. 232.



Sarà grande se saprà liberare se stessa e il mondo dall'idea di una società condannata a inseguire la curva eternamente ascendente del progresso materiale, sacrificando per esso i valori del rispetto degli altri e della condivisione delle risorse comuni.

1.21. L'Europa riaccenda le luci

Abbiamo incominciato il capitolo rievocando gli spari di Sarajevo, che diedero inizio al trentennio delle due guerre mondiali, una triste fase storica da alcuni definita la seconda guerra europea dei trent'anni³³, con la differenza che se la prima risparmiò alcuni paesi europei tra cui l'Inghilterra, la seconda scavalcò abbondantemente non solo la Manica, ma anche gli oceani.

Così la sera del 4 agosto del 1914, a poco più di un mese da quegli spari e poco dopo l'ingresso in guerra dell'Inghilterra, il ministro degli esteri dello scacchiere Edwar Grey, guardando le luci di Londra che si spegnevano per uno dei primi oscuramenti antiaerei della storia, osservò tristemente: *“La luce si sta spegnendo in tutta Europa e non la vedremo più riaccendersi nel corso della nostra vita”*. In effetti il ministro morì nel 1933 senza aver visto riaccendersi quelle luci, mentre la cosiddetta seconda guerra dei trent'anni si chiuse solo nel 1945.

Ma ad accendere definitivamente le luci non furono tanto i trattati di pace delle cancellerie internazionali, quanto l'ispirazione mes-

33 La guerra dei trent'anni, che con questo termine conosciamo dai testi di storia, è invece rappresentata dalla lunga serie di conflitti che insanguinarono e sconvolsero l'Europa dal 1618 al 1648. Scoppiata per cause diverse, ma originata soprattutto dalla contrapposizione religiosa fra cattolici e protestanti, essa si concluse con la pace di Westfalia, che segnò la fine dell'egemonia imperiale asburgica e la nascita degli Stati nazionali europei.

sianica che Joseph Weiler riconobbe ad alcuni uomini di frontiera, come Schuman, De Gasperi, Adenauer, Monnet, Spaak ed altri.

L'Europa in pace da settant'anni è infatti figlia della Comunità del carbone e dell'acciaio da essi fortemente voluta. Fu quella la prima cessione di sovranità da parte degli Stati firmatari in cambio della pace.

Oggi non possiamo permettere che le luci accese dai padri fondatori si affievoliscano o si spengano sull'Europa che da loro abbiamo ricevuto in consegna.

L'Europa di oggi ha mille difetti e noi in queste pagine non ci siamo risparmiati nel denunciarli.

Ma, nonostante tutto, quanto è migliore questa Europa di quella del 1919 e di quella del 1945! Allora non spegniamo la luce che ci illumina la strada per fare di essa la migliore opzione possibile per noi e per il resto del mondo.



Quadro di approfondimento A/1

Una profonda faglia etnica e nazionalista attraversa tuttora l'Europa

A/1.1. Le celebrazioni del centenario della prima guerra mondiale: un'occasione mancata

Gli spari di Sarajevo avevano suscitato immediata riprovazione e sdegno in molte parti d'Europa.

Già il 29 giugno del 1914 Il *Corriere della Sera*, sotto il titolo *La Corona tragica*, usciva con queste parole:

L'omicidio è ripugnante sempre. Tra la folla che ieri si è scagliata addosso ai due assassini forse erano molti che come essi nutrivano delle speranze nazionali, forse erano molti che non amavano il principe caduto sotto i loro colpi. Ma anche questi si sono separati da loro, anche questi hanno esecrato la loro sanguinaria follia.

Oggi delle aspirazioni dei popoli non sono arbitri solo i dominatori; sono testimoni, fautori tutti gli altri popoli. Ma davanti al delitto le simpatie cadono, non c'è gente che voglia apparire solidale con esso. La civiltà ha ribrezzo dei carnefici.

A un secolo da quegli spari e dalle parole di condanna del *Corriere della Sera* e di chissà quanti altri giornali, le celebrazioni della prima guerra mondiale avrebbero dovuto riaccendere in tutta l'Europa una riprovazione ancor più forte verso gli imperialismi, i nazionalismi e i conflitti etnici che hanno generato quell'immane conflitto, e non solo quello.

Invece non è stato per tutti così. In particolare non lo è stato proprio per il paese che offrì il pretesto affinché avesse inizio quella prima grande mattanza di popoli, cioè la Bosnia-Erzegovina, terra ir-

rmediabilmente divisa, dove ancora si guardano in cagnesco i campanili cattolici, i monasteri ortodossi e i minareti mussulmani.

Proprio in quella parte tormentata dell'Europa balcanica il centenario dell'attentato di Gavrilo Princip è infatti servito a rinfocolare le tensioni mai sopite fra la popolazione serba, quella croata e quella bosgnacca, che, dopo la fine del conflitto jugoslavo e dopo gli accordi di Dayton, avrebbero invece dovuto integrarsi in un unico Stato finalmente indipendente e in un contesto di leale e pacifica convivenza.

A/1.2 I Balcani: Europa senza pace

In realtà quegli accordi, stipulati il 21 novembre 1995 nella ormai celebre città americana dell'Ohio e poi a Parigi nel dicembre successivo, ponevano fine ad una guerra ben più ampia iniziata nel 1991, che aveva portato al disfacimento dell'intera Repubblica federale di Jugoslavia dopo la morte del presidente-dittatore Josip Broz (Tito) e dopo il crollo dell'Unione Sovietica.

Da quella guerra erano subito nate nel 1991 le repubbliche indipendenti della Slovenia e della Croazia. Poi però anche la minoranza serba presente in Croazia aveva rivendicato la sua indipendenza con l'appoggio militare della Serbia, che era il restante zoccolo duro della ex Jugoslavia, scatenando così il conflitto serbo-croato protrattosi fino al 1992.

Ma in Croazia il conflitto aveva contemporaneamente riaperto lo spirito nazionalista dei vecchi *ustaša*³⁴ ed aveva favorito un violento

34 *Ustaša* era un termine usato anticamente dagli slavi balcanici per indicare coloro che lottavano contro i turchi. Esso venne poi ripreso da Ante Pavelić per distinguere gli appartenenti al movimento croato di ribellione contro il predominio serbo, sorto dopo il colpo di Stato di re Alessandro, che poi infatti venne ucciso a Marsiglia nel 1934. Dopo l'occupazione italo-tedesca della Jugoslavia nel 1941, gli *ustaša*, costituirono, sul modello nazista, un partito unico nell'allora



e intollerante movimento di estrema destra determinato a cacciare i serbi dal paese. Ne seguì una sistematica persecuzione etnica e la fuga di duecentomila serbi, che nel 1995 dovettero abbandonare le loro case e rifugiarsi in Serbia.

A sua volta la Serbia, guidata allora dal comunista-nazionalista Milošević, non intendeva affatto rinunciare al mito della "Grande Serbia", lo stesso per il quale anche Gavrilo Princip aveva sparato all'arciduca Francesco Ferdinando, cioè non intendeva venir meno alla missione di rappresentare e tutelare tutti i serbi, anche quelli che vivevano al di fuori dei suoi confini.

Così nel 1992 il fronte del conflitto si spostò in Bosnia-Erzegovina, dove la popolazione era per il 44% musulmana, per il 17% croata e per il 31% serba.

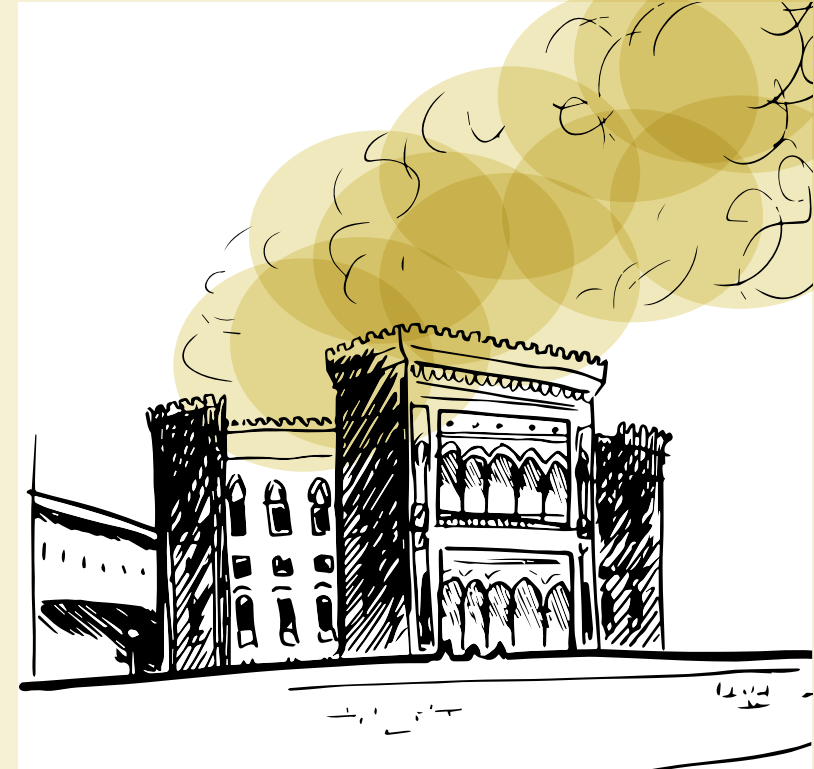
Era infatti successo che la Bosnia-Erzegovina, in seguito ad un referendum popolare, aveva dichiarato la sua indipendenza dalla Federazione Jugoslava. Per tutta risposta la componente serbo-bosniaca, appoggiata dall'esercito federale serbo, occupò la gran parte del paese, attuando una feroce pulizia etnico-religiosa.

Ne seguirono il bombardamento di Mostar, l'assedio di Sarajevo e il massacro di Srebrenica³⁵.

Stato indipendente di Croazia, abbandonandosi ad una feroce pulizia etnica.

35 La città di Mostar fu assediata e devastata dalle milizie serbo-bosniache e dall'esercito federale serbo nel 1992. Oltre a causare immense sofferenze alle popolazioni locali, i tiri d'artiglieria distrussero diversi bersagli civili, tra cui il palazzo del vescovo cattolico con l'annessa biblioteca di 50.000 volumi. Una volta terminato l'assedio, nel 1993 la parte est della città fu pesantemente bombardata dalle forze dell'HVO (Consiglio di Difesa croato). Il ponte di pietra del XVI secolo fu distrutto il 9 novembre 1993 dal fuoco di un mortaio croato. Venne poi ricostruito alla fine del conflitto, contestualmente al recupero dell'intera città vecchia, che poi è stata iscritta dall'UNESCO tra i siti dichiarati patrimonio dell'umanità.

L'11 luglio 1995 nella città di Srebrenica migliaia di musulmani furono vittime di una feroce pulizia etnica messa in atto impunemente dalle truppe serbo-bosniache guidate dal generale Ratko Mladić, benché al momento la zona



si trovasse sotto la tutela dei Caschi blu olandesi delle Nazioni Unite. Le vittime del massacro furono circa 10.000.

L'assedio di Sarajevo è stato il più lungo della storia bellica moderna. A stringere in una morsa letale la città furono sempre le forze serbo-bosniache, che miravano a distruggere il neo-indipendente Stato della Bosnia-Erzegovina e a creare la Repubblica serba di Bosnia. Le vittime furono circa 12.000 ed una gran parte della popolazione fu costretta ad emigrare. Particolarmente grave per il patrimonio culturale del mondo intero fu l'incendio della Biblioteca nazionale bosniaca ad opera degli assediati serbi nell'agosto 1992. Andarono distrutti oltre 2 milioni di volumi, mentre dello splendido edificio in stile pseudomoresco non rimase che lo scheletro. La biblioteca è stata poi ricostruita anche con l'aiuto dell'Italia, da sempre impegnata nella tutela e nella salvaguardia del patrimonio



Con gli accordi di Dayton e di Parigi la Bosnia Erzegovina veniva finalmente riconosciuta come Stato indipendente con capitale Sarajevo. Nel nuovo Stato sono però destinate a convivere, in un sempre più difficile rispetto delle diverse etnie, la Repubblica Srpska e la Federazione mussulmano-croata.

Secondo un acuto osservatore della realtà locale come il professor Tomislav Išek, docente all'Università di Sarajevo, quegli accordi costituiscono una medaglia a due facce. Una è chiara ed è quella che ha posto fine alla guerra, mentre l'altra è cupa e rappresenta una camicia di forza, che racchiude in uno Stato-mostro due entità tutt'altro che integrate, a cui corrisponde una difficile separazione dei pubblici poteri.

A/1.3. Gavrilo Princip, eroe o terrorista?

In questo contesto la ricorrenza dell'attentato del 28 giugno 1914 non poteva che riaccendere le endemiche tensioni etnico-nazionaliste e religiose del paese, polarizzate per l'occasione sulla figura di Princip.

Da una parte vi sono i serbi che esaltano l'attentatore come l'eroe che rischiò in prima persona per liberare i Balcani dal dominio straniero, e che lo fece in nome di una identità serba che continua tuttora a generare sentimenti di superiorità nei confronti degli altri popoli slavi.

Dall'altra vi sono i bosgnacchi e i croati, che considerano la rievocazione di quel gesto sanguinario come un ulteriore pretesto per risvegliare l'antico nazionalismo, con il rischio di far esplodere nuovi conflitti dagli esiti imprevedibili.

A dar fiato ai nazionalisti serbo-bosniaci concorre anche il fatto che il 28 giugno cade la festa di San Vito (Vidovdan), che per i serbi è motivo di orgoglio nazionale, in quanto ricorda la battaglia della Piana

artistico-culturale dell'umanità.

dei Merli (Kosovo Polje, 1389), combattuta da una coalizione di regni balcanici contro i turchi.

Non basta. Infatti i serbo-bosniaci di Sarajevo, in occasione del contestato centenario, hanno voluto inaugurare nella loro porzione della capitale un monumento proprio a Gravilo Princip, che per loro è l'eroico attentatore. Si è trattato dell'ennesima provocazione di cui il paese non ha certamente bisogno.

A/1.4. Un possibile futuro di pace?

Se dunque i vecchi nazionalismi residuati del *secolo breve*³⁶ sono tuttora duri a morire nell'Unione europea, ormai in pace da settant'anni e ormai avviata a diventare un soggetto federale, nel XXI secolo inoltrato essi restano particolarmente aggressivi in terra balcanica, rispetto alla quale l'Unione europea è tanto vicina e allo stesso tempo tanto lontana.

Come spesso avviene, i problemi del presente hanno le loro radici nella storia, che nel caso dei popoli balcanici è stata una storia di sopraffazione e di conquista da parte di questa o di quella potenza straniera, dai turchi, agli Asburgo, alla Germania nazista, all'Italia fascista, fino ad arrivare al bombardamento della NATO su Belgrado del 1999³⁷.

Naturalmente quest'ultimo episodio violento non fu per conquistare ed invadere il paese, ma per soccorrere i kosovari perseguitati e per

36 Secondo lo storico inglese Eric J. Hobsbawm *Il secolo breve*, che è anche il titolo di una sua celebre opera, va dal 1914 (scoppio della prima guerra mondiale), al 1991 (crollo dell'Unione Sovietica).

37 I movimenti separatisti, che avrebbero portato alla completa disgregazione della Federazione jugoslava, non si fermarono con gli accordi di Dayton. Infatti, fra gli altri territori, investirono anche il Kosovo. Anche in questo caso la Serbia di Milošević reagì duramente, e fu proprio per soccorrere i kosovari perseguitati, ma anche per liberare il popolo serbo dalla dittatura, che intervenne la NATO nel 1999 con dei massicci bombardamenti su Belgrado.



liberare lo stesso popolo serbo dalla dittatura del presidente Milošević.

Tuttavia quelle bombe, non diversamente dalle precedenti invasioni, hanno comunque provocato una strage di inermi innocenti, tra cui molti bambini, ed hanno ugualmente rafforzato in molta parte del popolo serbo un sentimento di rancore e provocato tante manifestazioni di nazionalismo feticista. Del resto non è con le bombe che si costruisce la pace, né si raggiunge la libertà.

Assieme a tante possibili spiegazioni o attenuanti o giustificazioni sia storiche che recenti, resta però la convinzione, che è allo stesso tempo un monito ed una speranza, e non solo per i serbi, espressa da un figlio di quella terra, il professor Stevan K. Pavlowitch, nel suo libro *Serbia, la storia al di là del nome*³⁸. Egli scrive:

Il nazionalismo non è una strada da percorrere, dal momento che il nazionalismo e la democrazia sono incompatibili. Questo concetto comincia ad essere compreso sia in Serbia, sia dai politici delle grandi potenze [*ed ecco il motivo di speranza*], che per molto tempo hanno equiparato l'auto-determinazione alla democrazia, appoggiando le ragioni di un nazionalismo contro quelle di un altro [*ed ecco il monito rivolto ai serbi e non solo*]. Sarà necessario che la nuova generazione ricominci tutto daccapo, riconosca le sofferenze inflitte agli altri, discuta nuove relazioni e, più in generale, guardi al futuro e lavori per costruirlo.

Naturalmente il futuro di speranza di quei popoli è anche nelle mani dell'Unione europea, tra i cui valori fondanti vi è proprio la pace. Ma non solo la sua pace, perché la pace, se non è di tutti, alla fine non è di nessuno.

38 Stevan K. Pavlowitch, *Serbia, la storia al di là del nome*, editrice Beit storia, 2013, pag. 302.

2

**La democrazia
europea e le sue
istituzioni**

2.1. La democrazia europea

Se l'Unione europea è un insieme sempre più coeso di Stati avviato a diventare una federazione di tante democrazie nazionali, allora è essa stessa una grande democrazia. Più esattamente è una democrazia sovranazionale, nella quale il depositario della sovranità è sempre il popolo, anzi i cittadini, e dove gli strumenti che ne garantiscono il funzionamento sono le istituzioni.

Sappiamo però che la nuova Europa occupa appena l'ultima pagina del grande libro della nostra storia millenaria, quindi ha cominciato il suo difficile cammino verso l'integrazione solo da quando, riaccendendo finalmente le luci, ha interrotto quel lungo trentennio di buio iniziato simbolicamente nel 1914 col primo oscuramento antiaereo della storia¹.

Ma per quanto recente la democrazia europea, proprio perché emanazione di quelle nazionali che la compongono, è come queste figlia della lunga tradizione occidentale e dei suoi valori. È erede cioè di quella civiltà e di quei principi che nei secoli hanno fatto da guida e da modello a tanti paesi diventati liberi.

Come definire allora nello specifico la democrazia europea e, prima ancora, come definire la democrazia in quanto tale?

Si sa dai testi di scuola che essa è nata in Grecia, ed esattamente ad Atene, nel VI secolo a.C., ai tempi dell'arconte Clistene². Si sa che

1 Vedi cap. 1, par. 1.21.

2 Il primo artefice della democrazia greca è stato l'arconte ateniese Clistene (565-492 a.C.). Il termine democrazia deriva appunto dall'unione di due parole greche: *demos*, che vuol dire popolo, e *kratèin*, che significa comandare. Ai tempi di Clistene però il popolo ateniese non comprendeva tutti gli abitanti della città o *polis*, ma solo gli uomini liberi che godevano della cittadinanza. Inoltre la democrazia era diretta, perché i cittadini partecipavano senza intermediari alle scelte politiche. Oggi invece la democrazia degli Stati è necessariamente rappresentativa,



fin da allora si basava sulla volontà del popolo; del resto è questo il suo significato etimologico. Più precisamente, come afferma Pericle in un suo famoso discorso riportato da Tucidide³, essa si basava sulla volontà dei più e cioè, noi diremmo, della maggioranza.

Si sa anche che già gli antichi greci che l'avevano inventata ne coglievano i limiti e i difetti.

Platone⁴ la definiva il governo del numero e della moltitudine e la considerava la meno buona fra le forme buone di governo e la meno cattiva fra le forme cattive. Aristotele⁵ rincarava a sua volta la dose, chiamando la democrazia il governo dei poveri contro i ricchi.

C'è poi chi sostiene più semplicemente che i regimi politici non sono buoni o cattivi per la loro forma, ma lo sono in quanto espressione di una società sana o corrotta.

Riservando però agli esperti l'approfondimento del concetto di democrazia intesa in senso profondo e filosofico, ci accontenteremo qui di cogliere alcuni aspetti essenziali di quella specifica democrazia a cui è dedicato il nostro lavoro, cioè la democrazia dell'Unione europea.

infatti i cittadini con il loro voto non decidono direttamente sulle scelte che li riguardano, ma eleggono i rappresentanti che decidono per loro, in virtù del mandato che hanno ricevuto. Vedi anche volume 1°, capitolo 1°, par. 1.12, nota 26.

3 Tucidide (460-395 a.C.), storico ateniese autore della *Storia della guerra del Peloponneso*. Nella sua opera egli riporta spesso i discorsi degli uomini politici del suo tempo, dei quali particolarmente famosi sono quelli di Pericle. Nel secondo libro egli attribuisce allo statista ateniese le seguenti parole: "La nostra Costituzione si chiama democrazia, perché il potere non è nelle mani di pochi ma dei più" (Tucidide II, 37). Questa citazione apriva anche il preambolo del "Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa".

4 Platone (427-347 a.C.), filosofo ateniese allievo di Socrate, fondò ad Atene l'Accademia; è autore dei *Dialoghi*, tra cui il più celebre è *La Repubblica (Politéia)*.

5 Aristotele (384-322 a.C.), filosofo greco discepolo di Platone, fondò ad Atene la Scuola Peripatetica. Scrisse molte opere, tra cui particolarmente importanti quelle di logica e di etica.

E lo faremo attraverso una breve presentazione delle sue istituzioni, con particolare riferimento agli organi decisionali e di governo (Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio, Commissione, ecc.), senza tuttavia trascurare le sue caratteristiche identitarie e i principi su cui si fonda.

Definiremo ancora una volta la democrazia europea come quel fenomeno politico in divenire tendente alla forma federale, nato dal trasferimento di alcune sovranità, originariamente appartenenti ai singoli Stati nazionali, a favore di un livello sovranazionale. Quindi l'Unione europea è un'entità politica inclusiva e aggregante delle tante realtà statuali che concorrono a formarla.

Proprio dalla natura inclusiva e aggregante di una complessa pluralità statale e identitaria deriva il nome di Unione, che i tratti danno a questa nostra Europa.

A sua volta il concetto di Unione comporta una progressiva integrazione della pluralità e delle diversità e quindi la formazione di un'appartenenza comune. Un'appartenenza peraltro già istituzionalizzata da una comune cittadinanza, che supera le rispettive cittadinanze nazionali e rende gli europei attori della stessa grande democrazia.

Tutto questo non comporta però la cancellazione degli Stati nazionali, i quali cedono alcune importanti sovranità e prerogative, ma allo stesso tempo acquistano, in quanto Stati membri, un diritto di partecipazione politica e decisionale che si estende sull'intera Unione.

Da qui la doppia democrazia dell'Unione europea, che è appunto una democrazia di cittadini ed una democrazia di Stati; una doppia democrazia che, come vedremo, si riflette necessariamente nelle istituzioni.



Così recita a tale proposito l'art. 10 del trattato sull'Unione europea:

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.
2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, dal Parlamento europeo.
Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di Governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro Parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.
3. Ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

Naturalmente la permanenza degli Stati nazionali all'interno dell'Unione richiede la definizione di diversi livelli di *governance* e quindi una chiara distribuzione delle competenze, che infatti viene attuata attraverso i principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità, di cui parleremo nel prossimo capitolo.

Va da sé inoltre che anche la democrazia europea, come tutte le democrazie, si fonda, pur con delle anomalie e delle interferenze incrociate che approfondiremo, sulla divisione, sulla la reciproca autonomia e sulla leale cooperazione dei pubblici poteri. Anche nel caso dell'Unione europea essi sono:

- il potere legislativo attribuito al Parlamento europeo e al Consiglio;
- il potere esecutivo appartenente alla Commissione;
- il potere giudiziario riservato alla Corte di giustizia.

Ma, prima ancora, la democrazia europea deriva la sua ragion d'essere e la sua legittimazione da alcuni imprescindibili e fondamentali valori, che così vengono enunciati dal trattato sull'Unione europea all'art. 2:

L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini⁶.

2.2. Gli organi della democrazia europea

L'Unione europea è dunque un cantiere dove, per progressivi stadi di avanzamento, si sta costruendo un grande condominio sovranazionale, che funziona in base a precise regole, valori e istituzioni. L'art. 13 del trattato sull'Unione europea presenta così l'apparato istituzionale europeo:

1. L'Unione dispone di un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni.

Le istituzioni dell'Unione sono:

- il Parlamento europeo,
- il Consiglio europeo,
- il Consiglio,
- la Commissione europea,
- la Corte di giustizia dell'Unione europea,
- la Banca centrale europea,
- la Corte dei conti.

6 Vedi anche volume 1°, cap. 1, par. 1.13.

2. Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione.

2.3. Democrazia e burocrazia nell'Unione europea

Se pensiamo che l'Unione europea è un soggetto politico di oltre mezzo miliardo di abitanti, la prima impressione che ricaviamo dall'elenco riportato nell'articolo citato è che il quadro istituzionale, di cui l'Unione dispone e che permette ad essa di funzionare, è estremamente ridotto ed essenziale, soprattutto in rapporto ai ben più complessi apparati burocratici di cui si avvalgono i vari livelli di *governance* nazionali e locali dei paesi membri.

Dobbiamo tuttavia precisare che ognuna delle istituzioni elencate è a sua volta dotata di una o più sedi ufficiali, di presidenze, vicepresidenze, segretariati, commissioni, direzioni generali, sedi staccate, rappresentanze diplomatiche, agenzie, ecc.

Ci sono inoltre gli organi consultivi, come il Comitato economico e sociale ed il Comitato delle Regioni, ecc. E non va dimenticata la Banca europea degli investimenti (BEI), la cui nascita è addirittura precedente a quella della ben più nota Banca centrale europea (BCE), essendo stata istituita dal trattato di Roma, anche se è entrata in funzione molto più tardi.

Tutto questo rende il sistema politico-burocratico dell'Unione inevitabilmente ampio e articolato, tanto che spesso attira le critiche di quanti denunciano il gigantismo e i costi elevati della burocrazia europea. In democrazia le critiche sono naturalmente legittime e diventano anche utili se si basano su una corretta informazione e su una volontà costruttiva.

Scrivo in proposito Martin Schulz nel suo libro *Il gigante incatenato*⁷, rivolgendosi in particolare agli euroscettici del suo paese, la Germania:

Una delle accuse più comuni è ad esempio che l'UE ha troppi funzionari, i quali, per pura noia, passerebbero il tempo a inventarsi sempre nuove direttive.

Ma ad una osservazione più attenta, la presunta testa di gigante dell'UE non appare così spropositata come molti credono: nelle istituzioni europee lavorano in tutto quarantamila persone, quando solo la città di Monaco ha nel complesso trentamila impiegati comunali.

L'UE spende appena il sei per cento del suo bilancio annuale per il personale, per l'amministrazione e la manutenzione dei suoi immobili, mentre i comuni tedeschi spendono solo per il personale un buon quarto delle loro finanze.

Un altro numero poco conosciuto può aiutare a fare chiarezza: il bilancio dell'UE corrisponde solo all'uno per cento del prodotto interno lordo europeo. Il bilancio medio dei singoli Stati membri si attesta invece attorno al quarantaquattro per cento del prodotto interno lordo nazionale.

Non crediamo che Schulz voglia con questo chiudere gli occhi di fronte ai difetti e alle incongruenze dell'Unione europea, che lui, da riconfermato Presidente del Parlamento europeo⁸, certo più di altri conosce. Confidiamo anzi che egli sia fortemente e costantemente impegnato a individuarli e migliorarli. E forse anche per questo ha scritto il suo libro.

Ma proviamo noi stessi a vedere i pregi e i difetti dell'Unione, entrando direttamente nelle istituzioni.

7 Martin Schulz, *Il gigante incatenato*, Fazi editore, 2014, pag. 39.

8 Vedi par. 2.15, nota 20.



2.4. Il Parlamento europeo, un motivo d'orgoglio che forse ci sta

Il trattato sull'Unione europea assegna al Parlamento europeo il primo posto fra tutte le istituzioni, quasi ad auspicare il primato dell'Europa dei cittadini, da esso rappresentata⁹, sull'Europa degli Stati, che invece è rappresentata dal Consiglio europeo e dal Consiglio.

L'intento è dunque quello di promuovere l'avanzata dell'Europa sovranazionale e federale rispetto all'Europa intergovernativa¹⁰.

Anche noi, nel trattare le varie istituzioni, daremo più spazio e più attenzione al Parlamento europeo, perché è l'unica istituzione scelta da noi cittadini, per portare in Europa le nostre speranze e i nostri dubbi, le nostre passioni e le nostre delusioni, la nostra fede e il nostro scetticismo, insomma la voce di tutti noi qualunque essa sia.

Purtroppo, l'Europa sovranazionale e federale è frenata da un faticoso divenire, ma proprio per questo l'auspicio contenuto implicitamente nel trattato e ripreso in questo nostro modesto lavoro diventa un appello rivolto ai soggetti responsabili ed una speranza nel futuro.

Anche negli opuscoli dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea¹¹ c'è un'orgogliosa rivendicazione del primato del Parlamen-

⁹ Mentre il trattato sulla Comunità europea (TCE) parlava di un Parlamento composto da "rappresentanti dei popoli e degli Stati", l'art. 14 del trattato sull'Unione europea (TUE) afferma che il Parlamento è composto "da rappresentanti dei cittadini dell'Unione". L'intento del nuovo trattato è evidentemente quello di configurare l'istituzione parlamentare quale organo di rappresentanza del *demos* europeo.

¹⁰ Nella sua dimensione sovranazionale o comunitaria l'Unione decide democraticamente attraverso i suoi organi istituzionali previsti dai trattati, mentre nella dimensione intergovernativa a decidere sono di fatto gli Stati membri come soggetti sovrani. Vedi anche cap. 1, par. 1.15, nota 26.

¹¹ L'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea è un organismo interistituzionale con sede a Lussemburgo, il cui compito è provvedere all'edizione delle pubblicazioni delle varie istituzioni dell'Unione. Esso pubblica anche la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUE). Offre

to là dove esso viene definito "l'unica assemblea parlamentare multinazionale al mondo eletta a suffragio universale".

Naturalmente l'unicità, e quindi il motivo d'orgoglio, non riguarda tanto il carattere elettivo o il suffragio universale, quanto piuttosto la multinazionalità, che in effetti non ha uguali in nessun'altra assemblea parlamentare.

Del resto l'unicità del Parlamento europeo è conseguente all'unicità di quel fenomeno storicamente e istituzionalmente unico che è l'Unione europea; un fenomeno in realtà un po' anomalo, perché è di più di una semplice area di libero scambio, ma è anche di più di una confederazione di paesi sovrani, e allo stesso tempo non è uno Stato federale compiuto, o per lo meno non lo è ancora.

Invece l'Unione europea è appunto un'unione, non solo, come si è detto, di Stati, ma anche di cittadini appartenenti a ventotto paesi diversi, i quali, superando le singole appartenenze nazionali, legittimano insieme l'Assemblea parlamentare attraverso il suffragio universale e diretto.

Se tuttavia è ancora tanta la strada da fare per arrivare alla meta finale di un vero federalismo, è tanta, come vedremo, anche quella già fatta. In particolare è tanta la strada già fatta dal Parlamento europeo, che fra tutte le istituzioni presenti nell'Unione, alcune più intergovernative ed altre più sovranazionali, è certamente la più federale e la più democratica. Quindi un po' di orgoglio forse ci sta.

Per affermare l'unicità della democrazia europea e del suo parlamento, Hans-Gert Pöttering¹², già Presidente dell'Assemblea di Strasburgo, affermava al momento del suo insediamento:

inoltre una serie di servizi on-line, che consentono l'accesso gratuito ad informazioni su varie materie di interesse europeo.

¹² Hans-Gert Pöttering, uomo politico tedesco appartenente al Partito popolare europeo (PPE), fu Presidente del Parlamento europeo dal 16 gennaio 2007 al 14 luglio 2009.



L'Unione europea costituisce un modello unico di vita e di società, basato sulla parità di diritti e sulla convivenza solidale, sui nostri valori comuni e, in particolare, sul rispetto dei diritti umani, sulla libertà, sulla democrazia e sullo Stato di diritto.

Il Parlamento europeo è la voce che difende questi diritti anche oltre i confini dell'Unione europea e ovunque nel mondo. In molti paesi, anche al di fuori dell'Unione europea, la voce del Parlamento europeo gode di grande autorità morale.

Il Parlamento europeo è dunque l'istituzione più federale perché, raggruppando i suoi settecentocinquanta eurodeputati, non per provenienza nazionale, ma per affinità politica, rappresenta il più importante sforzo verso il superamento non solo dei vecchi confini, ma anche dei nuovi nazionalismi.

All'interno dei vari gruppi politici o partiti politici gli europarlamentari non rappresentano infatti - o non dovrebbero rappresentare - i rispettivi Stati di provenienza, ma un determinato progetto politico sovranazionale che, pur nella sua specificità, mira - o dovrebbe mirare - all'affermazione dei principi comuni contenuti nel già citato art. 2 del trattato sull'Unione europea (TUE): gli stessi principi già anticipati dal Presidente Hans-Gert Pöttering nel 2007.

2.5. Da assemblea di nominati ad assemblea di eletti; da organo consultivo a organo legislativo

Come l'intero processo di unificazione europea, anche il Parlamento europeo ha una sua storia e una sua evoluzione. Esso è stato istituito fin dai trattati costitutivi del 1957, i quali già ne prevedevano l'elezione a suffragio universale e diretto. Tuttavia per oltre vent'anni il Parlamento europeo ha continuato ad essere formato da deputati nominati dai Parlamenti nazionali.

Solo nel 1979 i cittadini degli Stati membri si sono recati per la prima volta alle urne, per eleggere coloro che li avrebbero rappresentati come cittadini europei e che avrebbero interpretato, pur nelle diverse sensibilità politiche, i valori sovranazionali su cui si fonda l'Unione.

Da allora ogni cinque anni gli europei esercitano il proprio diritto di voto, ora sancito dall'art. 22 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dall'art. 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹³.

In origine però il ruolo degli eurodeputati nominati era ben diverso da quello che oggi gli eurodeputati eletti sono chiamati ad esercitare. Infatti allora la loro funzione era sostanzialmente consultiva, nel senso che essi si limitavano ad esprimere il loro parere in merito alle proposte provenienti dalla Commissione, mentre era sempre il Consiglio (o Consiglio dell'Unione europea) che aveva l'ultima parola sull'adozione degli atti legislativi.

Ma dopo il 1979 i trattati europei hanno progressivamente esteso le competenze del Parlamento, grazie all'ampliamento della procedura legislativa ordinaria (ex procedura di codecisione).

Inoltre, come si vedrà, il Parlamento europeo ha altri poteri, sia recenti, come l'elezione del Presidente della Commissione, sia consolidati, tra i quali il potere di bilancio e il potere di controllo sull'operato della Commissione stessa, fino alla facoltà di chiederne la destituzione per mezzo di una mozione di censura qualora emergano dei gravi motivi.

¹³ L'art. 39 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* stabilisce che:
1. Ogni cittadino dell'Unione ha diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.
2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.



2.6. Entrano in vigore le regole del trattato sull'Unione europea

L'attuale Parlamento europeo, che dopo le elezioni del 22-25 maggio 2014 è giunto alla sua ottava legislatura, è regolato per la prima volta dal trattato sull'Unione europea e dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, meglio conosciuti nel loro insieme come trattato di Lisbona, entrati in vigore il 1° dicembre 2009. L'art. 14 del trattato sull'Unione europea, che qui vale la pena riportare, così stabilisce:

1. Il Parlamento europeo esercita, congiuntamente col Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai trattati. Elege il Presidente della Commissione.
2. Il Parlamento europeo è composto da rappresentanti dei cittadini dell'Unione. Il loro numero non può essere superiore a settecentocinquanta più il Presidente.
La rappresentanza dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei eurodeputati per Stato membro. A nessuno Stato membro sono assegnati più di novantasei seggi.
Il Consiglio europeo adotta all'unanimità, su iniziativa del Parlamento europeo e con l'approvazione di quest'ultimo, una decisione che stabilisce la composizione del Parlamento europeo, nel rispetto dei principi di cui al primo comma.
3. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto, per un mandato di cinque anni.
4. Il Parlamento europeo elegge tra i suoi membri il Presidente e l'Ufficio di presidenza.

L'articolo citato ci offre lo spunto per approfondire alcune importanti caratteristiche del Parlamento europeo, con particolare riferi-

mento alle funzioni, alle provenienze nazionali dei suoi membri, alla loro capacità di rappresentare i propri cittadini, al sistema elettorale, alla composizione politica, all'organizzazione interna.

2.7. Che cosa fa il Parlamento europeo

Come è ovvio, e come avviene per tutti i parlamenti in regime di democrazia, anche il Parlamento europeo è prima di tutto una camera legislativa, anzi una delle due camere legislative dell'Unione europea assieme al Consiglio.

Tuttavia, come abbiamo anticipato, i poteri del Parlamento europeo vanno ben oltre la sfera legislativa e si articolano nei seguenti tre grandi ambiti della vita democratica e della *governance* dell'Unione: il potere legislativo, il potere di controllo e il potere di bilancio.

Il **potere legislativo** viene esercitato dal Parlamento europeo adottando due diverse procedure: la procedura legislativa ordinaria e la procedura legislativa di parere conforme.

La *procedura legislativa ordinaria* attribuisce al Parlamento europeo la funzione di colegislatore assieme al Consiglio nell'approvazione dei vari atti legislativi, come i regolamenti, le direttive, ecc.

A partire dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona le materie rientranti nella procedura legislativa ordinaria rappresentano il 95% della legislazione europea, quindi la dignità legislativa del Parlamento europeo è oggi quasi uguale a quella del Consiglio.

Alla procedura ordinaria si aggiunge la *procedura del parere conforme*, che invece attribuisce al Parlamento la facoltà di ratificare le decisioni che non rientrano nella procedura ordinaria, come ad esempio gli accordi internazionali.

Il **potere di controllo** autorizza il Parlamento europeo a vigilare sulle altre istituzioni, in particolare sulla Commissione, per accertarsi che agiscano democraticamente. Il trattato di Lisbona, come si è visto, attribuisce prima di tutto al Parlamento europeo la facoltà di eleggere il Presidente della Commissione, su proposta del Consiglio europeo.

Successivamente, prima di approvare l'insediamento della nuova Commissione nella sua totalità, il Parlamento europeo svolge le audizioni dei singoli commissari designati per verificarne la competenza ed il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione.

Il normale controllo sulla Commissione viene invece esercitato durante tutto il suo mandato attraverso interrogazioni scritte e orali, fino ad arrivare, come già accennato, alla mozione di censura, che deve essere approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi.

Il **potere di bilancio** dà al Parlamento europeo la facoltà di discutere e votare il bilancio dell'Unione europea assieme al Consiglio. Il Parlamento europeo ha naturalmente la facoltà di respingere il bilancio proposto dalla Commissione; in tal caso il bilancio deve essere ridiscusso e deve ripercorrere nella sua interezza l'*iter* per l'approvazione.

Il voto del Parlamento europeo è anche necessario per l'entrata in vigore dei nuovi trattati dell'Unione e per l'adesione di nuovi Stati membri.

Rientra infine nelle competenze del Parlamento europeo la nomina del mediatore europeo.



2.8. Come si compone il Parlamento europeo

A partire dall'ottava legislatura 2014-2019, la composizione del Parlamento europeo è regolata dalle disposizioni di cui al comma 2 del già citato articolo 14 del trattato sull'Unione europea, pertanto:

- i suoi componenti non possono superare il numero di settecentocinquantuno, compreso il Presidente;
- i seggi vengono assegnati agli Stati membri tenendo conto della loro popolazione, ma con la precisazione che il numero massimo dei seggi assegnati ad uno Stato non può essere superiore a novantasei, mentre nessuno degli Stati più piccoli può averne meno di sei;
- la rappresentanza degli Stati e dei cittadini è garantita in modo degressivamente proporzionale¹⁴.

2.9. Quanti seggi ad ognuno degli Stati membri

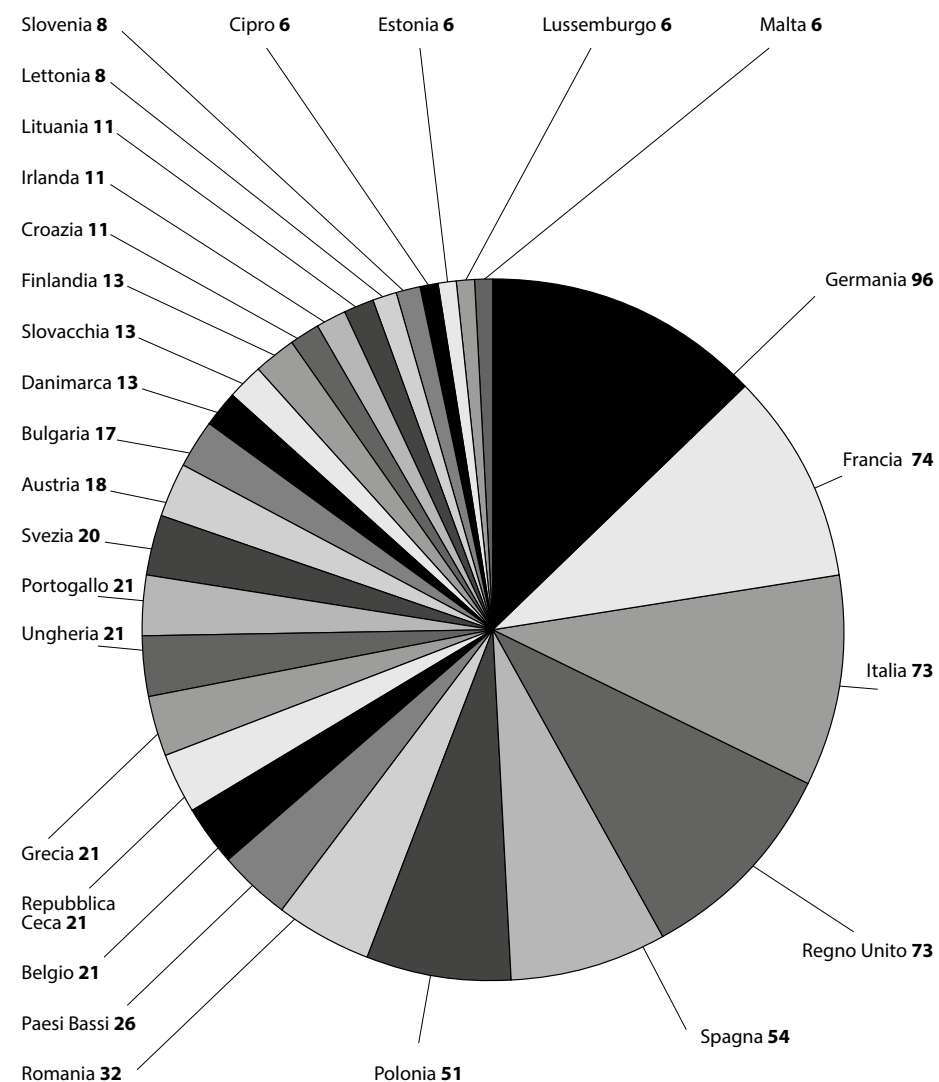
A seguito dell'introduzione delle nuove soglie massime e minime delle componenti nazionali, nonché a seguito dell'applicazione del criterio di proporzionalità degressiva, ai singoli Stati membri sono attribuiti i seguenti seggi:

¹⁴ In base al criterio della proporzionalità degressiva, gli Stati più grandi sono i più rappresentati al Parlamento europeo rispetto agli Stati più piccoli. Ad esempio la grande Germania dispone di 96 seggi, mentre la piccola Malta ne ha 6. Tuttavia i cittadini degli Stati più piccoli sono più rappresentati dei cittadini degli Stati più grandi, infatti la Germania, con una popolazione di quasi 82 milioni e mezzo, ha un eurodeputato ogni 859.000 abitanti, mentre Malta, con una popolazione di 368.000, ha un eurodeputato ogni 61.000 abitanti. In un contesto fortemente disomogeneo come l'Unione europea, dove convivono Stati molto grandi e Stati piccolissimi, il criterio della proporzionalità degressiva ha la funzione di garantire a tutti una adeguata rappresentanza.

Stati membri	Seggi attribuiti ad ogni Stato
Germania	96
Francia	74
Italia*	73
Regno Unito	73
Spagna	54
Polonia	51
Romania	32
Paesi Bassi	26
Belgio	21
Repubblica Ceca	21
Grecia	21
Ungheria	21
Portogallo	21
Svezia	20
Austria	18
Bulgaria	17
Danimarca	13
Slovacchia	13
Finlandia	13
Croazia	11
Irlanda	11
Lituania	11
Lettonia	8
Slovenia	8
Cipro	6
Estonia	6
Lussemburgo	6
Malta	6
Totale	751

* Il Friuli Venezia Giulia è rappresentato al Parlamento europeo, per la durata della legislatura 2014-2019, dall'eurodeputata Isabella De Monte, appartenente al gruppo politico Alleanza

**QUANTI SEGGI AD OGNUNO DEGLI STATI MEMBRI
TOTALE: 751**



progressista di Socialisti e Democratici (S&D) e dall'eurodeputato Marco Zullo, appartenente al gruppo politico delle Libertà e della democrazia diretta (EFDD).

2.10. Come vengono eletti i membri del Parlamento europeo

Le procedure per eleggere il Parlamento europeo sono regolate sia dalla legislazione europea, che definisce le norme comuni per tutti gli Stati membri, sia da disposizioni nazionali specifiche, che variano da uno Stato all'altro.

Le norme comuni stabiliscono quanto segue:

- gli eurodeputati sono eletti a suffragio universale diretto;
- la durata della legislatura è di cinque anni;
- il sistema elettorale è proporzionale e non prevede premi di maggioranza;
- talune cariche nazionali o relative ad altre istituzioni europee sono incompatibili con il mandato di deputato al Parlamento europeo¹⁵.

Le norme nazionali variano invece da Stato a Stato e riguardano:

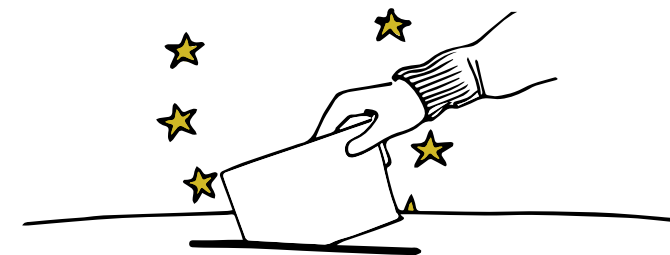
- l'introduzione facoltativa di una soglia di sbarramento per l'attribuzione dei seggi alle varie liste elettorali; tale sbarramento però non può superare il 5%;
- la possibilità di suddividere il territorio nazionale in circoscrizioni elettorali;
- l'età minima per esercitare il diritto di voto e l'età minima per presentare la propria candidatura;
- la facoltà da parte dell'elettore di esprimere delle preferenze;
- le incompatibilità con le cariche pubbliche nazionali e locali.

¹⁵ In base alle disposizioni comuni, la carica di eurodeputato è incompatibile con quella di membro del Governo o del Parlamento di uno Stato membro, nonché con quella di membro delle altre istituzioni europee, come la Commissione, la Corte di giustizia, la Corte dei conti, la Banca centrale europea, ecc.

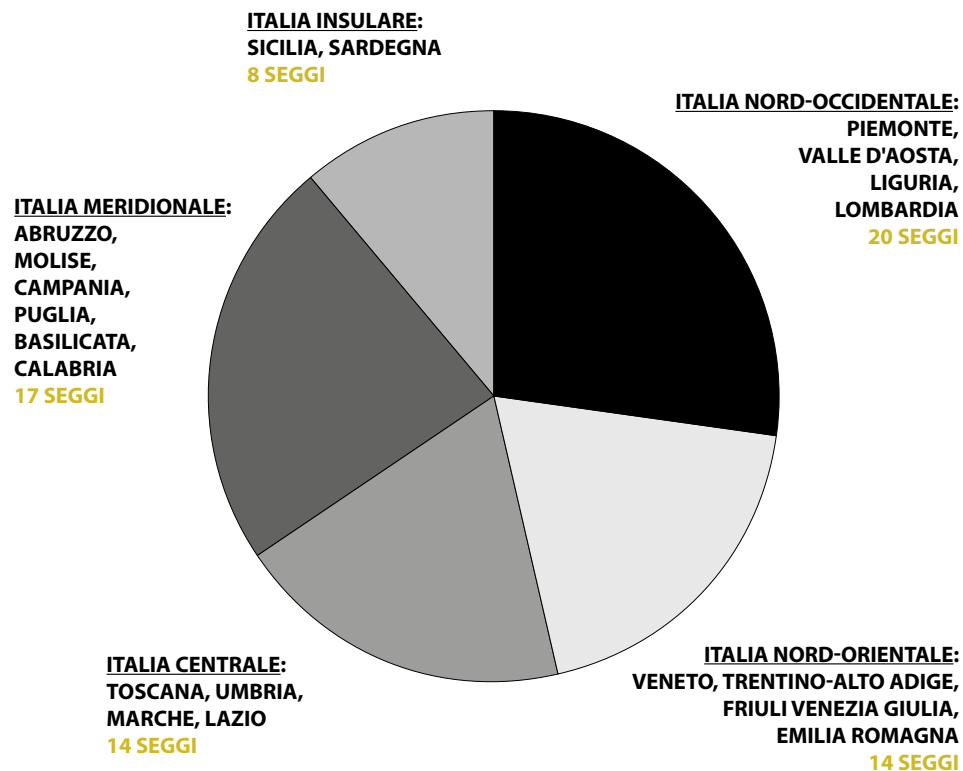
Le norme elettorali italiane per il rinnovo del Parlamento europeo prevedono:

- il diritto di accedere alla ripartizione dei seggi solo per le liste elettorali che hanno conseguito almeno il 4% dei voti validi a livello nazionale;
- l'età minima di diciotto anni per l'elettorato attivo e l'età minima di venticinque anni per l'elettorato passivo;
- le incompatibilità riguardanti, oltre ai membri del Governo e del Parlamento nazionale, anche la carica di governatore regionale, di membro delle giunte e dei consigli regionali, ecc.
- la possibilità da parte dell'elettore di indicare tre preferenze sulla scheda, una delle quali di genere diverso dalle altre due.
- la suddivisione del territorio nazionale nelle seguenti cinque circoscrizioni elettorali:

Circoscrizione	Regioni comprese nella circoscrizione	N. dei seggi attribuiti
Italia nord-occidentale	Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia	20
Italia nord-orientale	Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna	14
Italia centrale	Toscana, Umbria, Marche, Lazio	14
Italia meridionale	Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria	17
Italia insulare	Sicilia, Sardegna	8
Totale		73



**LE CIRCOSCRIZIONI IN ITALIA
TOTALE: 73 SEGGI**



2.II. Destra, Sinistra e Centro nel Parlamento europeo

Anche nel Parlamento europeo ci sono una Destra, una Sinistra e un Centro, quindi ci sono i partiti politici, o meglio i gruppi politici. In ciascuno di essi convergono gli eletti nelle liste dei vari partiti nazionali, che hanno fra loro delle affinità politiche e analoghi programmi.

Ogni gruppo politico è composto da un numero minimo di venticinque eurodeputati in rappresentanza di almeno un quarto degli Stati membri. Naturalmente nessun eurodeputato può aderire a più di un gruppo politico.

Una volta formati, i gruppi politici provvedono autonomamente alla loro organizzazione interna, eleggendo un presidente ed un ufficio di presidenza, oltre a dotarsi di una segreteria.

Prima di ogni votazione in aula, i gruppi politici esaminano le relazioni elaborate dalle commissioni parlamentari permanenti e presentano gli eventuali emendamenti.

Ogni gruppo concorda la propria posizione interna attraverso un paziente lavoro di concertazione, tuttavia nessun eurodeputato può ricevere un'indicazione di voto obbligatoria.

Gli eurodeputati che non riescono a formare un gruppo politico, o che non intendono appartenere ad alcuno dei gruppi già formati, confluiscono nel gruppo dei non iscritti.

A partire dalla destra del grande emiciclo del Parlamento europeo e procedendo verso la sinistra, gli eurodeputati sono distribuiti in otto settori.

Collocazione dei gruppi politici da destra verso sinistra	N. dei seggi	%
NI - Non iscritti, non appartenenti ad alcun gruppo politico	52	6,92%
EFDD - Gruppo Europa della libertà e della Democrazia diretta	48	6,39%
ECR - Conservatori e Riformisti europei	70	9,32%
PPE - Gruppo del Partito Popolare Europeo	221	29,43%
ADLE - Alleanza dei Democratici e Liberali per l'Europa	67	8,92%
Verdi/ALE - Verdi/Alleanza libera europea	50	6,66%
S&D - Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici	191	25,43%
GUE/NGL - Sinistra unitaria europea/Sinistra verde nordica	52	6,92%
Totale	751	100%

**DESTRA, SINISTRA E CENTRO
NEL PARLAMENTO EUROPEO**
TOTALE: 751 SEGGI (2014 - 2019)

ADLE

ALLEANZA DEI DEMOCRATICI
E LIBERALI PER L'EUROPA
67 SEGGI, 8,92%

VERDI/ALE

VERDI/ALLEANZA LIBERA
EUROPEA
50 SEGGI, 6,66%

S&D

GRUPPO DELL'ALLEANZA
PROGRESSISTA
DI SOCIALISTI
E DEMOCRATICI
191 SEGGI, 25,43%

GUE/NGL

SINISTRA UNITARIA EUROPEA
/SINISTRA VERDE NORDICA
52 SEGGI, 6,92%

PPE

GRUPPO DEL PARTITO
POPOLARE EUROPEO
221 SEGGI, 29,43%

ECR

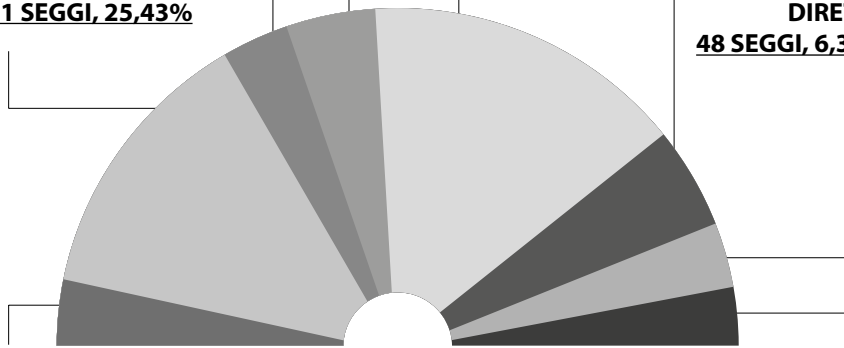
CONSERVATORI
E RIFORMISTI EUROPEI
70 SEGGI, 9,32%

EFDD

GRUPPO EUROPA
DELLA LIBERTÀ
E DELLA
DEMOCRAZIA
DIRETTA
48 SEGGI, 6,39%

NI

NON ISCRITTI, NON APPARTENENTI
AD ALCUN GRUPPO POLITICO
52 SEGGI, 6,92%



2.12. Il motore del Parlamento europeo, ovvero le commissioni permanenti

Per preparare il lavoro che il Parlamento europeo è chiamato a svolgere in Aula, gli eurodeputati si riuniscono preventivamente in commissioni permanenti. Ciascuna commissione è specializzata in un determinato settore.

Ogni commissione permanente è composta da un minimo di venticinque ad un massimo di settantuno eurodeputati e ciascuna di esse è dotata di un presidente, di un ufficio di presidenza e di una segreteria. La loro composizione politica rispecchia naturalmente quella dell'Aula¹⁶.

Le commissioni permanenti si riuniscono una o due volte al mese in seduta pubblica per elaborare, modificare e votare le proposte legislative della Commissione e per preparare i lavori delle sedute plenarie.

In seno al Parlamento europeo sono attive le seguenti commissioni permanenti:

- Affari esteri • Diritti dell'uomo • Sicurezza e difesa • Sviluppo • Commercio internazionale • Bilanci • Controllo dei bilanci • Problemi economici e monetari • Occupazione e affari sociali • Ambiente, sanità pubblica e sicurezza alimentare • Industria, ricerca e energia • Mercato interno e protezione dei consumatori • Trasporti e turismo • Sviluppo regionale • Agricoltura e sviluppo rurale • Pesca • Cultura e istruzione • Affari giuridici • Libertà civili, giustizia e affari interni • Affari costituzionali • Diritti della donna e uguaglianza di genere • Petizioni.

Dall'elenco delle commissioni permanenti si deduce anche l'ampiezza degli interessi del Parlamento europeo rivolti non solo all'in-

¹⁶ Ogni eurodeputato partecipa a due commissioni, alla prima come membro titolare, alla seconda come membro supplente.



terno, ma anche all'esterno dell'Unione. Va tuttavia precisato che le competenze della commissione permanente degli Affari esteri e della Sicurezza e difesa sono fortemente limitate, come si desume dall'art. 24 del trattato sull'Unione europea, che così recita:

La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio, che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongono diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati.

Ma il ruolo del Parlamento e della Commissione definito dai trattati non è decisionale, bensì semplicemente consultivo. In sostanza, ciò che ai sensi dell'art. 36 del trattato sull'Unione europea il Parlamento europeo può fare è:

(...) rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto rappresentante -naturalmente della politica estera-. Esso (il Parlamento europeo) procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune¹⁷.

Particolare interesse può invece suscitare l'ultima commissione permanente competente in materia di petizioni. Di che cosa si tratta? È presto detto. Il diritto di petizione al Parlamento europeo da parte dei cittadini è quasi paragonabile all'istituto del referendum propositivo. Esso è così regolato dal comma 4 dell'art. 11 del trattato sull'Unione europea:

17 Vedi anche cap. 1, par. 1.15.

Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.

Si tratta certamente di una conquista democratica molto importante, ma tuttavia non di un vero e proprio referendum propositivo, perché la petizione dei cittadini non si rivolge direttamente al Parlamento, bensì alla Commissione, che, come vedremo, resta l'unico titolare dell'iniziativa legislativa.

2.13. Come funzionano le sedute plenarie

Sempre in ossequio alla democrazia e alla trasparenza, le sedute del Parlamento europeo sono rigorosamente pubbliche. Il primo impatto che produce sul visitatore una seduta plenaria è dato dallo straordinario effetto scenico dell'immenso emiciclo. Ma subito dopo ci si trova coinvolti e in qualche modo partecipi di uno dei momenti culminanti dell'intera attività dell'Aula: il punto di arrivo del lavoro legislativo prodotto in seno alle commissioni permanenti e ai gruppi politici.

Infatti è nella seduta plenaria che gli eurodeputati partecipano al processo decisionale comunitario e fanno valere le proprie posizioni nei confronti della Commissione e del Consiglio.

Il Parlamento europeo si riunisce in seduta plenaria tutti i mesi (salvo il mese d'agosto) a Strasburgo, mentre sei volte all'anno si riunisce a Bruxelles.

Le sedute plenarie sono convocate in base ad un ordine del giorno fissato dalla Conferenza dei presidenti dei gruppi politici e sono presiedute dal Presidente del Parlamento stesso.

Nel corso della discussione, il Presidente dà la parola agli eurodeputati, che nella maggior parte dei casi si esprimono nella loro lingua materna, inoltre dirige le votazioni e prende atto delle maggioranze espresse in seno all'Assemblea.

Il più delle volte gli eurodeputati votano per alzata di mano; solo in caso di incertezza nella verifica della maggioranza viene richiesto uno scrutinio elettronico. Normalmente il Parlamento europeo delibera alla maggioranza assoluta dei voti espressi.

Il quorum, cioè il numero minimo degli eurodeputati che devono essere presenti affinché il risultato della votazione sia valido, è raggiunto se almeno un terzo degli eurodeputati è presente nell'emiciclo. Se il quorum non viene raggiunto, la votazione è rinviata.

2.14. Il multilinguismo del Parlamento europeo nel rispetto delle diversità

Nel Parlamento europeo tutte le lingue ufficiali hanno pari dignità e importanza. Del resto l'Unione europea ha sempre considerato una grande ricchezza la sua straordinaria varietà di culture e di lingue.

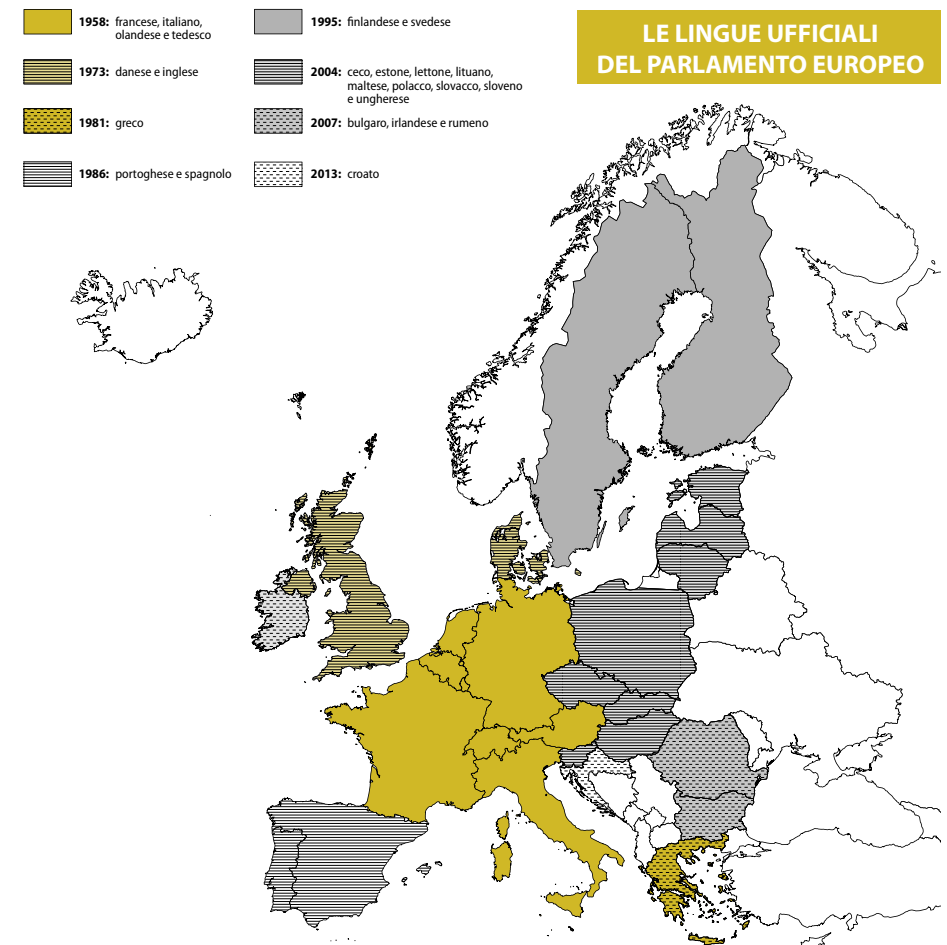
Il multilinguismo è appunto la forma più evidente e palese di tale varietà. Inoltre, se adottato da una istituzione come il Parlamento europeo, esso rende la camera dei cittadini ancora più democratica.

Nella legislatura in corso (2014-2019) il Parlamento europeo ammette ben ventiquattro lingue ufficiali.

Le lingue ufficiali del Parlamento europeo sono:

- il francese, l'italiano, l'olandese e il tedesco dal 1958;
- il danese e l'inglese dal 1973;
- il greco dal 1981;
- il portoghese e lo spagnolo dal 1986;

- il finlandese e lo svedese dal 1995;
- il ceco, l'estone, il lettone, il lituano, il maltese, il polacco, lo slovacco, lo sloveno e l'ungherese dal 2004;
- il bulgaro, l'irlandese¹⁸ e il rumeno dal 2007;
- il croato dal 2013.



¹⁸ L'Irlanda è entrata nell'Unione europea nel 1973 assieme al Regno Unito e alla Danimarca, ma l'irlandese è diventato una delle lingue ufficiali dell'Unione solo dal 1° gennaio 2007.



Con ventiquattro lingue ufficiali sono possibili cinquecentocinquanta combinazioni linguistiche, dato che potenzialmente ogni lingua può essere tradotta nelle altre ventitré.

Per far fronte ad una sfida di tale portata il Parlamento europeo si è dotato di un servizio di traduzione simultanea e di interpretariato particolarmente complesso ed allo stesso tempo molto efficiente¹⁹.

Anche il visitatore che assiste ai lavori del Parlamento europeo seduto nelle tribune riservate al pubblico, può ascoltare in cuffia tradotti nella propria lingua gli interventi che gli eurodeputati fanno in lingua madre.

2.15. L'organizzazione interna del Parlamento europeo

Alla testa del Parlamento europeo c'è naturalmente il Presidente, che viene eletto dagli stessi eurodeputati per un mandato di due anni e mezzo, pari a metà legislatura²⁰. Il Presidente rappresenta l'istituzione nei rapporti con gli Stati membri, con gli Stati terzi e con le altre istituzioni interne dell'Unione. Ma soprattutto, come si è già visto, presiede i lavori delle sedute plenarie.

Affiancano il Presidente quattordici Vicepresidenti, anch'essi in carica per due anni e mezzo; essi possono sostituire il Presidente qualora delegati a farlo. I Vicepresidenti fanno parte dell'Ufficio di presidenza, che si occupa di questioni di carattere organizzativo e

¹⁹ L'Unione europea dispone di uno dei maggiori servizi di traduzione e interpretariato al mondo. Il servizio impiega seicento interpreti permanenti, un *pool* di tremila interpreti *freelance*, nonché duecentocinquanta addetti ai servizi di supporto.

²⁰ Il primo giugno 2014 è stato riconfermato Presidente del Parlamento europeo, per un mandato di due anni e mezzo, il tedesco Martin Schulz espressione del Gruppo Politico dell'Alleanza di Socialisti e Democratici - S&D.

amministrativo riguardanti gli eurodeputati, il Segretariato e l'organizzazione interna dell'Assemblea.

Infine il Collegio dei Questori è un organo composto da cinque membri eletti fra gli eurodeputati, i quali svolgono compiti amministrativi e finanziari in base alle direttive fissate dall'Ufficio di Presidenza, di cui anch'essi fanno parte. Il loro incarico dura però per l'intera legislatura.

2.16. Tre sedi per un Parlamento

Chiunque visitasse la sede di Strasburgo del Parlamento europeo rimarrebbe certamente colpito dall'imponenza di quella struttura architettonica, tutta vetro, cemento e acciaio, che si riflette come un miraggio nel fiume Ill, che nella sua parte orientale volutamente incompiuta può ricordare il Colosseo e che nella sua corte interna può richiamare alla mente l'antica Agorà.

Ogni europeo, che prima lo ammira da lontano e poi vi fa ingresso, si sente orgogliosamente a casa sua²¹.

Quella di Strasburgo non è però l'unica sede del Parlamento europeo; esso infatti, unico al mondo, distribuisce o per alcuni disperde la sua attività in ben tre sedi.

Si è già detto della burocrazia europea, di come essa sia oggetto di critiche spesso infondate, ma che tuttavia, come tutte le burocrazie, non manca di difetti, di inefficienze e di sprechi, a cominciare appunto dal Parlamento europeo.

Infatti l'istituzione simbolo della democrazia europea ha un costo annuo di ben un miliardo e ottocento milioni. Non perché tutti

²¹ Nei 220 mila metri quadrati della grande struttura si ritrova, a parere di molti, l'essenza dell'architettura europea: il cerchio e l'ellisse che dominano l'edificio.

questi soldi vadano in tasca agli eurodeputati, che pure sono ben retribuiti²², ma perché in quella cifra sono comprese le enormi spese di funzionamento. In particolare costituiscono un onere sempre meno comprensibile le tre sedi del Parlamento:

- **la prestigiosa sede di Strasburgo**, riservata alle sedute plenarie mensili e alle visite ufficiali da parte di personalità importanti;
- **l'operosa sede di Bruxelles**, dove si riuniscono i gruppi politici e le commissioni permanenti, ma dove hanno luogo anche le sedute plenarie;
- **la sede amministrativa di Lussemburgo**, dove ha i suoi uffici il Segretariato generale.

Lo spreco deriva naturalmente dai costi delle tre strutture, ma soprattutto dal fatto che gli eurodeputati sono costretti a migrare ogni mese da Bruxelles a Strasburgo e viceversa, portandosi dietro una quantità enorme di documenti, di funzionari, di attrezzature, ecc.

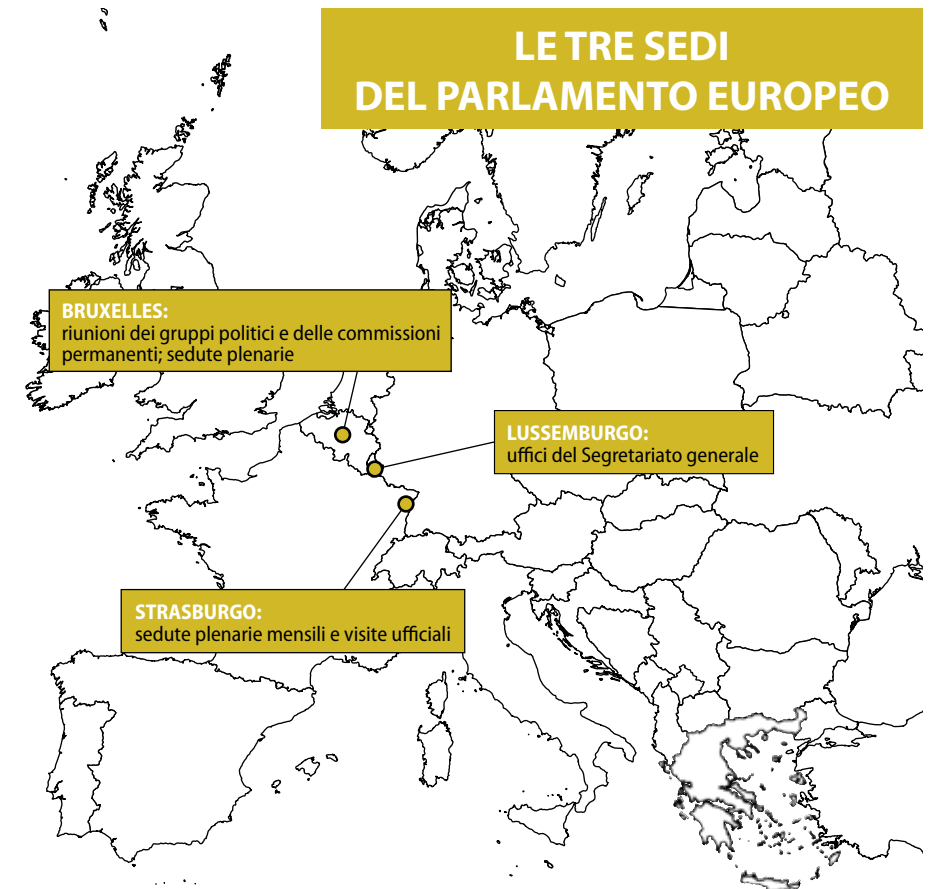
Questi trasferimenti costano al contribuente europeo duecento milioni di euro all'anno e all'ambiente diciannovemila tonnellate di CO₂.

Ci si chiederà il perché di questo spreco, tanto più inammissibile in un momento di crisi come quello che sta attraversando l'Europa, e ci si chiederà di conseguenza perché non venga mantenuta in funzione una sola sede, possibilmente nella città di Bruxelles, dove peraltro già si trovano le altre principali istituzioni europee.

Il motivo o il pretesto, addotto in particolare dai francesi che sono

²² La retribuzione degli eurodeputati, (uniformata a partire dal 2009), ammonta a circa 8 mila euro mensili lordi. Ad essa va aggiunta una serie di indennità e rimborsi: indennità per le spese generali, indennità giornaliera, rimborsi per le spese di viaggio, indennità transitoria di fine mandato. In totale ogni eurodeputato costa al contribuente dai 17 mila ai 19 mila euro al mese lordi. Alle voci già elencate vanno aggiunte le spese per il personale (assistenti e portaborse), che possono superare i 21 mila euro mensili lordi.

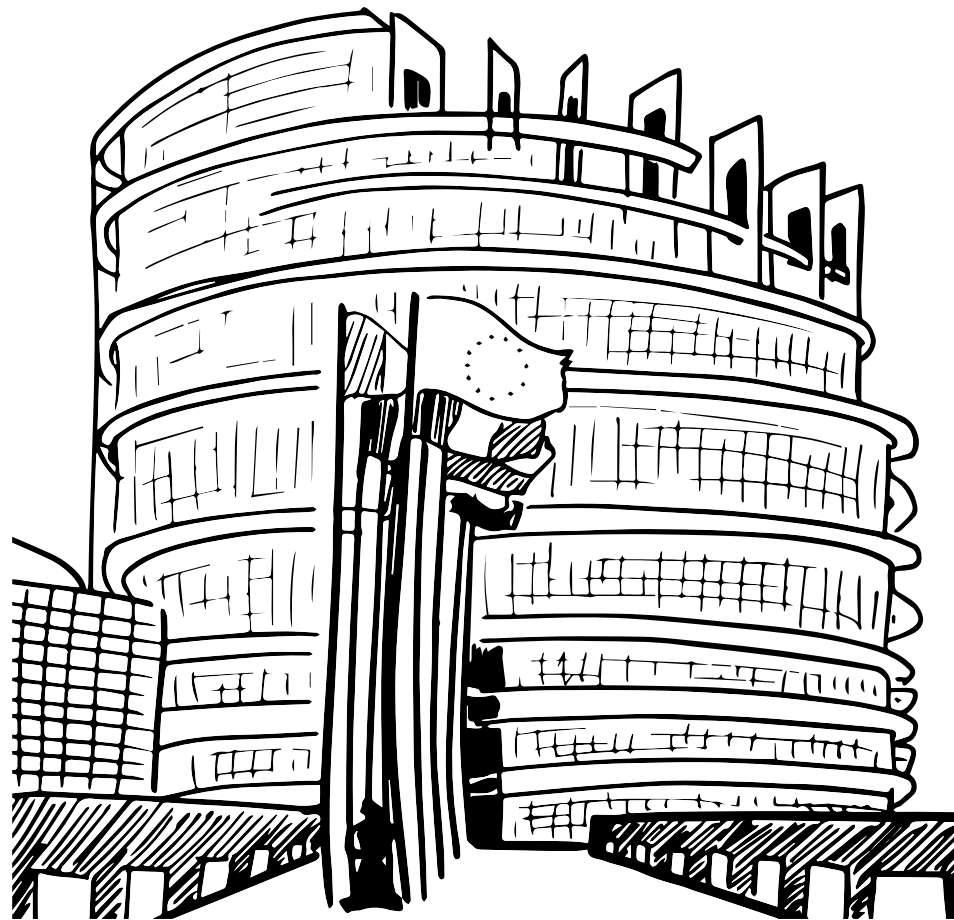
strenuamente contrari all'unificazione delle sedi, sta nel fatto che la città di Strasburgo, collocata nel cuore dell'Alsazia, è ritenuta il simbolo dell'Europa pacificata dopo le due guerre mondiali.



Naturalmente non tutti accettano questa motivazione, tanto che la gran parte degli eurodeputati ha più volte votato a maggioranza una risoluzione per ridurre ad una le sedi dell'Assemblea. Ma è sempre arrivato puntuale il veto della Francia, timorosa di perdere una grande occasione di prestigio.

In questa materia è previsto infatti il voto all'unanimità del Consiglio europeo, quindi basta il voto contrario anche di uno solo capo di Stato per vanificare le decisioni di tutti gli altri.

È l'esatto contrario della democrazia basata, da Pericle in poi, sulla volontà dei più o della maggioranza.



2.17. Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali

Tutti i vari Stati membri rappresentati al Parlamento europeo hanno comunque i loro parlamenti nazionali, anch'essi con poteri della stessa natura di quelli del Parlamento europeo. Come evitare allora un conflitto di competenze? Come assicurare fra i diversi livelli parlamentari una leale collaborazione?

Ovviamente la prima e più doverosa forma di collaborazione fra i Parlamenti nazionali e quello europeo consiste nel recepimento da parte dei primi degli atti legislativi approvati da quest'ultimo. Ma a regolare ulteriormente questa materia interviene comunque il protocollo n.1 contestuale al trattato di Lisbona.

Esso infatti riconosce e rafforza i ruoli dei Parlamenti nazionali i quali, nel rispetto delle competenze delle istituzioni europee, possono ora partecipare maggiormente all'attività legislativa di queste.

In particolare le nuove disposizioni ribadiscono l'obbligo delle istituzioni europee di sottoporre preventivamente ai Parlamenti nazionali le proposte legislative da esse prodotte e riconoscono il ruolo di controllo dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Così, se un terzo dei parlamenti nazionali ritiene che una proposta legislativa non sia conforme al principio di sussidiarietà, la Commissione è tenuta a riesaminarla. Se la Commissione decide comunque di mantenere la sua proposta, viene avviata una procedura che coinvolge il Parlamento europeo e il Consiglio e che opera per la composizione del conflitto.

È questa un'ulteriore conferma che l'Unione europea non è affatto quell'autorità dispotica e avulsa dalle realtà nazionali e locali che molti voglion far credere. E tanto meno è la reincarnazione del mitico Stato Leviatano assoluto e totalitario, descritto dal filosofo inglese



Thomas Hobbes²³. È piuttosto un esempio di condivisione aperta e democratica con tutti i paesi membri.

Hanno quindi poca credibilità le accuse di quegli Stati incoerenti che, dopo aver partecipato alle decisioni comuni, si dimostrano insolventi e non ne accettano le conseguenze²⁴.

2.18. Il Consiglio europeo, ovvero il gabinetto politico dell'Unione

Dopo l'Europa dei cittadini ecco l'Europa degli Stati, la cui espressione più forte è certamente il Consiglio europeo.

Compongono il Consiglio europeo i capi di Stato e di governo dei Paesi membri, cioè i Presidenti o i primi ministri, i quali eleggono a maggioranza qualificata²⁵ un Presidente permanente con un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una sola volta²⁶.

Che cosa fa questo club piuttosto esclusivo di leader politici, che il

23 Thomas Hobbes (1588-1679) è stato un grande filosofo inglese, autore di molte opere tra cui il trattato di filosofia politica *Il Leviatano*. Secondo Hobbes le leggi naturali non sono sufficienti a spingere gli uomini al rispetto dei patti e delle regole su cui si fonda ogni convivenza civile. "Senza la spada – egli afferma – essi (i patti) non sono che parole". Di conseguenza è necessario un potere coercitivo che si erga al di sopra delle volontà individuali. Questo potere si fonda su un patto di unione e di sottomissione che gli uomini devono siglare. Proprio da questo patto si genera lo Stato, che il filosofo definisce anche "dio mortale" per il potere assoluto che esso incarna.

24 A proposito della collaborazione fra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali, il Presidente della Repubblica italiana Giorgio Napolitano scriveva su *Europa politica*, Donzelli editore, 2003, pag. 81: "È essenziale che i Parlamenti nazionali possano intervenire tempestivamente nella fase della formazione dei testi legislativi europei. (...) Particolarmente importanti sono gli incontri tra commissioni omologhe del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali".

25 Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona è stato introdotto un nuovo sistema di maggioranza qualificata detto *doppia maggioranza*. Secondo questo sistema si ha la maggioranza qualificata se si dichiara favorevole almeno il 55% dei membri del Consiglio europeo a cui corrisponda almeno il 65% della popolazione dell'intera Unione europea.

26 Il Consiglio europeo del 30 agosto 2014 ha eletto proprio presidente per la durata di due anni e mezzo, a partire dal 1° dicembre 2014, il premier polacco Donald Tusk.

più delle volte si riunisce a porte chiuse? I suoi compiti li fissa l'art. 15 del trattato sull'Unione europea:

Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative.

In sostanza il Consiglio europeo, pur essendo escluso dal processo legislativo, è il vero organo politico di indirizzo dell'Unione.

Convocato dal Presidente, esso si riunisce di norma due volte per ogni semestre. Partecipano alle riunioni, o vertici europei, ma senza diritto di voto, anche il Presidente della Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Il Presidente del Consiglio europeo ha il compito, sempre ai sensi dello stesso art. 15, di "assicurare la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il Presidente della Commissione". Inoltre egli dovrà "facilitare la coesione e il consenso²⁷ in seno al Consiglio europeo".

2.19. Come mettere d'accordo tanti interessi nazionali

Naturalmente viene spontaneo pensare agli sforzi che deve fare il Presidente per facilitare il consenso e la coesione in seno a quella istituzione, dove è quasi normale che tutti siano divisi e in reciproca competizione. Crediamo che il suo compito sia tutt'altro che agevole.

Infatti i *leader* politici che vi partecipano sono, o dovrebbero essere, portatori delle istanze europee comuni, invece lo sono ben di più

27 La decisione per consenso non prevede una esplicita votazione, ma viene adottata soltanto quando tutti sono d'accordo.



di quelle nazionali, e spesso le seconde mal si conciliano non solo con le prime, ma anche con quelle degli altri paesi membri.

Da qui la difficoltà di trovare una posizione comune, che troppo spesso viene raggiunta solo a patto di ripiegare sui soliti compromessi al ribasso. Il metodo del consenso che vuole tutti d'accordo ci ricorda il voto all'unanimità, che abbiamo più volte definito negazione della democrazia.

Nei trattati di Roma istitutivi delle Comunità europee, del Consiglio europeo non c'è traccia. Non è una dimenticanza: infatti quest'organo non ha motivo di essere in un contesto istituzionale di ispirazione federale, così come era stata concepita l'Europa dai padri fondatori. Anzi, esso si dimostra spesso l'istituzione che frena il processo di integrazione, antepoendo gli interessi nazionali al bene di tutti.

Benché non previsto dai trattati, il club dei leader nazionali ha di fatto cominciato a riunirsi in modo informale fin dal 1974 e ben presto è diventato l'organo deputato a stabilire gli obiettivi e le priorità dell'Unione.

Poi con il trattato di Maastricht è stato formalmente riconosciuto ed è entrato nell'elenco delle istituzioni ufficiali dell'Unione con la denominazione di Consiglio europeo.

2.20. Il Consiglio o camera degli Stati

Il Consiglio (o Consiglio dell'Unione europea o Consiglio dei ministri)²⁸ è invece un'istituzione storica dell'Unione europea, come il Parlamento europeo e come la Commissione.

²⁸ Il Consiglio (o Consiglio dell'Unione europea o Consiglio dei ministri) non va confuso con il Consiglio europeo, di cui al par. 2.18, né con il Consiglio d'Europa, che non è un'istituzione dell'Unione europea.

Esso è la seconda camera legislativa dell'Unione, ma potremmo anche definirlo la camera alta. Se il Parlamento europeo è la camera dei cittadini, il Consiglio è la camera degli Stati o dei governi. Le sue competenze però, come nel caso del Parlamento, vanno ben oltre l'ambito legislativo.

I compiti del Consiglio sono così elencati all'art. 16 del trattato sull'Unione europea:

Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite dai trattati.

Più in particolare esso è chiamato a svolgere le seguenti funzioni:

- approvare la legislazione dell'Unione europea;
- coordinare le politiche economiche generali dei paesi membri;
- firmare gli accordi tra l'Unione europea e i paesi terzi;
- approvare il bilancio annuale dell'Unione europea;
- elaborare la politica estera e di sicurezza comune (PESC);
- coordinare la cooperazione fra i tribunali e le forze di polizia dei paesi membri.

Pur essendo una camera legislativa, il Consiglio non è elettivo e i suoi membri non hanno un mandato di legislatura prestabilito dai trattati. Vi partecipano infatti i ventotto ministri nazionali in carica, che hanno competenza sugli argomenti posti di volta in volta all'ordine del giorno.

Quindi per trattare di affari esteri e politica di sicurezza comune vi partecipano i ministri degli affari esteri, per discutere di ambiente i ministri dell'ambiente, per affrontare le questioni di economia e di



finanza i ministri dell'economia, ecc.

Le forme che il Consiglio assume in base agli argomenti all'ordine del giorno sono dieci:

Affari generali • Affari esteri e politica di sicurezza comune • Affari economici e finanziari (in questo caso il Consiglio assume il nome di ECOFIN) • Agricoltura e pesca • Giustizia e affari interni • Occupazione, politica sociale, salute e consumatori • Competitività • Trasporti, telecomunicazioni ed energia • Ambiente • Istruzione, gioventù e cultura.

Le riunioni del Consiglio sono presiedute dal ministro del paese che detiene la presidenza semestrale di turno dell'Unione. Quando però il Consiglio si riunisce per trattare argomenti di politica estera e sicurezza comune, a presiederlo è sempre l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che non è uno dei ministri degli esteri dei paesi membri.

2.21. L'Eurogruppo: un organo efficiente perché informale

Una vera e propria anticamera del Consiglio è l'Eurogruppo, di cui si sente parlare sempre più spesso in occasione delle decisioni cruciali riguardanti l'economia dell'Unione. Infatti esso entra in scena alla vigilia delle riunioni del Consiglio per gli Affari economici e finanziari, cioè dell'ECOFIN. E tuttavia non compare fra le istituzioni elencate dal già citato art. 13 del trattato sull'Unione europea.

Infatti, per quanto importante, esso è un organo di coordinamento informale, formato dai ministri dell'economia e delle finanze dei diciannove Stati membri dell'Unione che hanno adottato l'euro. A differenza dell'ECOFIN, che è retto da un presidente semestrale, l'Eurogruppo ha un proprio presidente fisso.

La sua funzione è quella di intensificare il dialogo su questioni

legate all'unione economica e monetaria appunto in preparazione dell'ECOFIN.

Ma è proprio la caratteristica di informalità, che esclude l'Eurogruppo dall'elenco ufficiale delle istituzioni dell'Unione, ad assicurargli particolari vantaggi, perché permette ai suoi membri di stabilire dei confronti più diretti e di trovare delle soluzioni più costruttive rispetto allo stesso ECOFIN.

2.22. L'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la sicurezza comune: due cappelli per una sola testa

L'Alto rappresentante per gli affari esteri è infatti una figura istituita dal trattato di Amsterdam e successivamente rafforzata dal trattato di Lisbona, che gli affida non solo le competenze di Presidente del Consiglio nella forma degli affari esteri, ma anche quella di membro della Commissione per le relazioni esterne.

Ai sensi dell'art. 18 del trattato sull'Unione europea, esso è nominato per la durata di cinque anni dal Consiglio europeo, che decide a maggioranza qualificata.

In conformità all'articolo citato e all'art. 27 dello stesso trattato, l'Alto rappresentante è investito delle seguenti funzioni:

- guida la politica estera e di sicurezza dell'Unione;
- contribuisce con le sue proposte all'elaborazione della politica estera e la attua in qualità di mandatario del Consiglio, assicurando l'applicazione delle decisioni adottate in tale materia;
- presiede il Consiglio per gli Affari esteri;
- è uno dei vicepresidenti della Commissione, in seno alla quale è responsabile delle relazioni esterne e del coordinamento di qualunque azione esterna dell'Unione;



- conduce il dialogo politico con i paesi terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali.

Il trattato sull'Unione europea aggiunge anche che, nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto rappresentante si avvale di un *Servizio europeo per l'azione esterna*, che lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri.

Benché nominato dal Consiglio europeo, l'Alto rappresentante, in quanto membro anche della Commissione, può assumere le sue funzioni solo dopo il voto favorevole del Parlamento europeo all'insediamento dell'intera Commissione.

Proprio perché membro contemporaneamente di due istituzioni, si dice che l'Alto rappresentante tiene in testa due cappelli. Ma pare che neppure due cappelli bastino all'Alto rappresentante per dare la giusta dignità alla politica estera europea²⁹.

2.23. Il ruolo del Consiglio e il solito tabù della politica estera

Il trattato di Lisbona stabilisce che il Consiglio decida a maggioranza semplice, a maggioranza qualificata o all'unanimità. Nella maggior parte dei casi esso decide a maggioranza qualificata³⁰. Invece in alcune materie - come quella fiscale, la modifica dei trattati o l'adesione di nuovi Stati - decide all'unanimità.

Una materia a parte resta la politica estera e di sicurezza, su cui i

29 Dal 1° novembre 2014 è Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la sicurezza comune l'italiana Federica Mogherini, espressione del Gruppo politico dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici - S&D.

30 Vedi par. 2.18, nota 25.

governi nazionali, come si è già detto, mantengono di fatto la maggior parte delle loro competenze³¹. Quindi il Consiglio si limita a promuovere e sviluppare la cooperazione fra gli Stati membri per realizzare la cosiddetta politica estera e di sicurezza comune.

Inoltre l'Unione europea non ha un proprio esercito, quindi di fronte a dei conflitti, a dei disastri naturali o ad altre emergenze sono i paesi membri che forniscono delle truppe per costituire una forza di reazione rapida, che si limita però a interventi umanitari o di *peacekeeping*.

Rimane altresì in capo agli Stati nazionali la sovranità e la difesa dei propri territori e la salvaguardia dei rispettivi confini. Che cosa succederebbe allora se uno Stato membro venisse attaccato militarmente? Resterebbe forse da solo a difendersi, mentre gli altri stanno a guardare? Vediamo che cosa dicono in proposito i trattati. L'art. 42 del trattato sull'Unione europea al comma 7 entra così nel merito:

Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso in conformità all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri.

Il contenuto dell'articolo citato è poi ripreso e rafforzato dalla *Clausola di solidarietà*, a cui è dedicato l'intero Titolo VII del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso prevede l'intervento solidale degli Stati membri anche in caso di attacco terroristico o di calamità naturale. Per fortuna una aggressione esterna a danno di qualcuno degli Stati dell'Unione non è ancora avvenuta e comunque una tale eventualità appare piuttosto remota, quindi non sappiamo come verrebbero interpretati i trattati in caso di necessità.

31 Vedi anche cap. 1, par. 1.15.



2.24. Un Comitato dei rappresentanti permanenti in aiuto al Consiglio

Come si è detto, il Consiglio, a differenza del Parlamento europeo, ha una composizione estremamente variabile. Inoltre la presidenza, essendo a rotazione, ha una durata semestrale. Da qui la necessità di un organo che lo supporti e dia continuità ai suoi lavori.

Quest'organo è appunto il COREPER (acronimo francese di *Comité des représentants permanents* - Comitato dei rappresentanti permanenti), previsto dall'art. 240 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che così dispone:

Un comitato costituito dai rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri è responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio e dell'esecuzione dei compiti che quest'ultimo gli assegna. Il comitato può adottare decisioni di procedura nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio.

Il COREPER è dunque l'organo responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio, ad eccezione della maggior parte delle questioni riguardanti la politica agricola comune (PAC), di cui si occupa invece il Comitato speciale per l'agricoltura.

Allo stesso tempo esso ha un'importante funzione di dialogo interno (da parte di ciascun membro con tutti gli altri) e di dialogo e collegamento esterno (da parte di ciascun membro con il governo del proprio Stato).

Chi sono i membri di questo comitato? Ne fanno parte i rappresentanti degli Stati membri aventi rango di ambasciatori presso l'Unione, mentre la presidenza è tenuta dallo Stato membro che detiene anche la presidenza semestrale del Consiglio.

2.25. La Commissione europea: un esecutivo con poteri straordinari

Dopo l'anomalia del Consiglio europeo e dopo le due camere rappresentate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, il quarto organo istituzionale è la Commissione, ovvero il governo dell'Unione che, come tale, ne detiene il potere esecutivo.

In realtà le sue funzioni vanno ben oltre quelle di un normale esecutivo nazionale. Infatti la Commissione è anche definita la custode dei trattati, ma quel che forse più sorprende è il fatto che i suoi compiti invadano clamorosamente la sfera legislativa. L'art. 17 del trattato sull'Unione europea le attribuisce i seguenti compiti:

1. La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine.
Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati.
Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea.
Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi.
Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati.
Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.
Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali.

L'invasione di campo nella sfera legislativa è invece legittimata dal comma 2 dello stesso articolo:

2. Un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente.



Nessun altro organo ha dunque altrettante funzioni e responsabilità come la Commissione, che del resto è il governo dell'Unione. Al di sopra di essa però c'è sempre il Parlamento europeo, dinanzi al quale deve rispondere del suo operato. Inoltre, come si è già anticipato, è persino costretta alle dimissioni collettive qualora il Parlamento adotti una mozione di censura nei suoi confronti³².

Ma l'ambito più sorprendente delle competenze della Commissione è certamente quello legislativo. Infatti, pur essendo un organo esecutivo, ha in questa materia il diritto pressoché esclusivo di iniziativa, ossia ha il compito di proporre gli atti legislativi, con l'unico obbligo del rispetto degli interessi dell'Unione e del principio di sussidiarietà.

Se la proposta legislativa trova concordi almeno quattordici dei ventotto commissari, questa viene presentata alle due camere legislative, cioè al Parlamento e al Consiglio, i quali, dopo averla discussa e dopo aver apportato le eventuali modifiche, decidono se approvarla.

Un'altra importante funzione, che la Commissione svolge assieme al Parlamento e al Consiglio, riguarda il bilancio dell'Unione. Infatti, congiuntamente alle due camere legislative essa stabilisce le priorità di spesa a lungo termine all'interno del *Quadro finanziario pluriennale* (QFP)³³. Prepara inoltre il bilancio annuale da far approvare al Parlamento ed al Consiglio. La funzione primaria della Commissione resta tuttavia quella di governo dell'Unione, ed è appunto in questa veste che essa gestisce il bilancio una volta approvato dalle due camere legislative, dà attuazione alle politiche

³² Proprio a seguito di una mozione di censura del Parlamento europeo, il 15 marzo 1999 la Commissione europea, allora presieduta dal lussemburghese Jacques Santer, fu costretta a dimettersi in blocco. Su alcuni membri di essa gravavano infatti delle pesanti accuse di frode, di cattiva gestione e di nepotismo.

³³ Il Quadro finanziario pluriennale (QFP) è lo strumento attraverso il quale l'Unione europea fissa, con riferimento alle singole aree di spesa, il tetto degli stanziamenti per un arco temporale di sette anni. Il QFP iniziato nel 2014 copre il periodo 2014-2020.

comunitarie e amministra i fondi dedicati ai vari programmi. Ma la Commissione, come si è detto, è anche custode dei trattati e del diritto comunitario: in questa veste essa vigila sulla loro corretta applicazione da parte dei paesi membri.

In caso di inadempienza da parte di uno Stato membro, la Commissione invia un avvertimento e, in caso di mancato recepimento da parte dello Stato interessato, questo viene deferito alla Corte di giustizia, che può infliggere delle sanzioni con efficacia vincolante.

Infine, tramite l'Alto rappresentante della politica estera, la Commissione fa da portavoce degli interessi comuni presso le varie organizzazioni internazionali, in particolare presso quelle riguardanti il commercio a livello mondiale. Predispose inoltre accordi internazionali in materia di sviluppo dei paesi del terzo mondo³⁴.

2.26. Ventotto “ministri” per un governo

Resta da dire come e da chi è formato l'esecutivo europeo. Esso è un organo composto da ventotto commissari, tanti quanti sono i paesi membri³⁵. Nel novero dei ventotto sono compresi il Presidente e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza col ruolo di vicepresidente.

³⁴ La Commissione europea dispone di due sedi, a Bruxelles e a Lussemburgo. Dispone inoltre di uffici nei vari paesi dell'Unione e di delegazioni nei paesi terzi. In numerosi paesi dell'Unione sono state istituite anche delle Agenzie indipendenti, con specifiche mansioni di carattere tecnico, scientifico o amministrativo. Fra esse ricordiamo l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) con sede a Parma.

³⁵ Ventotto commissari a qualcuno possono sembrare troppi, anche perché il loro numero, più che rispondere ai criteri di funzionalità dell'esecutivo di cui fanno parte, ubbidisce alla necessità di garantire un commissario ad ogni Stato membro. Tuttavia il governo europeo resta ugualmente più snello di tanti governi nazionali. Lo sanno bene gli italiani, i cui governi nazionali sono arrivati in passato a superare i cento componenti tra i ministri e i viceministri.



La Commissione si avvale inoltre di una complessa struttura amministrativa composta da numerosi dipartimenti o direzioni generali, con sede in parte a Bruxelles e in parte a Lussemburgo.

In applicazione del trattato di Lisbona, per la prima volta dal 2014, ci preme ricordarlo ancora, il Presidente è eletto dal Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo³⁶. Gli altri commissari sono invece segnalati dai vari governi nazionali, ma, come abbiamo già anticipato, prima di diventare membri dell'organo esecutivo europeo devono ricevere l'approvazione del Consiglio e superare singolarmente l'esame del Parlamento europeo attraverso delle audizioni davanti alle competenti commissioni parlamentari.

Solo a conclusione delle ventotto audizioni il Presidente e i nuovi commissari possono presentarsi davanti al Parlamento europeo riunito in seduta plenaria per ricevere la formale investitura collettiva.

In merito alla scelta dei commissari, il comma 3 del già citato articolo 17 del trattato sull'Unione europea così recita, dopo aver precisato che il mandato della Commissione è di cinque anni:

I membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza.

³⁶ L'elezione del nuovo Presidente della Commissione europea prevede i seguenti passaggi: 1) il Presidente del Consiglio europeo, valutati i risultati delle elezioni europee, consulta il Parlamento europeo su un possibile candidato; 2) a seguito delle consultazioni il Presidente del Consiglio europeo propone un candidato al Consiglio europeo; 3) il Consiglio europeo vota la proposta del candidato a maggioranza qualificata; 4) il Parlamento europeo, se accoglie la candidatura proposta dal Consiglio europeo, elegge il nuovo Presidente con il voto favorevole della maggioranza dei suoi membri effettivi (almeno 376).

Nel rispetto di tale procedura, il Parlamento europeo riunitosi il 15 luglio 2014, ha eletto il lussemburghese Jean-Claude Juncker come Presidente della Commissione europea per il periodo 2014-2019.

A sua volta il comma 6, sempre dello stesso articolo, elenca così i compiti del Presidente della Commissione:

Il Presidente della Commissione:

- definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti;
- decide l'organizzazione interna della Commissione, per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione;
- nomina i vicepresidenti, fatta eccezione per l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, tra i membri della Commissione.

Abbiamo già definito il Parlamento europeo la camera dei cittadini dell'Unione e il Consiglio la camera degli Stati membri. Ciò premesso, come potremmo definire la Commissione? Anche qui dobbiamo appellarci all'ormai familiare art. 17, che così recita:

La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza (...), i membri della Commissione non sollecitano, né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo.

Essi si astengono da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esercizio dei loro compiti.

Ne dobbiamo dedurre che la Commissione non rappresenta in maniera specifica né gli interessi dei cittadini come il Parlamento, né gli interessi degli Stati membri come il Consiglio, ma difende gli interessi dell'Unione nel suo insieme e nella sua totalità: essa cioè è la sintesi delle due anime dell'Unione europea.

2.27. La Corte di giustizia titolare del terzo potere

Tra gli organi sopra citati manca il detentore del terzo potere, cioè del potere giudiziario: ossia manca la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Essa è infatti l'organo competente a interpretare i trattati e il diritto derivato dell'Unione europea³⁷, nonché a vigilare sull'uniforme applicazione di esso in tutti gli Stati membri.

Si occupa inoltre di giudicare le controversie tra i governi dei paesi membri e le istituzioni europee. Naturalmente anche i privati cittadini, le imprese e le varie organizzazioni possono accedere alla Corte, qualora ritengano che un'istituzione dell'Unione abbia leso i loro diritti.

La Corte di giustizia, che ha sede a Lussemburgo, è composta da un giudice per ogni Stato membro e da nove avvocati generali. I giudici e gli avvocati sono nominati di comune accordo dai singoli Stati e sono scelti tra personalità che offrano le massime garanzie di indipendenza e di competenza. Il loro mandato è di sei anni rinnovabile.

Per coadiuvare la Corte di giustizia nell'esame nel gran numero di cause che le vengono sottoposte e per offrire ai cittadini una più efficiente tutela giuridica, è stato istituito il *Tribunale*, che si pronuncia su cause presentate da privati cittadini o da imprese, nonché su casi in materia di concorrenza.

³⁷ Il diritto dell'Unione europea si divide in diritto primario e diritto derivato. Costituiscono il diritto primario i trattati dell'Unione e i testi equiparati, come i loro allegati e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Costituiscono invece il diritto derivato i vari atti legislativi, come i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni, ecc.

2.28. La Corte dei conti europea a guardia del pubblico denaro

Il denaro del cittadino europeo contribuente è sacrosanto. Compito della Corte dei conti dell'Unione è appunto quello di vigilare affinché di esso si faccia il miglior uso possibile, rendendo efficiente e trasparente la gestione finanziaria dell'Unione.

Ma è altresì compito della Corte dei conti presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione annuale sull'esercizio finanziario dell'anno precedente.

Spetta poi al Parlamento ed al Consiglio esaminare dettagliatamente la relazione della Corte e decidere se approvare o meno la gestione del bilancio fatta dalla Commissione.

2.29. L'Europa delle banche: la Banca centrale europea e la Banca europea degli investimenti

Della Banca centrale europea si parlerà più avanti. Ora anticipiamo soltanto che essa gestisce la politica monetaria dell'Unione. Fra i suoi compiti principali vi è quello di mantenere la stabilità dei prezzi e di tutelare il sistema finanziario dei paesi membri.

A proposito della Banca europea degli investimenti basterà qui precisare che essa funziona assumendo prestiti sui mercati dei capitali, per poi concedere a sua volta prestiti agli Stati membri e alle imprese ad un tasso prossimo al costo della raccolta dei fondi.

Lo scopo della Banca è dunque quello di finanziare i grandi progetti dei paesi membri, nonché sostenere le politiche di vicinato e le politiche dei paesi in fase di adesione. Finanziandosi autonomamente, essa non utilizza i fondi del bilancio dell'Unione.

2.30. Dalla parte dei cittadini: il Mediatore europeo

Per quanto democratiche, le istituzioni dell'Unione restano inevitabilmente distanti e difficilmente accessibili per il cittadino comune, e comunque non sono immuni dai rischi di mala amministrazione o addirittura di violazione dei diritti umani.

Quindi possono verificarsi a carico dei cittadini, delle imprese, delle associazioni, ecc. casi di pratiche inique, di discriminazioni, di abuso di potere, di mancanza di informazioni o rifiuto di fornirle, di ritardi ingiustificati, di irregolarità procedurali, ecc.

Proprio per tutelare il cittadino di fronte a queste eventualità è stata istituita la figura del Mediatore europeo, le cui funzioni sono ampiamente descritte dall'art. 228 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. In pratica esso è un po' l'*ombudsman* dell'Unione ed ha il compito di indagare, o a seguito di denuncia o di propria iniziativa, sui casi in cui le istituzioni, gli uffici e le agenzie dell'Unione non abbiano rispettato i principi della corretta amministrazione o abbiano violato i diritti umani.

Naturalmente il Mediatore europeo non ha la forza di una corte di giustizia e non è un organo di appello contro le decisioni dell'autorità giudiziaria, quindi può semplicemente segnalare l'irregolarità all'istituzione in questione. Se il caso non viene risolto può tentare una soluzione amichevole. Se infine non ottiene alcuna soddisfazione può presentare una relazione ufficiale al Parlamento europeo.

Il Mediatore europeo è eletto dal Parlamento europeo ed opera naturalmente in condizioni di assoluta indipendenza.

2.31. Gli organi consultivi dell'Unione europea: il Comitato delle regioni (CdR) e il Comitato economico e sociale europeo (CESE)

Una buona amministrazione non può prescindere dal dialogo costante fra le istituzioni centrali e le realtà territoriali o la società civile. A questo scopo sono stati istituiti due importanti organi consultivi: il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale.

Il Comitato delle regioni è l'organo consultivo che dà voce agli enti regionali e locali dell'Unione europea. Proprio per questo la Commissione, il Consiglio e il Parlamento sono tenuti a consultare il Comitato prima di assumere delle decisioni su temi che toccano anche la competenza e gli interessi delle amministrazioni locali e regionali, come l'occupazione, l'ambiente, l'istruzione, la formazione e la cultura, la salute pubblica, ecc.

Il Comitato è composto da trecentocinquantatré membri effettivi ed altrettanti supplenti, nominati per cinque anni dal Consiglio su proposta degli stessi paesi membri³⁸. Essi operano all'interno di sei commissioni, che si occupano di diversi settori della vita pubblica. Le commissioni del Comitato delle regioni riguardano i seguenti ambiti:

- coesione territoriale;
- politica economica e sociale;
- istruzione, gioventù e cultura;
- ambiente, cambiamenti climatici ed energia;
- cittadinanza, *governance* e affari istituzionali;
- risorse naturali.

38 Il Friuli Venezia Giulia è rappresentato all'interno del Comitato delle regioni dal Presidente del Consiglio regionale Franco Iacop, designato quale componente effettivo per il mandato 2015-2020.



Il comitato economico e sociale è il secondo organo consultivo nato come forum di discussione su questioni legate essenzialmente al mercato unico. Esso offre alle varie categorie della società civile - come le associazioni sindacali, le associazioni dei datori di lavoro, i coltivatori, ecc. - la possibilità di esprimere formalmente delle proposte sulle iniziative legislative dell'Unione che toccano i loro interessi.

Il Comitato economico e sociale è composto da trecentocinquatratré membri effettivi ed altrettanti supplenti nominati dal Consiglio su proposta dei singoli paesi. Essi restano in carica per un mandato di cinque anni rinnovabile.

Quadro di approfondimento A/2

Il deficit di democrazia e di governabilità dell'Unione Europea

A/2.1. L'Unione europea non conosce Montesquieu

Charles-Louis de Secondat, barone di Montesquieu, meglio noto semplicemente come Montesquieu, è uno dei protagonisti dell'Illuminismo, passato alla storia come il teorico della definizione e separazione dei pubblici poteri: il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giudiziario³⁹.

Dopo Montesquieu la separazione dei pubblici poteri è diventata uno dei principi cardine del costituzionalismo liberale e delle moderne democrazie. In realtà ne avevano già parlato sia Aristotele sia Locke⁴⁰. Ma, come tutti sappiamo, è stato proprio Montesquieu che ha evidenziato la necessità che queste tre funzioni fossero affidate ad organi diversi e in posizione di reciproca indipendenza tra loro, al fine di evitare che potessero essere minacciate la libertà e la democrazia.

Lo sappiamo tutti e tutti ne riconosciamo a Montesquieu il merito; tutti eccetto, pare, l'Unione europea.

In realtà l'Unione europea, proprio perché emanazione delle democrazie nazionali, non può non conoscere i principi del grande illuminista francese. Tuttavia, come abbiamo visto, la tripartizione

³⁹ Charles-Louis de Secondat barone di Montesquieu (1689–1755) è stato un grande filosofo, giurista, storico e pensatore politico francese. Tra le sue opere ricordiamo qui *Lo spirito delle leggi*, nella quale egli appunto teorizza la separazione dei pubblici poteri.

⁴⁰ John Locke (1632-1704) fu uno dei promotori dell'Illuminismo inglese e il primo teorico del regime politico liberale.



con cui i trattati attribuiscono le diverse funzioni ai principali organi comunitari è caratterizzata da sorprendenti interferenze e invasioni di campo interistituzionali. *In primis* quella della Commissione nei confronti del Parlamento europeo.

Infatti l'Assemblea parlamentare dell'Unione, pur essendo l'organo legislativo per eccellenza e pur essendo competente per tutti gli ambiti comunitari, non ha il diritto di iniziativa legislativa, cioè non può proporre autonomamente le leggi. Questa prerogativa è infatti attribuita dai trattati in maniera esclusiva alla Commissione, che invece è l'organo esecutivo.

Quindi i settecentocinquantuno parlamentari dei ventotto Stati membri non hanno mai la possibilità di avanzare una loro proposta di legge, neanche qualora fossero tutti d'accordo nel ritenerla necessaria.

Si tratta dunque di un limite assurdo che contraddice palesemente il principio classico dell'attribuzione e della separazione dei pubblici poteri.

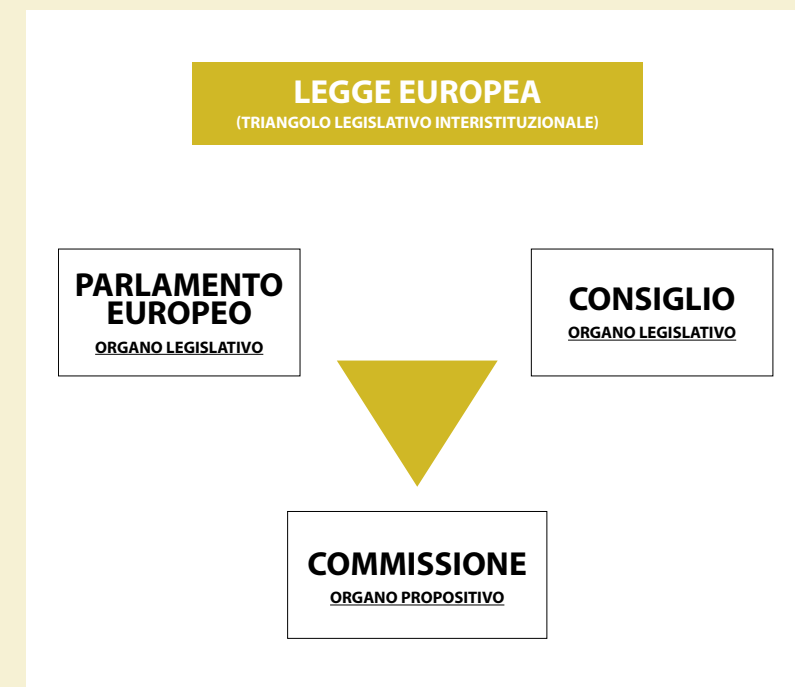
È pur vero che oggi, in base ad un recente accordo, la Commissione è tenuta ad accogliere le iniziative di legge del Parlamento, quando queste siano approvate a larga maggioranza. Ma si tratta solo di un accordo correttivo adottato per aggirare nella prassi un grave errore contenuto nel disegno istituzionale dell'Unione europea. Tanto più che questo accordo non è sancito dal diritto europeo in termini formali e inoppugnabili.

Proprio per questo, ciò che molti giuristi chiedono non è di togliere in assoluto alla Commissione il potere di iniziativa legislativa, quanto piuttosto che lo stesso potere venga parimenti riconosciuto alle due camere legislative, cioè al Parlamento e al Consiglio.

In caso contrario è quasi inevitabile che queste due istituzioni siano percepite come delle semplici macchine del consenso.

Oggi dunque l'*iter* legislativo previsto dalla procedura ordinaria dell'Unione europea può essere così semplificato:

1. la Commissione europea formula la proposta legislativa;
2. il Parlamento europeo e il Consiglio discutono, modificano e approvano la proposta della Commissione, promuovendola al rango di norma legislativa dell'Unione (regolamento, direttiva, ecc.);
3. la Corte di giustizia giudica in merito alla legittimità la norma legislativa approvata dalle due camere;
4. in caso di valutazione positiva da parte della Corte di giustizia, la norma di legge entra in vigore.





A/2.2. Tre presidenti, ma nessun leader

A complicare l'anomalia istituzionale dell'Unione europea concorre, come si è detto, il ruolo del Consiglio europeo, che pur non avendo funzioni legislative, impone le grandi scelte della politica comune.

Esso, come afferma l'art. 10 del trattato sull'Unione europea, rappresenta gli Stati membri, esattamente come già fa il Consiglio, o Consiglio dei ministri.

Proprio per questo, ormai a parere di molti, il Consiglio europeo dovrebbe essere cancellato dal quadro istituzionale a vantaggio del Consiglio, ma soprattutto a vantaggio dell'Unione europea, che verrebbe finalmente liberata dalla doppia patria potestà degli Stati nazionali.

Un secondo paradosso, che rende incomprensibile all'estero chi fa che cosa nell'Unione europea, è il fatto che essa tiene in carica contemporaneamente ben tre presidenti:

- il Presidente del Consiglio europeo;
- il Presidente della Commissione europea;
- il Presidente semestrale del Consiglio.

Nessuno dei tre è però il vero leader dell'Unione, come invece lo è il Presidente degli Stati Uniti d'America.

Naturalmente, se dovessimo prendere esempio da oltreoceano, l'omologo europeo dell'inquilino della Casa Bianca dovrebbe essere il capo del nostro esecutivo, cioè il Presidente della Commissione. Ma tutti sappiamo che così non è.

A/2.3. La resistenza degli Stati nazionali e il ruolo del Parlamento e dei partiti politici.

Ma chi a questo punto ancora si oppone ad un'evoluzione nel segno della governabilità e del federalismo dell'Unione europea?

A risponderci è sempre Martin Schulz⁴¹:

Questa sacca di resistenza è data dai governi degli Stati membri, che si riuniscono in sede di Consiglio dei ministri o di Consiglio europeo dei capi di Stato o di governo. Entrambe le istituzioni sono molto potenti e prendono scelte essenziali, pur continuando a discutere e a trattare a porte chiuse. (...) La politica delle stanze dei bottoni è un vero scandalo.

Poi Schulz, quasi auspicando una rivincita dell'Assemblea da lui presieduta sui cosiddetti club esclusivi degli Stati e quasi invocando un ruolo guida dell'Aula di Strasburgo nella sempre più urgente azione riformatrice dell'Unione, aggiunge:

Dobbiamo lavorare almeno in quattro settori:

- prima di tutto per il rafforzamento della democrazia europea;
- secondo, per la formazione di una politica estera europea degna di questo nome;
- terzo, per la difesa del nostro modello sociale;
- quarto, per la lotta al capitalismo selvaggio.

Non possiamo tuttavia dimenticare che il Parlamento europeo è formato da gruppi politici, cioè dai partiti europei, ed è quindi da loro che dovrebbe partire la spinta alle riforme.

Purtroppo però i partiti europei non svolgono ancora in Europa un ruolo forte come quello che i partiti nazionali esercitano nei singoli Stati membri. Ma allo stesso tempo abbiamo bisogno di partiti europei che, seppur emanazione dei partiti nazionali e benché interpreti di diverse sensibilità politiche, sappiano guardare con decisione e convinzione all'Europa nel suo insieme.

Anche in un momento di crisi della politica come quello che stiamo vivendo, non possiamo non riconoscere l'insostituibile ruolo che i partiti rivestono tanto a livello nazionale quanto a livello europeo.

41 Martin Schulz, *Il gigante incatenato*, Fazi editore, pag. 143.



A/2.4. Non abbiamo alternativa: dobbiamo perseguire i nostri interessi in quanto europei

Proprio per questo è ancora più necessario che i parlamentari europei, finalmente liberati da una visione localistica, incomincino a ragionare sempre più in termini di interesse comune.

La nostra Unione non è frutto di puro e semplice entusiasmo, ma corrisponde, oggi come non mai, agli interessi indivisibili di tutti noi europei.

L'Unione europea ha rappresentato in passato la strada per pacificare il nostro continente bellicoso, ma oggi è la necessaria risposta alle sfide di un mondo in cui il singolo Stato nazionale non è più in grado di affrontare da solo i suoi problemi.

Ormai tutti sappiamo che solo mettendo in comune le sovranità nazionali ci sarà possibile preservare e riguadagnare iniziativa politica e capacità di intervento sullo scacchiere internazionale.

Degli oltre dodici miliardi di persone che popoleranno questo pianeta nel 2060, più di dieci miliardi proverranno dall'Africa e dall'Asia. Queste persone avranno tutto il diritto di perseguire i loro interessi e di prendersi la loro parte del benessere che offre il pianeta. Quindi saranno innovativi, faranno uso di risorse che noi non abbiamo e percepiranno l'Europa come un concorrente.

Per questo non abbiamo alternative, per questo dobbiamo tradurre in interessi comuni i nostri interessi particolari. È l'unico modo per assicurare un futuro a questo nostro continente.

Quadro di approfondimento B/2

Quadro sinottico delle istituzioni dell'Unione Europea

B/2.1. Le istituzioni dell'Ue e i rispettivi ruoli e competenze



AREA POLITICA

IL CONSIGLIO EUROPEO

È l'organo di indirizzo politico dell'Ue; rappresenta gli Stati membri ed è composto dai capi di Stato e di governo; è retto da un presidente con mandato di due anni e mezzo rinnovabile una sola volta.

Dal 1° dicembre 2014 è Presidente del Consiglio europeo l'ex premier polacco Donald Tusk espressione del Gruppo del Partito Popolare europeo (PPE).



AREA LEGISLATIVA E DI BILANCIO

IL PARLAMENTO EUROPEO	CONSIGLIO / CONSIGLIO DELL'UE / CONSIGLIO DEI MINISTRI
È un organo legislativo, ma ha anche poteri di bilancio e di controllo; rappresenta i cittadini dell'Ue ed è composto da 751 eurodeputati con mandato quinquennale; è retto da un presidente con mandato di due anni e mezzo.	È un organo legislativo, ma ha anche poteri di bilancio, di politica economica e di politica estera; rappresenta i governi degli Stati membri ed è composto da un ministro per ogni governo membro competente sulla materia all'ordine del giorno.
Dal 1° giugno 2014 è riconfermato Presidente del Parlamento europeo il tedesco Martin Schulz, espressione del Gruppo dei Socialisti e Democratici (S&D).	È retto da un presidente a rotazione semestrale.

AREA ESECUTIVA E DI INIZIATIVA LEGISLATIVA

LA COMMISSIONE EUROPEA

È l'organo esecutivo e di iniziativa legislativa dell'Ue, ne programma l'attività annuale e pluriennale, dà esecuzione al bilancio ed è custode dei trattati; rappresenta gli interessi dell'Ue nel suo insieme ed è composta da un commissario per ogni Stato membro con mandato quinquennale; è retta da un presidente in carica per tutta la durata della Commissione.

Dal 1° novembre 2014 è Presidente della Commissione l'ex premier lussemburghese ed ex Presidente dell'Eurogruppo Jean-Claude Juncker, espressione del Gruppo del Partito Popolare europeo (PPE).

AREA DELLA POLITICA ESTERA E SICUREZZA COMUNE

L'ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE EUROPEA PER LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

È il titolare della politica estera e di sicurezza comune (PESC); è membro del Consiglio dell'Ue e lo presiede nella "forma degli affari esteri"; è vicepresidente della Commissione europea e responsabile per le relazioni esterne.

Dal 1° novembre 2014 è Alto rappresentante dell'Ue per gli affari esteri e la sicurezza comune l'italiana Federica Mogherini, espressione del Gruppo dei Socialisti e Democratici (S&D).

AREA ECONOMICA E MONETARIA

L'EUROGRUPPO

È un organo informale di coordinamento dei temi economici e monetari; prepara il lavoro del Consiglio dell'Ue nella "forma degli affari economici e monetari" o ECOFIN; è composto dai ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri che hanno adottato l'euro.

Dal 21 gennaio 2013 è Presidente dell'Eurogruppo il ministro delle finanze olandese Jeroen Dijsselbloem, espressione del Partito Popolare europeo (PPE).



AREA GIURIDICA, DI CONTROLLO E DI GARANZIA

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

È l'organo detentore del potere giudiziario; interpreta i trattati e il diritto derivato e vigila sulla corretta applicazione di esso, giudica le controversie tra i governi degli Stati membri o tra i privati e le istituzioni europee*.

LA CORTE DEI CONTI

È l'organo di vigilanza sulla gestione finanziaria della Commissione europea; presenta al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Ue una relazione annuale sulla gestione del bilancio.

IL MEDIATORE EUROPEO

È il difensore dei diritti del cittadino dell'Ue; tutela il cittadino di fronte ai casi di mala amministrazione o di violazione dei diritti umani da parte delle istituzioni europee.

Dal 3 luglio 2013 svolge l'incarico di Mediatore europeo Emily O'Reilly, scrittrice e politico irlandese.

** Non si confonda la Corte di giustizia dell'Unione europea, che è organo dell'Unione europea ed ha sede a Lussemburgo, con la Corte europea dei diritti dell'uomo, che è organo del Consiglio d'Europa ed ha sede a Strasburgo. La Corte europea dei diritti dell'uomo è stata istituita nel 1959 dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) per assicurare il rispetto. Essa accoglie sia ricorsi individuali sia ricorsi degli Stati contraenti in cui si lamenti la violazione di una delle disposizioni della Convenzione.*

AREA CONSULTIVA

IL COMITATO DELLE REGIONI

È un organo consultivo; si esprime nella fase legislativa su temi relativi agli interessi regionali e locali.

È membro del Comitato delle regioni per il Friuli Venezia Giulia il Presidente del Consiglio regionale Franco Iacop.

IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

È un organo consultivo; esprime pareri verso il potere legislativo su temi che toccano gli interessi della società civile.

AREA BANCARIA

LA BANCA CENTRALE EUROPEA

È la banca istituzionale dell'Ue; è preposta alla tutela del sistema monetario-economico-finanziario degli Stati membri; difende la stabilità dei prezzi e gestisce la politica monetaria dell'Ue.

Dal 1° novembre 2011 è Presidente della BCE l'italiano Mario Draghi per un mandato di otto anni.

LA BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI

È l'istituto bancario incaricato di finanziare i grandi progetti degli Stati membri; concede ad essi prestiti agevolati e ne sostiene lo sviluppo in fase di adesione.



Quadro di approfondimento C/2

Organico della Commissione europea in funzione dal 1° novembre 2014 al 2019

C/2.1. La nuova Commissione europea

Anche la nuova Commissione europea è formata da ventotto commissari, uno per ogni Stato membro. Tra essi vi sono un presidente e sette vicepresidenti. Nove componenti sono donne, il numero minimo richiesto dal Parlamento europeo. Ogni commissario è responsabile di un preciso settore, cioè è titolare di un suo portafoglio.

Come si è detto, per la prima volta il presidente, benché proposto dal Consiglio europeo, è però eletto dal Parlamento europeo. Tale legittimazione democratica rende più autorevole il ruolo presidenziale e quello dell'intero ufficio di presidenza, composto dai sette vicepresidenti che collaborano col presidente.

Questi infatti, per la prima volta, oltre alla responsabilità diretta nel proprio settore, hanno anche il compito di coordinare e controllare l'attività di un certo numero di altri commissari che fanno ad essi riferimento. Inoltre hanno il diritto di veto sulle proposte legislative avanzate dai commissari appartenenti all'area sottoposta alla loro supervisione.

Quindi una determinata proposta legislativa di uno dei commissari può arrivare al collegio dalla Commissione, per essere da questa discussa e poi inoltrata al Parlamento e al Consiglio, solo previo consenso del vicepresidente di riferimento⁴².

⁴² Va tuttavia precisato che non esiste una norma che regoli questa procedura, dunque molto, anzi moltissimo, dipenderà dalla capacità di ogni vicepresidente della Commissione di giocare il suo ruolo con autorevolezza nel confronto degli altri commissari.

Tredici membri della Commissione, oltre al presidente, sono espressione del Partito Popolare Europeo (PPE), otto dell'Alleanza Progressista dei Socialisti e Democratici (S&D), cinque dell'Alleanza dei Democratici e Liberali (ADLE) e uno dall'Alleanza dei Conservatori e Riformisti (ECR).

Quindi la Commissione riflette la composizione politica del Parlamento europeo. Infatti essa comprende sia le anime popolari e liberali più attente al rigore, sia l'anima socialista e democratica più sensibile alla flessibilità e al sociale. Inoltre non esclude la componente conservatrice, che è la terza forza presente in Parlamento. L'auspicio è che tutti, pur partendo da sensibilità diverse, lavorino per il bene comune e per la crescita.

C/2.2. La composizione della Commissione europea

I membri della presidenza della Commissione

Presidente: Jean-Claude Juncker provenienza: Lussemburgo; appartenenza politica: PPE.	
Primo Vicepresidente: Frans Timmermans provenienza: Olanda; incarico: Rapporti interistituzionali, Stato di diritto e Carta dei diritti fondamentali; appartenenza politica: S&D.	Vicepresidente: Federica Mogherini provenienza: Italia; incarico: Alto rappresentante dell'Ue per gli affari esteri e la sicurezza comune; appartenenza politica: S&D.
Vicepresidente: Kristalina Georgieva provenienza: Bulgaria; incarico: Bilancio e risorse umane; appartenenza politica: PPE.	Vicepresidente: Maros Sefcovic provenienza: Slovacchia; incarico: Unione energetica; appartenenza politica: S&D.



<p>Vicepresidente: Jyrki Katainen provenienza: Finlandia; incarico: Lavoro, crescita, investimenti e competitività; appartenenza politica: PPE.</p>	<p>Vicepresidente: Valdis Dombrovskis provenienza: Lettonia; incarico: Euro e dialogo sociale; appartenenza politica: PPE.</p>	<p>Vicepresidente: Andrus Ansip provenienza: Estonia; incarico: Mercato unico digitale; appartenenza politica: ALDE.</p>
--	---	---

Gli altri membri della Commissione

<p>Commissario: Vera Jourová provenienza: Repubblica Ceca; incarico: Giustizia, tutela dei consumatori e pari opportunità; appartenenza politica: ALDE.</p>	<p>Commissario: Günter Oettinger provenienza: Germania; incarico: Economia e società digitali; appartenenza politica: PPE.</p>	
<p>Commissario: Pierre Moscovici provenienza: Francia; incarico: Affari economici e monetari, fiscalità e unione doganale; appartenenza politica: S&D.</p>	<p>Commissario: Marianne Thyssen provenienza: Belgio; incarico: Lavoro, affari sociali; appartenenza politica: PPE.</p>	<p>Commissario: Corina Crețu provenienza: Romania; incarico: Politica regionale; appartenenza politica: S&D.</p>
<p>Commissario: Johannes Hahn provenienza: Austria; incarico: Politiche di vicinato e negoziati per l'allargamento; appartenenza politica: PPE.</p>	<p>Commissario: Dimitris Avramopoulos provenienza: Grecia; incarico: Immigrazione, affari interni e cittadinanza; appartenenza politica: PPE.</p>	<p>Commissario: Vytenis Andriukaitis provenienza: Lituania; incarico: Salute e sicurezza alimentare; appartenenza politica: S&D.</p>
<p>Commissario: Jonathan Hill provenienza: Regno Unito; incarico: Stabilità finanziaria, servizi finanziari e mercato unico dei capitali; appartenenza politica: ECR.</p>	<p>Commissario: Elzbieta Bienkowska provenienza: Polonia; incarico: Mercato interno, industria e imprenditoria; appartenenza politica: PPE.</p>	<p>Commissario: Miguel Arias Cañete provenienza: Spagna; incarico: Azione per il clima e l'energia; appartenenza politica: PPE.</p>
<p>Commissario: Neven Mimica provenienza: Croazia; incarico: Cooperazione internazionale e sviluppo; appartenenza politica: S&D.</p>	<p>Commissario: Margrethe Vestager provenienza: Danimarca; incarico: Concorrenza; appartenenza politica: ALDE.</p>	<p>Commissario: Violeta Bulc provenienza: Slovenia; incarico: Trasporti; appartenenza politica: ALDE.</p>

<p>Commissario: Cecilia Malström provenienza: Svezia; incarico: Commercio; appartenenza politica: ALDE.</p>	<p>Commissario: Karmenu Vella provenienza: Malta; incarico: Ambiente, affari marittimi e pesca; appartenenza politica: S&D.</p>	<p>Commissario: Tibor Navrácsics provenienza: Ungheria; incarico: Istruzione, cultura, gioventù e sport; appartenenza politica: PPE.</p>
<p>Commissario: Carlos Moedas provenienza: Portogallo; incarico: Ricerca, scienza e innovazione; appartenenza politica: PPE.</p>	<p>Commissario: Phil Hogan provenienza: Irlanda; incarico: Agricoltura e sviluppo rurale; appartenenza politica: PPE.</p>	<p>Commissario: Christos Stylianides provenienza: Cipro; incarico: Aiuti umanitari e gestione delle crisi; appartenenza politica: PPE.</p>

C/2.3. Il dialogo istituzionale

Dopo aver esaminato, se pur brevemente, le istituzioni europee ed in particolare i tre principali protagonisti della democrazia europea, siamo ora in grado di scoprire una forte corrispondenza fra le aree di competenza dei singoli commissari europei, quelle delle commissioni permanenti del Parlamento europeo e quelle delle varie "forme" del Consiglio.

Qual è il motivo di tale triplice corrispondenza? La ragione è molto semplice: l'intenzione dei trattati non è certo quella di creare delle sovrapposizioni, dei conflitti o delle gelosie istituzionali, ma al contrario quella di favorire il dialogo e la leale collaborazione fra le tre istituzioni che costituiscono il cosiddetto triangolo legislativo dell'Unione europea.

Abbiamo infatti già constatato, non senza qualche perplessità, che l'iniziativa legislativa parte sempre dalla Commissione, per poi approdare sia al Parlamento europeo attraverso le competenti commissioni permanenti, sia al Consiglio riunito nelle sue diverse "forme". Sono queste ultime infatti le due camere chiamate a trasformare in leggi (regolamenti, direttive, ecc.) le iniziative della Commissione.



Proprio per agevolare il dialogo legislativo interistituzionale è allora importante che alle funzioni attribuite a ciascun commissario, come ad esempio quello agli Affari esteri e sicurezza comune, corrispondano analoghe funzioni, sia in seno al Parlamento europeo, come appunto quelle gestite dalla Commissione parlamentare permanente per gli affari esteri, sia all'interno del Consiglio attraverso la "forma" competente sulla stessa materia.

La stessa cosa vale per le altre materie che rientrano nelle competenze dell'Unione, come l'economia, l'agricoltura, i trasporti, l'istruzione e la cultura ecc., che trovano appunto analoga corrispondenza nelle tre istituzioni.

Non è ora il caso di riprendere le critiche nei confronti del processo decisionale europeo, a causa del monopolio pressoché totale della Commissione nella fase propositiva delle leggi.

Basti qui ricordare ancora una volta che il processo di federazione europea è un fenomeno in divenire e quindi assolutamente perfezionabile, a cominciare proprio dalle regole della sua democrazia.

Ma forse il vero problema della democrazia europea non sta tanto nelle istituzioni e nelle regole, quanto nella mancanza di una società civile europea coesa e consapevole.

Una comunità politica, come quella che l'Europa mira a diventare, non può accontentarsi delle istituzioni e delle regole: ha bisogno di cittadini, ma di cittadini informati e partecipi. Non può accontentarsi di una popolazione, ma ha bisogno di un popolo, ma di un popolo con una propria identità comune e un forte senso di appartenenza.



3

L'Europa del dare
e dell'avere

3.1. Mai così a rischio il cantiere della casa comune

Abbiamo già riflettuto nelle pagine precedenti sulla crisi economica e sociale che dal 2008 sta attanagliando l'Europa e che sta mettendo in forse quel grande processo federale iniziato a Roma nel lontano 1957¹.

Abbiamo già denunciato l'inaridirsi degli ideali che ispirarono i padri fondatori, decisi allora a trasformare l'Europa unita da contagioso focolaio di guerre a soggetto promotore di solidarietà interna e di pace a livello mondiale².

Abbiamo quindi constatato che alla crisi economica e sociale si sta affiancando sempre più minacciosa una crisi valoriale, identitaria³ e politica, che trova terra fertile in molti Stati membri, dove riaffiorano

1 Il 25 marzo 1957 vennero firmati a Roma dai rappresentanti dei sei paesi fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi) i trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom).

2 Ricordiamo qui l'incipit del famoso discorso tenuto dal Ministro degli Esteri francese Robert Schuman a Parigi il 9 maggio 1950: *“La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può portare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento delle relazioni pacifiche”*. Con quel discorso, come abbiamo già visto nel primo volume, Schuman pose le premesse per la creazione della Comunità europea del carbone e acciaio (CECA), che prima di essere una comunità economica era un grande progetto di pace.

3 Sul tema dell'identità europea è in atto ormai da tempo un appassionato dibattito fra quelli che privilegiano il passato e quelli che guardano al futuro. I primi sostengono che l'identità europea deriva inevitabilmente dalle sue radici e dalla sua storia, che però per molti secoli è stata una storia di scismi religiosi, di conflitti dinastici, di nazionalismi belligeni, di discriminazioni razziali, ecc.; quindi si tratterebbe di una identità molto tormentata e tutt'altro che unitaria. I secondi sostengono invece che, ai fini di una formazione identitaria comune, è altrettanto importante, se non di più, la costruzione di un nuovo progetto sovranazionale inclusivo e condiviso, che, senza rinnegare il passato, miri però a superarlo. Proprio un tale progetto diventerebbe così la matrice della nuova identità. Quindi costoro spostano il problema dal passato al presente, nel senso che la vera difficoltà del processo di integrazione europea non deriverebbe tanto dal retaggio di un passato conflittuale, quanto dalle finalità e dall'efficacia del nuovo progetto di unificazione europea.



mai sopiti egoismi nazionali, falsi stereotipi negativi e antiche diffidenze reciproche. Una crisi che sta diffondendo fra i cittadini sempre maggior scetticismo verso il progetto comune e sempre maggior disaffezione verso un'Europa che molta informazione fa apparire ogni giorno più matrigna.

Mai si sono manifestate tante forze politiche centrifughe sui banchi del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. Mai si è assistito a tanta cinica speculazione da parte delle forze euroscettiche pronte a far leva sul malcontento e a fare dell'Europa il capro espiatorio di tutti i mali e la responsabile di tutte le colpe, anche di quelle degli Stati nazionali.

Mai l'Europa è apparsa così divisa fra un nord economicamente più sano e politicamente più stabile ed un sud più impoverito e più debole. Mai si sarebbe pensato che l'Italia da paese più europeista diventasse il più euroscettico fra i ventotto. Mai si è rivelato così a rischio il cantiere della casa comune e mai è apparso tanto vano il lavoro di chi vi ha contribuito con il proprio mattone.

3.2. Un'azione globale per un'emergenza globale

Ora aggiungiamo che alla crisi interna dell'Europa fa eco una crisi ben più vasta e drammatica a livello mondiale. Una crisi invasiva che dall'11 settembre 2001⁴ ha continuato ad allargarsi e a crescere assu-

⁴ La mattina dell'11 settembre 2001 alcuni affiliati all'organizzazione fondamentalista islamica Al Quaida dirottarono negli USA quattro voli civili commerciali. Fecero schiantare i primi due contro le torri gemelle di New York, dirottarono il terzo contro il Pentagono, mentre il quarto, diretto contro il Campidoglio, si schiantò a terra prima di raggiungere il bersaglio. Gli attacchi causarono quasi tremila vittime ed ebbero un impatto dirompente non solo nell'opinione pubblica americana, ma a livello mondiale. Per la prima volta gli Stati Uniti e l'intero occidente apparvero

mendo i connotati dell'instabilità politica, del fondamentalismo religioso, del terrorismo, delle guerre tribali, delle persecuzioni etniche, della fuga in massa di intere popolazioni dai paesi a rischio, del problema dei profughi, per i quali il Mediterraneo è diventato un mare di morte e l'Italia la prima sponda di una impossibile terra promessa.

A ciò si aggiungono le nuove tensioni ai confini orientali dell'Unione europea, che vedono visceralmente contrapposte Russia ed Ucraina, che rischiano di far resuscitare lo spettro della guerra fredda non completamente esorcizzato e che minacciano di rialzare nel cuore dell'Europa quel muro non del tutto crollato nell'ormai lontano 9 novembre del 1989⁵.

Né hanno cessato di costituire fonte di preoccupazione le emergenze di sempre, come l'alterazione climatica del pianeta, l'esaurimento delle tradizionali fonti energetiche e il passaggio troppo lento a quelle alternative e rinnovabili, la fame e la miseria mai completamente debellate, le epidemie provenienti dai paesi più poveri e più a rischio, ecc.

Naturalmente non esistono muraglie che possano difendere l'occidente più sviluppato economicamente e più evoluto politicamente dal contagio di queste criticità. Quindi i problemi degli altri popoli sono anche problemi nostri. Di fronte ad essi l'Europa non può chiudersi a riccio, non può pensare solo ai suoi mali interni, non può illudersi di restare immune al riparo delle sue illusorie barriere.

clamorosamente vulnerabili e indifendibili di fronte al terrorismo fondamentalista o di qualsiasi altra matrice.

⁵ Il 9 novembre 1989 cadeva il muro di Berlino, ponendo fine a 40 anni di guerra fredda e ad una assurda divisione non solo fra Berlino est e Berlino ovest, non solo fra la Repubblica federale tedesca e la Repubblica democratica tedesca, ma anche fra l'Europa libera e l'Europa senza libertà. La caduta di quel muro provocò in breve un'onda d'urto inarrestabile che portò prima alla riunificazione della Germania e poi al crollo della stessa Unione sovietica e all'emancipazione nazionale dei paesi ex comunisti. Per lo storico britannico Eric Hobsbawm la fine dell'U.R.S.S. segnò anche la fine del Secolo breve iniziato 75 anni prima con i tragici spari di Sarajevo.



L'Europa è infatti parte inscindibile di una realtà globale, con la quale è costretta ad integrarsi e ad interagire. Quindi non può scegliere solo i vantaggi della globalizzazione, ma deve anche farsi carico dei problemi del resto del mondo.

Purtroppo non solo la vita interna dell'Unione europea, ma anche la sua azione verso il resto mondo sono ora condizionate, oltre che da una politica estera mai realizzata, dagli effetti della crisi economica.

È quindi necessario che l'endemica scarsità delle risorse tradizionali vada ora compensata con politiche più efficienti e con strategie più mirate volte allo sviluppo interno, ma anche alla salvaguardia della pace nel mondo, alla difesa dell'ambiente globale, alla tutela dei diritti umani, alla cooperazione, ecc.

3.3. L'“Europa 2020”, per una strategia di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva⁶

Proprio con l'obiettivo di affrontare questi problemi l'Unione europea e gli Stati membri hanno lanciato nel 2010 un programma di crescita da sviluppare nell'arco di un decennio: la strategia “Europa 2020”.

Una azione pluriennale che si propone di partire dalla soluzione dei problemi interni per creare dei benefici a catena nel mercato globale e quindi un ritorno positivo per l'Europa stessa.

La prima strategia anti-crisi è dunque quella della crescita. Una strategia ovvia, si dirà, ma in questo caso la crescita è intesa in una dimensione ben più ampia di quella meramente economica.

⁶ La strategia “Europa 2020” rappresenta la prosecuzione della strategia di “Lisbona 2000-2010”. Come la precedente, anche la nuova strategia si propone di aiutare l'Unione europea ad attraversare la tempesta della crisi e a rafforzare il suo ruolo mondiale.

Infatti quella di cui si parla nella strategia “Europa 2020” è una crescita **intelligente, sostenibile e inclusiva**.

Per ciascuno dei tre obiettivi vengono indicati altrettanti percorsi, che qui riportiamo schematicamente.

- La **crescita intelligente** è realizzata attraverso un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione.
- La **crescita sostenibile** va perseguita privilegiando un uso delle risorse più verde e più competitivo.
- La **crescita inclusiva** si raggiunge incrementando l'occupazione e favorendo la coesione sociale e territoriale.

Nell'ambito di questi obiettivi ad ampio spettro “Europa 2020” individua le seguenti cinque azioni prioritarie e specifiche.

- Garantire che il 75% delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni abbiano un lavoro.
- Far sì che il 3% del PIL dell'Unione venga investito in ricerca e sviluppo.
- Diminuire dal 20% e fino al 30% le emissioni del gas serra rispetto ai livelli del 1990, ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%.
- Ridurre i tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10% e fare in modo che almeno il 40% delle persone di età compresa fra i 30 e i 34 anni abbiano ultimato gli studi universitari.
- Assicurare che il numero delle persone a rischio di povertà o emarginazione venga ridotto di 20 milioni.

Gli obiettivi e le azioni prioritarie qui indicate sono naturalmente dettati dalla gravità e dalla persistenza della crisi che investe l'Europa, quindi sono di fatto dei percorsi obbligati. Allo stesso tempo sono

tali da comportare un impegno politico e finanziario che supera sia le competenze, sia le risorse dell'Unione europea.

Quindi essi, fatto salvo il coordinamento comunitario, sono demandati soprattutto agli Stati membri, grandi e piccoli, vecchi e nuovi, più e meno ricchi, più e meno sviluppati.

È inoltre compito dei rispettivi Stati anche il coinvolgimento su questi temi dei Parlamenti nazionali, delle parti sociali, nonché delle amministrazioni regionali e locali.

3.4. I “compiti per casa” assegnati agli Stati membri

Proprio in tale prospettiva la Commissione europea ha presentato agli Stati membri sette *iniziative faro* come compiti per casa per ognuno di essi.

Naturalmente l'Unione europea non se ne lava le mani: essa anzi ha il compito, come si è detto, di supportare e coordinare l'azione degli Stati, soprattutto durante il *Semestre europeo*⁷.

Inoltre la Commissione europea è responsabile della valutazione dei progressi raggiunti, per i quali è tenuta a presentare delle relazioni annuali.

⁷ Il Semestre europeo è un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'Unione europea. Esso si sviluppa su un periodo di sei mesi a partire dall'inizio di ogni anno. Durante il Semestre europeo gli Stati membri allineano le rispettive politiche economiche e di bilancio con gli obiettivi e le norme convenute a livello europeo. In particolare il Semestre europeo mira a: garantire finanze pubbliche sane; promuovere la crescita economica; prevenire squilibri macroeconomici nell'ambito dell'Unione. Non si confonda il Semestre europeo con il semestre di presidenza dell'Unione europea, che viene assunto a rotazione da ciascuno degli Stati membri.



I sette compiti o **iniziative faro** formulate dalla Commissione europea ad uso degli Stati si concretizzano nel raggiungimento dei seguenti risultati:

- **L'Unione dell'innovazione**, che mira a sostenere la produzione di beni e servizi innovativi, in particolare quelli connessi ai cambiamenti climatici, alla salute e all'invecchiamento della popolazione.
- **L'azione Youth on the move**, che è destinata a migliorare i sistemi d'insegnamento, a incrementare la mobilità degli studenti e dei ricercatori, nonché ad agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, in particolare mediante programmi di studio, apprendimento e formazione finanziati dall'Unione europea.
- **L'agenda europea del digitale**, che si propone di favorire la creazione di un mercato unico digitale, caratterizzato da un elevato



livello di sicurezza e da un quadro giuridico chiaro; inoltre essa promuove la diffusione di internet ad alta ed altissima velocità.

- **L'iniziativa per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse**, che sostiene il passaggio verso un'economia a bassa emissione di CO₂ ed un maggior ricorso alle fonti energetiche rinnovabili, nonché allo sviluppo delle tecnologie verdi e all'efficienza energetica.
- **L'adozione di una politica industriale per l'era della globalizzazione**, che vuole migliorare il contesto in cui operano le piccole e le medie imprese, agevolando l'accesso al credito, riducendo la burocrazia e favorendo l'ingresso nel mercato mondiale.
- **La definizione di un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro**, che si propone di modernizzare il mercato del lavoro, di avvicinare il mondo della formazione a quello della produzione, di migliorare la flessibilità e la sicurezza.
- **La piattaforma europea contro la povertà**, che mira a garantire la coesione sociale e territoriale, rafforzando la cooperazione tra i paesi membri ed aiutando i poveri e i cittadini a rischio di esclusione a diventare membri attivi della società.

3.5. L'Europa dei grandi obiettivi e delle scarse risorse

Gli obiettivi, le priorità e le iniziative che l'Unione europea e gli Stati membri si sono proposti con la strategia "Europa 2020" sono dunque tanti, ambiziosi e impegnativi, forse troppo, dirà qualcuno. Infatti richiedono una disponibilità di mezzi e di risorse straordinaria, pari del resto alla loro portata.

Proprio per questo essi possono sembrare velleitari, se pensiamo alla crisi che, nonostante le ricette salvifiche, continua ad investire i paesi membri. Ma possono apparire ancor più illusori, se consideriamo la scarsità di risorse e l'inadeguatezza delle competenze attri-

buite all'Unione europea a cui abbiamo appena accennato. Da qui la necessità per l'Unione di far buon uso del poco che ha e l'urgenza di escogitare delle soluzioni che vadano oltre l'ordinario.

Il poco che l'Unione europea ha, cioè le risorse certe su cui può contare anno dopo anno, sono quelle indicate nel suo bilancio.

In verità si tratta di un bilancio modestissimo, che rappresenta appena l'1% del prodotto interno lordo (PIL) complessivo dei ventotto paesi membri.

Per avere un termine di confronto possiamo dire che il suo ammontare è inferiore a quello di uno Stato medio come il Belgio o l'Austria.

Inoltre, quel che è peggio è che esso è addirittura in costante diminuzione sia in termini assoluti, sia in termini di percentuale rispetto al PIL. E questo nonostante molti capi di Stato si dichiarino favorevoli ad aumentare le competenze comunitarie⁸.

Anche l'esiguità del bilancio è naturalmente un riflesso del federalismo europeo incompiuto. Si pensi che il bilancio di un soggetto politico federale come gli Stati Uniti raggiunge normalmente il 25% della ricchezza complessiva prodotta in quel paese.

Ma benché modesto, anche il bilancio europeo, come ogni bilancio pubblico, ha la sua importanza e merita uno sguardo da vicino.

3.6. Il bilancio dell'Unione europea: una mano che prende e una mano che dà

È noto che tutti i bilanci pubblici, a tutti i livelli di *governance*, sono il risultato di un lavoro a due mani. La prima mano è quella "cattiva", che prende i soldi dalle tasche dei cittadini o da altre fonti di

⁸ Si tratta di una posizione clamorosamente contraddittoria, in quanto l'aumento delle competenze comporta l'aumento delle risorse, anziché la loro diminuzione.



3.7. Il bilancio dell'Unione europea secondo i trattati

In un contesto di corretta democrazia, legittimata dalla sovranità dei cittadini e degli Stati membri, così come di fatto avviene nell'Unione europea, l'utilizzo dei fondi pubblici, che in ultima analisi sono i soldi dei contribuenti, non può che rispondere a regole chiare e certe. Quindi la gestione finanziaria dell'Unione trova nei trattati grande attenzione e ampio spazio.

Da quell'ampio spazio, a cui è interamente dedicato il titolo II del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ci limitiamo a ricavare in questa sede solo alcuni fra gli articoli più significativi.

Art. 310 - Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto per ciascun esercizio finanziario.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Nel bilancio entrate e spese devono risultare in pareggio.

Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria.

Art. 311 - L'Unione si dota di mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

Art. 312 - Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale.

Il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione.

ricchezza: questi soldi costituiscono naturalmente le entrate fiscali. L'altra mano è quella "buona", che restituisce i soldi delle tasse sotto forma di opere pubbliche, servizi, stipendi, pensioni, sussidi o altro; queste voci costituiscono invece le uscite.

L'inutilità dell'operazione è solo apparente, infatti la funzione dell'ente pubblico è quella di fare per il cittadino ciò che il cittadino da solo non potrebbe fare per sé.

Si pensi all'assistenza sociale, all'urbanistica, allo smaltimento dei rifiuti, alla manutenzione delle strade e delle scuole, ai trasporti urbani, ecc., che sono generalmente assicurati a livello comunale o sovracomunale. Si pensi alla sanità e alle tante altre competenze amministrative dalle regioni. Si pensi alla giustizia, all'istruzione, alla politica estera, alla difesa, ecc. gestite dallo Stato.

Allo stesso modo, seppure a livello sovranazionale, funziona anche il bilancio dell'Unione europea, la quale con una mano prende le risorse dalle sue fonti di finanziamento e con l'altra restituisce numerosi vantaggi che gli Stati, le regioni o i comuni non potrebbero raggiungere da soli, o che comunque vanno oltre le loro competenze.

Infatti la gran parte delle risorse dell'Unione europea serve a stimolare e ad armonizzare il grande mercato comune, a promuovere la cooperazione transnazionale, a cofinanziare progetti e opere che superano i confini dei singoli Stati, a rispondere alle grandi emergenze o a perseguire i grandi interessi comuni, ecc.

Inoltre i fondi dell'Unione sono anche destinati ad un'ampia azione di perequazione economica e sociale fra i paesi membri. E questo in ossequio al principio di solidarietà contenuto nell'art. 2 del trattato sull'Unione europea.



3.8. I principi di corretta gestione a cui si ispirano le regole del bilancio europeo

Dai pochi articoli sopra riportati proviamo ora a individuare i principi che hanno ispirato i trattati in questa materia tanto delicata.

La condivisione democratica è certamente il valore più importante. Essa è garantita da una formale collaborazione interistituzionale fra la Commissione, che ha il compito di formulare un progetto preliminare di bilancio, il Consiglio e il Parlamento europeo, che fra loro condividono la funzione decisionale.

Gli ultimi due organi sono i responsabili dell'adozione del bilancio, ma il Parlamento europeo ha anche la facoltà di respingerlo in blocco qualora lo giudichi inadeguato; in tal caso l'intera procedura deve incominciare dal principio.

La Commissione, il Consiglio e il Parlamento, la prima con competenze propositive e i secondi con facoltà decisionali, formano la cosiddetta trilogia istituzionale in materia di bilancio.

L'unità è il principio per cui non possono esistere gestioni fuori bilancio, né possono esserci più bilanci. Infatti tutta l'attività finanziaria dell'Unione deve entrare in un unico documento, che è integralmente sottoposto all'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo. Con questa prassi si mira a salvaguardare la correttezza e la trasparenza.

L'equilibrio è la regola aurea invidiata da tutti gli Stati membri, in particolare da quelli che hanno un forte disavanzo. Essa impone di pareggiare le entrate con le uscite.

L'Unione non può quindi produrre né deficit, né debito. Da qui la conformità ai principi di sana gestione finanziaria.

L'annualità: con essa si stabilisce che ogni esercizio dell'Unione deve avere la durata di dodici mesi, infatti ha inizio il 1° gennaio e si conclude il 31 dicembre.

L'autonomia: in base ad essa le entrate ordinarie dell'Unione non dipendono di volta in volta dai trasferimenti degli Stati nazionali, ma sono formate dalle risorse proprie, che seguono canali indipendenti ed autonomi.

Il quadro finanziario pluriennale (QFP) è la programmazione pluriennale di spesa, che deriva dalla consuetudine, ora formalmente accolta nei trattati, di inserire i bilanci annuali in una strategia di più ampio respiro.

In forza dell'art. 312 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la durata del QFP non può essere inferiore ai cinque anni, ma normalmente esso abbraccia un arco temporale di sette anni.

La corrispondenza fra le categoria di spesa e gli obiettivi della politica comunitaria: grazie a questo principio tutte le uscite del bilancio comunitario vanno a finanziare le strategie e le priorità definite dagli organi dell'Unione e dagli Stati membri.

Infatti le maggiori risorse, come risulta dalle prime due voci di bilancio qui di seguito riportate, sono appunto riservate alla *crescita intelligente, inclusiva e sostenibile*, che è anche l'obiettivo primario della strategia "Europa 2020".

Gli stanziamenti per gli impegni e gli stanziamenti per i pagamenti: il QFP distingue opportunamente queste due voci.

Gli stanziamenti per gli impegni sono infatti gli importi di spesa autorizzati in favore di programmi o progetti che sono stati iscritti a bilancio e che creano pertanto un impegno dell'Unione.

Invece gli stanziamenti per i pagamenti sono i fondi realmente disponibili e pronti per essere spesi in ciascuna delle varie annualità del QFP. Gli stanziamenti per i pagamenti sono generalmente inferiori agli stanziamenti per gli impegni, in quanto non tutti i progetti messi a bilancio vengono conclusi nelle annualità in cui sono stati iscritti e quindi possono essere pagati gradualmente nel corso degli anni successivi.



3.9. Perché un quadro finanziario pluriennale

Come abbiamo appena osservato, il QFP traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione per una durata normalmente estesa a sette anni. L'articolo 312, che abbiamo sopra citato, stabilisce che il QFP deve essere approvato sotto forma di regolamento; quindi, una volta votato, esso assume un valore vincolante per tutti gli Stati membri.

Il QFP fissa naturalmente i massimali di spesa in maniera complessiva per ciascuna delle principali categorie di spesa o rubriche, ma proprio perché ha normalmente una portata settennale, rimanda ai bilanci annuali per maggiori dettagli.

Ci si chiederà allora il perché del QFP. Il motivo è presto detto: fissando i limiti di spesa per ciascuna categoria e per un settennio, il

QFP impone la disciplina di bilancio e garantisce per tutto il suo periodo di competenza l'ordinato ed equilibrato andamento delle spese dell'Unione entro i limiti delle risorse proprie di cui essa dispone e in linea con i suoi obiettivi politici.

Quindi questo sistema assicura un flusso programmato di risorse necessarie a sostenere le politiche a lungo termine.

Il QFP contiene inoltre ogni disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio.

Il QFP ha acquistato forza giuridica di regolamento con il trattato di Lisbona; prima infatti era frutto di un accordo interistituzionale di natura informale.

Il primo di questi accordi informali, conosciuto anche come "Pacchetto Delors⁹ I", era incentrato sulla creazione di un mercato unico. Il secondo quadro informale, detto anche "Pacchetto Delors II", mirava ad avviare l'entrata in funzione dell'Unione europea e a preparare l'introduzione dell'euro. Il terzo, inserito anche in "Agenda 2000", relativo al periodo 2000-2006, verteva sull'allargamento dell'Unione. Infine il QFP 2007-2013 ha puntato alla crescita sostenibile, alla competitività e all'occupazione.

Siamo così giunti alla nuova programmazione finanziaria 2014-2020 che, a causa del perdurare della crisi, non può che rilanciare con maggior impegno gli obiettivi del precedente settennato e continuare a sostenere, nonostante le diminuite risorse, gli obiettivi che abbiamo indicato nella strategia "Europa 2020". Lo desumiamo dal prospetto riportato qui di seguito.

⁹ Il francese Jaques Delors è stato presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995. Fu un presidente molto carismatico ed energico. Durante il suo mandato venne istituito il mercato unico, venne approvata la riforma della politica agricola comune (PAC), entrarono in vigore l'Atto unico europeo (AUE), gli accordi di Schengen e il Trattato di Maastricht, che tra l'altro avviò il passaggio dalla Comunità europea all'Unione europea.

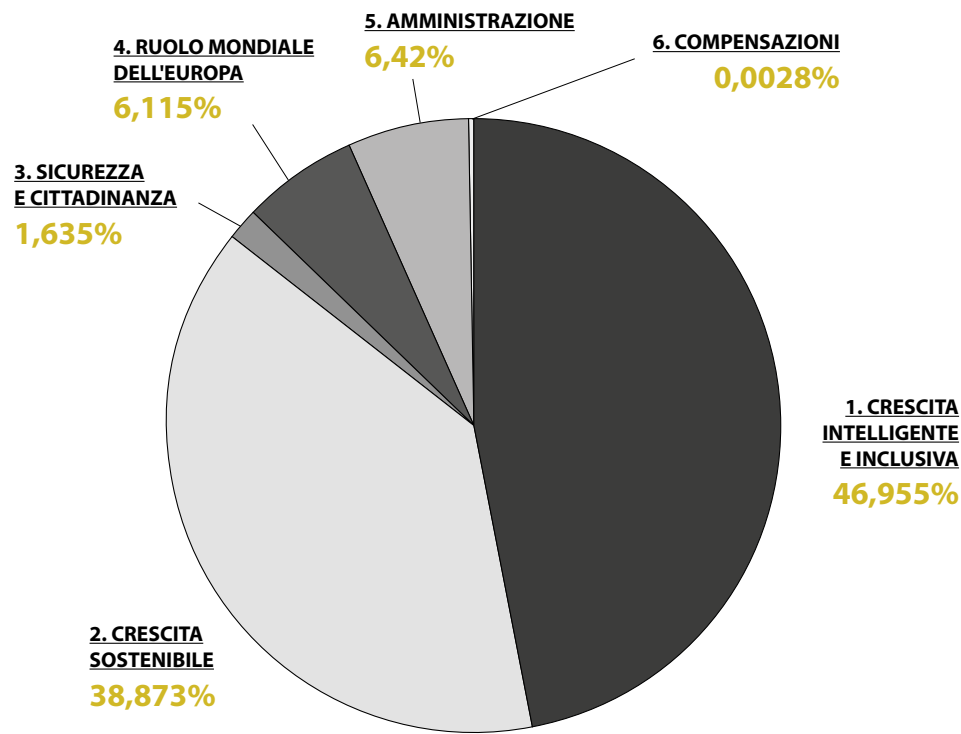
3.10. Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 in milioni di euro¹⁰

STANZIAMENTI DI IMPEGNO	2014	2015
1. Crescita intelligente e inclusiva, comprendente: 1.a. Competitività per la crescita e l'occupazione; 1.b. Coesione economica, sociale e territoriale.	60.283	61.725
2. Crescita sostenibile, comprendente: 2.a. Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA); 2.b. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS); 2.c. Azione per il clima e per l'ambiente.	55.883	55.060
3. Sicurezza e cittadinanza, comprendente: 3.a. Fondo asilo e immigrazione; 3.b. Fondo sicurezza interna; 3.c. Giustizia; 3.d. Europa creativa; 3.e. Sistemi informatici; 3.f. Europa dei cittadini; 3.g. Protezione dei consumatori; 3.h. Altre misure.	2.053	2.075
4. Ruolo mondiale dell'Europa, comprendente: 4.a. Strumento di preadesione; 4.b. Strumento di vicinato; 4.c. Strumento per la stabilità; 4.d. Politica estera e di sicurezza comune; 4.e. Strumento di partenariato; 4.f. Aiuto umanitario; 4.g. Altre misure.	7.854	8.083
5. Amministrazione	8.218	8.385
6. Compensazioni*	27	
TOTALE STANZIAMENTI DI IMPEGNO	134.318	135.328
In percentuale sul RNL	1,03%	1,02%
TOTALE STANZIAMENTI DI PAGAMENTO	128.030	131.095
In percentuale sul RNL**	0,98%	0,98%
Margine disponibile	0,25%	0,25%
Massimale delle Risorse proprie in percentuale sul RNL	1,23%	1,23%

¹⁰ Il regolamento relativo al QFP 2014-2020 è stato approvato dal parlamento europeo in data 19 novembre 2013 ed è stato adottato dal Consiglio il 2 dicembre successivo.

2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE 2014-2020 e % sullo stanziamento di impegno
62.771	64.238	62.528	67.214	69.004	450.763 pari a 46,955%
54.261	53.448	52.466	51.503	50.558	373.179 pari a 38,873%
2.154	2.232	2.312	2.391	2.469	15.686 pari a 1,635%
8.281	8.375	8.553	8.746	8.794	58.704 pari a 6,115%
8.589	8.807	9.007	9.206	9.417	61.629 pari a 6,420%
					27* pari a 0,0028%
136.056	137.100	137.866	139.087	140.242	959.988
1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
131.046	126.777	129.778	130.893	130.781	908.400
0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

* In sede di definizione del QFP è stato concordato un limite di spesa di 27 milioni nell'ambito della rubrica 6 (Compensazioni), allo scopo di assicurare che la Croazia, con un reddito nazionale lordo inferiore alla media europea, non diventi un contribuente netto dell'Unione nei primi anni



**STANZIAMENTI DI IMPEGNO
TOTALE 2014-2020:
959.988 €**

dopo la sua adesione. In sostanza si è voluto garantire che essa non contribuisca al bilancio comunitario più di quanto non ne benefici.

** Il reddito nazionale lordo (RNL) è meno noto del prodotto interno lordo (PIL), ma più precisamente del PIL rivela il reddito di uno Stato. Infatti, mentre il PIL misura il valore della produzione finale complessiva realizzata in un determinato periodo all'interno di un dato paese, indipendentemente dalla nazionalità dei fattori produttivi, il reddito nazionale lordo dà la misura della ricchezza prodotta dalle sole forze nazionali. Non rivela quindi dove hanno avuto luogo i processi produttivi che hanno generato il reddito, ma la nazionalità di chi vi ha partecipato.

3.11. Le risorse straordinarie dell'Unione europea, ovvero il progetto Juncker¹¹

Fin qui le risorse ordinarie, cioè le risorse sicure su cui può contare l'Unione europea. Sicure, ma certamente insufficienti ad uscire dalla crisi e a realizzare quella crescita ambiziosa indicata dalla strategia "Europa 2020".

Da ciò la necessità di escogitare nuove fonti di finanziamento, frutto in parte di calcoli ponderati, in parte del coraggio e dell'immaginazione di chi è pronto a gettare il cuore oltre l'ostacolo.

La soluzione più clamorosa (ma al momento della stesura di queste pagine non ancora realizzata) consiste nel cosiddetto Piano Juncker, che si propone di rilanciare la crescita economica dell'Unione e attirare nuovi investimenti, senza però creare ulteriore debito pubblico.

L'aspetto sorprendente, e per alcuni azzardato, sta nel fatto che il piano mira a mobilitare in tre anni ben 315 miliardi di euro, partendo però da un capitale iniziale di soli 21 miliardi.

Sul piano operativo il piano prevede la creazione di un fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS o in inglese EFSI) e il coinvolgimento della Banca europea degli investimenti (BEI), un'istituzione questa ben collaudata che già da cinquant'anni viene utilizzata dall'Unione per il finanziamento dei progetti a lungo termine.

L'EFISI avrà, come si è detto, un capitale iniziale di 21 miliardi di euro, 5 dei quali saranno forniti dalla BEI e gli altri 16 proverranno dal bilancio dell'Unione¹².

¹¹ Come abbiamo già precisato nel precedente capitolo, il lussemburghese Jean Claude Juncker è il presidente della Commissione europea per il quinquennio 2014-2019.

¹² I capitali provenienti dal bilancio dell'Unione sono costituiti da risorse già esistenti e pronte per essere utilizzate, dai fondi destinati ai programmi per la ricerca, dai finanziamenti delle reti transeuropee, dal margine disponibile di bilancio (vedi prospetto del QFP), da somme da reperire nei vari esercizi finanziari, ecc.

A sua volta la BEI utilizzerà questi fondi per emettere obbligazioni pari ad un totale iniziale di 60 miliardi, con cui dare il via ai finanziamenti dei progetti presentati dagli Stati membri.

Da quel momento dovrebbe svilupparsi un effetto moltiplicatore e l'arrivo di nuovi investimenti esterni da parte dei privati e degli Stati (per favorire gli investimenti volontari degli Stati, si prevede che queste uscite siano escluse dal calcolo del deficit pubblico).

Proprio quei 21 miliardi iniziali posti a garanzia dovrebbero dunque generare tra il 2015 e il 2017 investimenti per almeno 315 miliardi di euro grazie ad un effetto leva.

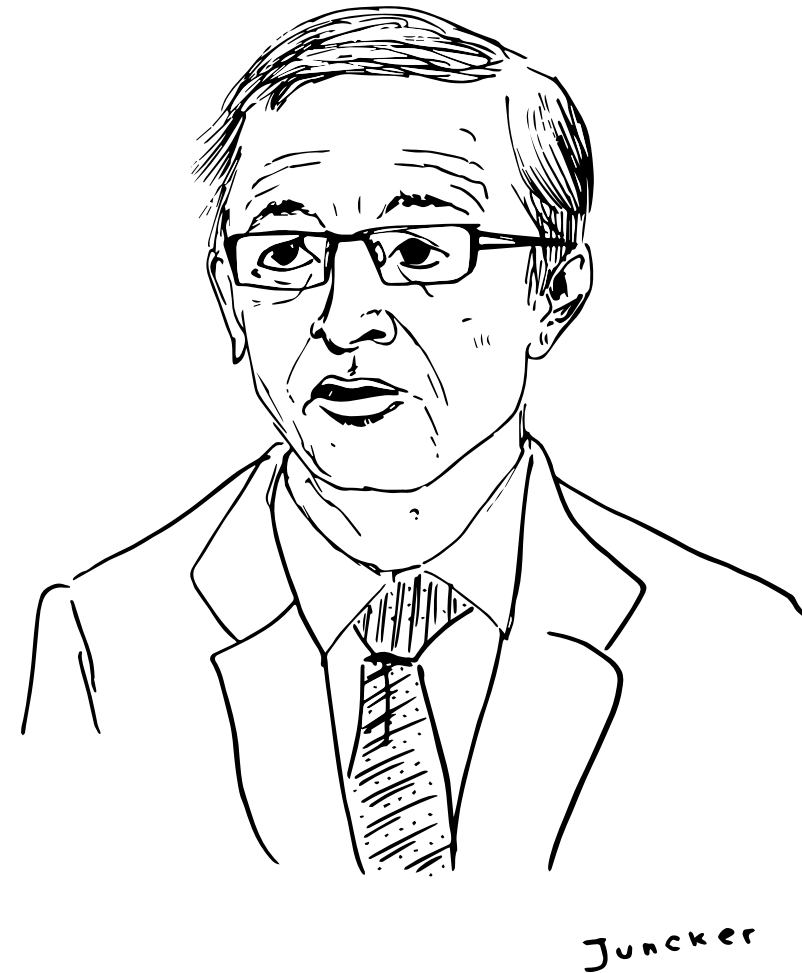
Il motivo per cui, secondo la Commissione europea, il piano dovrebbe avere successo consiste nel fatto che è proprio l'EFSI ad assumere la parte di rischio più importante, facendosi carico delle garanzie ed accettando di essere rimborsato dopo gli altri creditori, mentre gli investitori privati parteciperebbero alla parte meno rischiosa degli investimenti.

La ragione che sta alla base del piano è relativamente semplice: la quasi totalità degli Stati membri non ha i mezzi per finanziare i progetti destinati a rilanciare la propria economia, quindi il piano dovrebbe supplire sia alle insufficienti risorse degli Stati, sia alla loro scarsa possibilità di offrire garanzie e quindi di attirare investimenti.

Circa poi i tanti progetti di crescita e sviluppo già presentati dai singoli Stati per essere realizzati nell'ambito dell'EFSI, non si prevede una ripartizione prestabilita da assegnare ai singoli paesi, ma sarà una commissione *ad hoc* incaricata di selezionare i progetti in base alla loro qualità e fattibilità (si tratterà principalmente di progetti infrastrutturali, come le reti energetiche, le reti di telecomunicazione, i corridoi ferroviari, ecc.).

Anche la BEI farà poi le sue valutazioni per misurare il grado di rischio dei vari progetti selezionati.

Naturalmente è compito della Commissione europea convincere gli investitori privati che la partecipazione al piano Juncker è più redditizia rispetto ad altri investimenti, come, ad esempio, l'acquisto di titoli di Stato.



3.12. Gli strumenti finanziari dell'Unione europea, ovvero i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)

Gli strumenti finanziari con cui l'Unione europea realizza le sue finalità indicate nelle voci di spesa o rubriche del QFP sono costituiti essenzialmente dai fondi strutturali e di investimento.

Essi sono stati istituiti per garantire un utilizzo efficace e mirato delle risorse, semplificandone l'impiego e migliorando in particolare la loro efficacia sulla crescita e l'occupazione.

I fondi strutturali e di investimento (SIE) sono di due tipi:

- **Fondi diretti**, gestiti direttamente dalla Commissione
- **Fondi indiretti o Fondi strutturali**, assegnati dalla Commissione europea ai paesi membri attraverso gli Accordi di partenariato¹³ e da questi gestiti in base ai Programmi operativi nazionali (PON) e ai Programmi operativi regionali (POR)¹⁴.

I Fondi strutturali sono così definiti dalle nuove norme europee che disciplinano il ciclo di investimenti per il periodo 2014-2020.

- **Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FERS)** è il fondo che finanzia i settori della comunicazione, dell'energia, dell'istruzione, della

¹³ Gli Accordi di partenariato sono dei negoziati che avvengono fra la Commissione e gli Stati membri dopo che questi hanno consultato al loro interno i vari gruppi di interesse a livello regionale e locale. Gli accordi di partenariato devono però tener conto dei documenti programmatici che la Commissione europea invia agli Stati membri. Tali documenti riguardano il modo in cui gli investimenti europei devono sostenere una crescita ad ampio raggio, cioè intelligente, sostenibile e inclusiva.

¹⁴ I Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR) traducono sul piano operativo e in azioni concrete gli obiettivi fissati negli Accordi di partenariato.

sanità, della ricerca e della evoluzione tecnologica ed in particolare sostiene i progetti che abbiano riflessi occupazionali sul territorio.

- **Il Fondo di coesione (FC)** è lo strumento finanziario destinato ad assistere gli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RLN) pro capite al di sotto del 90% della media dell'Unione europea¹⁵. I suoi obiettivi sono la riduzione delle disparità economiche e la promozione di uno sviluppo sostenibile. È principalmente attraverso questo strumento di investimento che l'Unione europea intende realizzare gli obiettivi della strategia "Europa 2020", tra i quali la crescita, l'occupazione e la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.
- **Il Fondo sociale europeo (FSE)** è il fondo destinato a sostenere interventi in campo sociale, riguardanti in particolare l'istruzione e la formazione. Con il Fondo sociale europeo vengono inoltre finanziati dei progetti rientranti nelle politiche agricole, ma limitatamente a tematiche veterinarie.
- **Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)** è lo strumento destinato a sostenere i pescatori nel passaggio da una pesca tradizionale ad una pesca sostenibile. Inoltre esso mira ad aiutare le comunità costiere nella diversificazione delle loro economie, a favorire progetti atti a creare nuovi posti di lavoro ed a migliorare la qualità della vita delle regioni marittime.
- **Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS)**: con esso si intende sostanzialmente migliorare la competitività dei paesi membri nel settore agricolo e forestale. Inoltre si mira a tutelare l'ambiente ed il paesaggio, a migliorare la vita nelle zone di campagna, nonché a diversificare l'economia rurale.

¹⁵ Gli Stati membri ammessi al fondo di coesione nel periodo 2014-2020 sono i seguenti: Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.



Come è noto, per poter utilizzare i finanziamenti europei è necessario che i beneficiari aggiungano la loro parte di risorse: essi cioè devono partecipare alla realizzazione dei progetti con dei cofinanziamenti, che possono essere statali o regionali, così come è previsto dai regolamenti.

La percentuale del cofinanziamento varia a seconda del fondo o a seconda della categoria del beneficiario.

3.13. La mano che prende, ovvero le entrate del bilancio dell'Unione

Se è vero che le entrate dei bilanci pubblici nazionali o locali provengono in gran parte dalle tasse, dalla imposte e dai balzelli vari, si chiederà il lettore da dove vengono le entrate del bilancio dell'Unione europea, dal momento che non esistono tasse europee e che l'Unione europea non ha una sua capacità impositiva. L'arcano è presto svelato, l'Unione europea si finanzia attraverso due tipi di risorse.

- **Le risorse proprie tradizionali (RPT).**
- **La risorsa costituita dal contributo degli Stati membri.**

Le **risorse proprie tradizionali** rientrano nel quadro delle politiche comunitarie e quindi non provengono dagli Stati membri sotto forma di contributi nazionali. Esse sono costituite dalle seguenti entrate:

- **I dazi doganali**, che sono percepiti alle frontiere esterne dell'Unione sulle importazioni provenienti dai paesi terzi. I dazi doganali costituiscono anche la risorsa più antica, infatti già il trattato di Roma stabiliva che essi erano la prima risorsa da attribuire all'allora Comunità economica europea (CEE) per il finanziamento delle

sue spese. La risorsa derivante dai dazi doganali ha comportato naturalmente l'istituzione di una tariffa doganale comune entrata in vigore nel 1968.

- **Le risorse di origine agricola:** chiamate anche prelievi agricoli, sono costituiti dai diritti di importazione applicati sui prodotti agricoli provenienti dai paesi terzi. A tali diritti si aggiungono poi i contributi sulla produzione di zucchero e di isoglucosio¹⁶. I prelievi agricoli sono diventati risorse europee a partire dal 1970.
- **La risorsa proveniente dall'IVA** è entrata in vigore nel 1980 per integrare le precedenti due risorse proprie tradizionali. Essa risulta dall'applicazione di una aliquota prestabilita ad un imponibile IVA uniforme per tutti gli Stati membri.
- Vi è poi **il contributo degli Stati membri**, detto anche quarta risorsa, commisurato al Reddito nazionale lordo (RNL) di ciascuno di essi. La risorsa RNL è destinata a finanziare in forma residuale le spese comunitarie non coperte dalle precedenti tre risorse. L'insieme delle risorse proprie e della risorsa RNL non può superare un massimale che viene stabilito in sede di definizione del bilancio.

Altre risorse che concorrono alle entrate dell'Unione sono costituite dall'eventuale saldo dell'esercizio precedente, dalle ritenute e dai prelievi effettuati sulle retribuzioni del personale dipendente delle istituzioni europee, dagli interessi bancari, dai rimborsi dei fondi comunitari non utilizzati, dalle multe applicate ai paesi membri inadempienti in conseguenza di condanne emesse dalla Corte di giustizia europea.

¹⁶ L'isoglucosio è una sostanza dolcificante o edulcorante, derivante dall'amido contenuto nel mais, che viene usata per addolcire alimenti o medicinali i quali avrebbero altrimenti un sapore sgradevole.



Quadro di approfondimento A/3

Bilanci e sbilanci degli Stati membri

A/3.1. La crisi e il difficile rispetto delle regole

Abbiamo visto che fra le tante regole che deve rispettare il bilancio europeo vi è quella dell'equilibrio, in base alla quale le uscite devono pareggiare le entrate.

Una regola, abbiamo detto, invidiata dalla maggior parte degli Stati membri, i quali invece, chi più e chi meno, hanno i propri bilanci in rosso e sono appesantiti da un forte debito pubblico.

E questo nonostante il trattato di Maastricht avesse introdotto fin dal 1993 i famosi parametri che, tra le altre cose, prescrivevano che il disavanzo o deficit dei bilanci pubblici dei paesi dell'area euro non doveva sfiorare il 3% del loro PIL, mentre il debito pubblico non doveva superarlo del 60%.

Poi però è intervenuta la crisi, che in molti casi ha reso impossibile il rispetto o il rientro in quei parametri, i quali anzi sono stati messi sotto accusa dagli Stati in difficoltà proprio perché il rigore da essi imposto è considerato incompatibile con una politica di crescita e di sviluppo.

Da qui la contrapposizione fra i paesi rigoristi del nord, che pretendono il rispetto di quelle regole da parte di tutti coloro che le hanno a suo tempo sottoscritte, e i paesi a rischio del sud, che chiedono flessibilità invocando come attenuante l'eccezionalità della crisi.

Ma a prescindere dalle opposte posizioni che caratterizzano le diverse latitudini del continente, ormai nei media di tutta Europa sono entrate a forza le parole più direttamente collegate all'emergenza e alla criticità dell'area euro e non solo.

Cioè sono diventati usuali dei termini come *deficit pubblico*, *debito pubblico*, *spread*, *default dello Stato*, *ristrutturazione del debito*

pubblico, ecc. Termini diventati addirittura ossessivi per alcuni paesi e fra essi l'Italia, forse anche per colpa di chi ha scritto questo libro, dal momento che, come il lettore ha già notato, vi ricorrono piuttosto frequentemente.

Tuttavia non sempre i termini ricorrenti e tristemente familiari sono percepiti correttamente e quindi a questo punto può essere utile soffermarsi a chiarire, se pure in maniera approssimativa, il loro significato.

A/3.2. Deficit pubblico

Iniziamo dal *deficit pubblico* o *disavanzo*, che è il saldo negativo che si verifica nel bilancio dello Stato quando le uscite superano le entrate.

Il motivo per cui uno Stato chiude in rosso il proprio bilancio è lo stesso che porta in perdita un bilancio familiare, cioè una improvvisa disgrazia o un tenore di vita al di sopra delle proprie possibilità.

Nel caso dello Stato, l'eccesso di spesa può essere dovuto a calamità naturali, a precise scelte di politica economica finalizzate a sostenere la domanda interna, alla preoccupazione di mantenere il consenso politico, oppure semplicemente all'incapacità di fare le riforme destinate a contenere le pubbliche spese e in particolare ad evitare quelle superflue.

Proprio per calmierare le uscite e per combattere il fenomeno delle spese superflue, assai radicato nelle pubbliche amministrazioni, molti Stati membri, anche su pressione della Commissione europea, hanno avviato delle importanti riforme e adottato una pesante politica di rigore per la quale è ormai passato il termine di *spending review*.

Il secondo modo per evitare il saldo negativo di bilancio è naturalmente quello di aumentare le entrate, un obiettivo che si ottiene favorendo lo sviluppo e quindi accrescendo la ricchezza.

Una maggiore ricchezza del paese produce infatti maggiori entrate fiscali che a loro volta vanno a compensare le spese pubbliche.



A/3.3. Il debito pubblico

Collegato al deficit è il *debito pubblico*, detto anche *debito sovrano*. Esso è il debito che lo Stato ha contratto nei confronti dei suoi creditori, che possono essere singole persone, imprese, banche o altri soggetti, i quali hanno sottoscritto obbligazioni, come BOT, CCT, ecc. emessi dallo Stato stesso per coprire il proprio fabbisogno.

Per invogliare i risparmiatori a sottoscrivere i propri titoli, lo Stato riconosce ad essi degli interessi, che vengono determinati sul mercato dei titoli e che rappresentano delle uscite per il pubblico erario.

In genere lo Stato con le finanze solide riesce a piazzare il suo debito pagando interessi molto contenuti, perché è considerato un pagatore sicuro.

Al contrario, lo Stato con una situazione debitoria pesante è costretto a riconoscere ai suoi creditori degli interessi più alti, al fine di compensare il rischio di insolvenza.

Se poi i titoli di debito pubblico sono in mano ai creditori stranieri, il pagamento degli interessi è ulteriormente dannoso, perché costituisce un'uscita di ricchezza dal paese e quindi aggrava il suo impoverimento.

Vi è naturalmente una stretta interdipendenza fra il deficit e il debito, in quanto il debito non è altro che la somma di tutti i disavanzi accumulati negli anni.

A/3.4. Lo spread

A sua volta lo *spread* è strettamente legato al grado di solvibilità dello stato che emette il suo debito sovrano.

Esso è infatti rappresentato dalla differenza fra gli interessi, normalmente piuttosto contenuti, pagati da uno Stato considerato sicuro (nell'Unione europea lo Stato sicuro di riferimento è la Germania) e gli interessi necessariamente più alti pagati da uno Stato che invece

riscuote meno fiducia presso i risparmiatori a causa della sua economia debole e di una finanza pubblica in grave difficoltà. Uno *spread* molto alto è quindi il segnale di un debito pubblico malato.

A influenzare la fiducia dei risparmiatori o degli speculatori verso gli Stati membri dell'Unione, e quindi a incidere sull'andamento del mercato dei titoli, può concorrere anche la politica monetaria della Banca centrale europea (BCE), attraverso la sua azione istituzionale o attraverso l'adozione delle cosiddette misure non convenzionali, di cui parleremo nelle prossime pagine. Inoltre hanno il loro peso anche i giudizi emessi dalle agenzie di *rating*.

A/3.5. L'avanzo primario di bilancio

Un altro termine spesso ricorrente nel linguaggio della pubblica finanza è l'*avanzo primario di bilancio*.

Esso è il risultato della differenza tra il totale delle entrate dello Stato e il totale delle spese, senza però considerare le uscite dovute al pagamento degli interessi sul debito pubblico.

Quindi se il totale delle entrate eccede il totale delle uscite, depurate però dal costo degli interessi sul debito, avremo un avanzo primario di bilancio.

Anche l'Italia ha un avanzo primario, che però è superato dagli interessi che essa deve pagare sul suo enorme debito, quindi alla fine il suo bilancio è in deficit.

A/3.6. Default dello Stato e ristrutturazione del debito pubblico

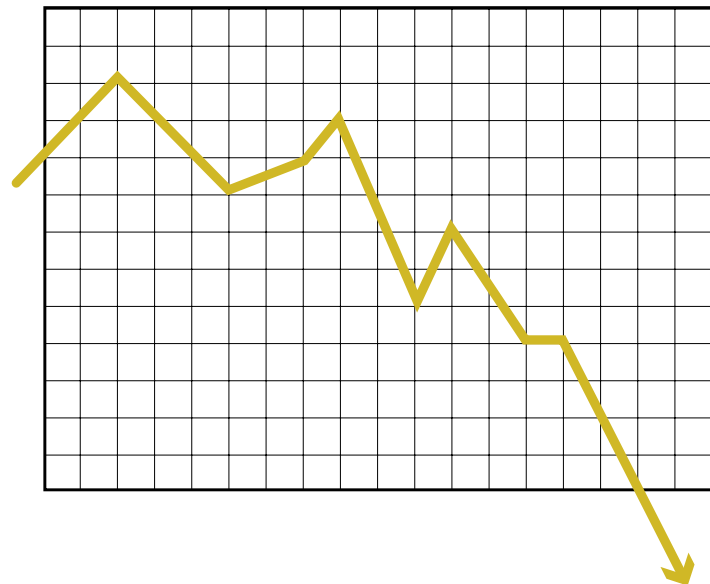
Ma il vero spettro che, salpato dalle coste della Grecia, è recentemente approdato nel resto d'Europa è il rischio di *default* o *fallimento dello Stato* e con esso l'ipotesi di *ristrutturazione del debito pubblico*.



Infatti anche uno Stato può fallire, esattamente come un'impresa privata. Questo succede quando lo Stato non è più in grado di far fronte ai suoi debiti, né di sostenere la spesa pubblica necessaria al suo funzionamento.

Il default di uno Stato non è però mai totale, nel senso che, a differenza di una azienda privata, non può chiudere i battenti, mandare a casa tutti i dipendenti e portare i libri contabili in tribunale.

Quindi lo Stato in default cerca di salvarsi ristrutturando il suo debito pubblico. Cioè cerca di raggiungere un accordo con i creditori, che possiedono i suoi titoli di debito pubblico. In base a tale accordo, lo Stato in questione, invece di restituire la cifra pattuita, cioè il valore nominale dei titoli e i relativi interessi, cerca di offrire una cifra inferiore e possibilmente spalmata su un tempo più lungo.



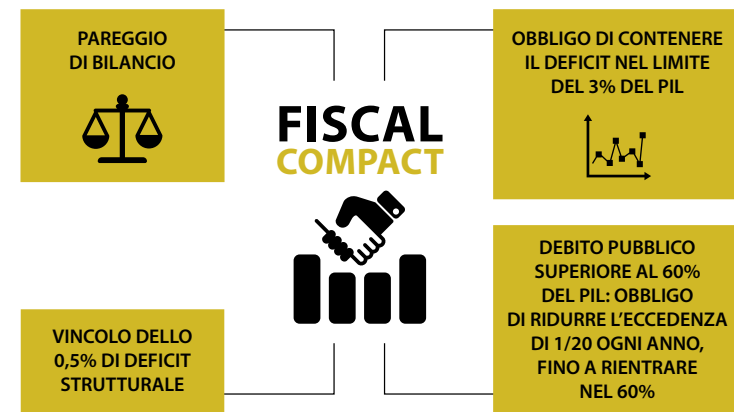
Quadro di approfondimento A/3

Le regole del *fiscal compact*

A/3.1. Un patto di bilancio a venticinque, ovvero il *fiscal compact*

L'andamento dei conti pubblici di uno Stato membro si riflette inevitabilmente sull'economia dell'intera Unione europea. Già sappiamo infatti quanto la crisi di uno Stato membro possa rivelarsi contagiosa e pericolosa, in particolare per quei paesi dotati di scarse difese immunitarie, cioè quelli economicamente e finanziariamente più fragili.

Proprio per prevenire o quantomeno per contenere questo rischio, il 2 marzo 2012 venticinque paesi dell'Unione, con l'eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca, hanno stretto fra loro un rigido patto di bilancio normalmente conosciuto noto come *fiscal compact*¹⁷.



¹⁷ La denominazione ufficiale del cosiddetto *fiscal compact* è la seguente: Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria.



Anche il *fiscal compact* è entrato nella terminologia ricorrente dei media, sia per la sua portata, sia per il dibattito politico da esso suscitato, nonché per le posizioni critiche provenienti non solo dalle forze politiche contrarie all'euro, ma anche da tanti studiosi imparziali.

Ma vediamo il più possibile da vicino i contenuti di quel documento, per capire di che cosa si tratta prima di condannarlo o assolverlo.

B/3.2. Le circostanze che precedettero la firma del fiscal compact

Va innanzitutto ricordato che i mesi precedenti alla firma del patto erano stati fra i più complicati della storia non solo dell'area euro, ma di tutta l'Unione europea. Infatti le economie di molti paesi, soprattutto quelle dei paesi mediterranei, erano state messe in grave difficoltà dalla crisi. Posti nella condizione di doversi indebitare per finanziare le spese crescenti, mentre le entrate tendevano a ridursi, questi paesi si videro costretti ad offrire interessi sempre più alti agli investitori per rendere appetibili i loro titoli di debito pubblico.

Cosicché la crescita verticale degli interessi, unita alla crisi della produttività, aveva indotto molti analisti a dubitare che gli Stati in crisi fossero in grado di onorare i loro debiti.

La Grecia effettivamente fu costretta a fare un parziale default, rinegoziando le condizioni del suo debito pubblico. Ma nonostante queste manovre, senza due prestiti internazionali da centinaia di miliardi di euro avrebbe ugualmente dichiarato bancarotta. Non solo la Grecia, ma anche l'Irlanda, la Spagna, il Portogallo e Cipro ebbero bisogno degli aiuti della comunità internazionale per non fallire.

Così i problemi di un paese rischiarono di diventare i problemi di tutti, ed anche l'Italia fu costretta ad offrire un tasso di interesse sempre più alto agli acquirenti del suo debito pubblico. Tale era la gravità della situazione, che molti stimati economisti giunsero a prevedere che l'euro sarebbe scomparso nel giro di pochi mesi.

B/3.3. La firma del patto

Fu appunto sotto la pressione di quelle circostanze che venticinque paesi dell'Unione europea (se ne astennero, come abbiamo anticipato, soltanto il Regno Unito e la Repubblica Ceca) decisero di sottoscrivere un patto per stabilire norme e vincoli validi per tutti i paesi firmatari e per poter intervenire sulla politica fiscale interna ai singoli paesi, qualora questa fosse a rischio.

Si trattava appunto del *fiscal compact*, che però non era una novità assoluta. Esso già aveva infatti numerosi precedenti come il trattato di Maastricht, il patto di stabilità e crescita, nonché il *six pack* e il *two pack*¹⁸.

Infatti nel trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, erano già contenuti i criteri che ciascun paese doveva soddisfare per adottare l'euro, tra cui, come si è detto, i limiti del 3% del deficit e del 60% del debito rispetto al PIL.

Successivamente, con il patto di stabilità e crescita sottoscritto nel 1997, l'Unione europea si dotò degli strumenti per avviare delle procedure di infrazione ed eventualmente per applicare delle sanzioni a carico degli Stati che non avessero rispettato quei vincoli, i quali vennero ulteriormente ribaditi e rafforzati dai due patti successivi che abbiamo appena citato.

¹⁸ Il *six pack* è il frutto di un accordo votato dal Parlamento europeo nel 2011 ed è composto da sei provvedimenti. Con essi si punta a garantire più efficacia al patto di stabilità e crescita, obbligando i governi ad agire efficacemente e tempestivamente per contrastare le minacce all'economia dovute a instabilità macroeconomiche o a perdita di competitività. Tali obiettivi sono perseguiti tramite azioni preventive e correttive, ma anche con l'applicazione di sanzioni.

Il *two pack*, entrato in vigore nel 2013, contiene due regolamenti che hanno lo scopo di completare quanto già previsto dal *six pack*. Il primo regolamento prevede norme specifiche per i paesi sottoposti a procedure di infrazione per disavanzi eccessivi, il secondo semplifica la procedura di sorveglianza sugli Stati membri che si trovano in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria.



B/3.4. Che cosa prevede il fiscal compact

Fra i molti aspetti contenuti nel trattato i più importanti sono quattro:

- l'inserimento da parte di ciascun paese del pareggio di bilancio in disposizioni vincolanti di natura permanente, preferibilmente di rango costituzionale¹⁹;
- il vincolo dello 0,5% di deficit strutturale, quindi non legato alle emergenze, rispetto al PIL;
- l'obbligo di contenere il deficit nel limite del 3% del PIL;
- inoltre, per i paesi con un debito pubblico superiore al 60% del PIL, è fissato l'obbligo di ridurre tale eccedenza di un ventesimo ogni anno, fino a rientrare nel rapporto considerato sostenibile del 60%.

Per i paesi che sono appena rientrati sotto la soglia del 3% nel rapporto tra deficit e PIL, come appunto l'Italia, i controlli sul rispetto del rientro del debito pubblico di un ventesimo ogni anno sono previsti a partire dal 2016.

B/3.5. Ed ecco le critiche

Si è già detto dell'acceso dibattito politico che si è sviluppato attorno al *fiscal compact*. La prima norma ad essere messa sotto accusa è quella del vincolo del 3%, che è ritenuta una soglia troppo bassa. Infatti secondo i critici impedirebbe allo Stato con l'economia in crisi di indebitarsi al fine di tagliare le tasse per incentivare la domanda interna, o di fare investimenti a favore della crescita.

¹⁹ L'Italia ha inserito l'obbligo del pareggio di bilancio nella Costituzione con la modifica dell'articolo 81 approvata nel mese di aprile del 2012.

La norma più contestata dai paesi con forte debito come l'Italia è però quella che prevede la riduzione della parte del debito eccedente il 60% del PIL di 1/20 all'anno. Infatti per rispettare quel vincolo il nostro paese sarebbe costretto a fare dei tagli nella spesa pubblica da 40 a 50 miliardi di euro ogni anno.

Va tuttavia precisato che il *fiscal compact* non obbliga esplicitamente l'Italia o gli altri paesi con un alto debito né a fare dei tagli di spesa né delle manovre di rigore. Quello che infatti esso vuole ridurre non è l'ammontare del debito pubblico nel suo valore assoluto, bensì il suo rapporto rispetto al PIL.

Al fine di chiarire questo concetto, potremmo rappresentare il rapporto debito PIL con una frazione che ha il debito per numeratore mentre al denominatore ha il PIL.

Per ridurre il rapporto si può agire sul numeratore-debito diminuendolo, ma si può anche intervenire sul denominatore-PIL aumentandolo.

Naturalmente nella realtà le cose sono ben più complicate, perché in un periodo di recessione, di alta disoccupazione, di sfiducia dei mercati, di quasi deflazione, di tensioni sociali, di contrapposizioni politiche che frenano le riforme, ecc. non è certo impresa facile aumentare il denominatore della frazione, cioè il PIL, al fine di rilanciare la crescita.

Allo stesso tempo è altrettanto difficile diminuire il numeratore, cioè il debito, perché, dati i tempi, questo potrebbe comportare dei sacrifici insostenibili per i cittadini e controproducenti per l'economia.

Di fronte a queste difficoltà può essere comprensibile la richiesta di rivedere o nei contenuti o nei tempi i vincoli del *fiscal compact*.

Assai meno comprensibile è la tentazione di rovesciare il tavolo, di stracciare gli accordi presi, di uscire dalla moneta unica sbattendo la porta. Significherebbe non solo andare incontro a delle conseguenze inimmaginabili sul piano economico, ma anche vanificare gli sforzi fin qui fatti per dare all'Unione europea una dimensione federale e democratica e per perseguire all'interno e al di fuori di essa i valori di coesione, di solidarietà e di pace indicati dai padri fondatori.



4

**Euro che unisce,
euro che divide**

4.1. L'euro, quanto ne sappiamo

Dell'euro, come di altri argomenti che approfondiamo cammin facendo, abbiamo già fatto un cenno nelle pagine del primo capitolo. Lo scopo era quello di evidenziare l'unicità o meglio l'anomalia della moneta unica europea rispetto a tutte le altre monete del mondo. Infatti, prendendo a prestito una frase dell'economista Zingales, l'abbiamo definita una moneta senza eroi e senza Stato. Inoltre abbiamo denunciato i limiti e i vincoli che i trattati impongono all'organo preposto al governo della nostra moneta, cioè la Banca centrale europea.

Tutto questo è la conseguenza di un processo federale continuamente frenato dagli interessi particolari degli Stati membri ed è allo stesso tempo la causa della difficoltà con cui l'Europa cerca di uscire dalla crisi.

E tuttavia l'euro è ormai entrato nella nostra cultura ed è una componente della nostra identità. La sua estensione è cresciuta costantemente, nonostante gli anatemi lanciati contro di esso da coloro che vorrebbero tornare alle monete nazionali. Oggi è adottato da ben diciannove paesi dell'Unione europea ed è usato da quasi 340 milioni di europei. Ma già circolava nelle tasche dei cittadini dei primi undici paesi di eurolandia, tra i quali l'Italia, fin dal 1° gennaio 2002.

Quindi per i nostri giovani, ai quali sono soprattutto destinate queste pagine, l'euro è l'unica moneta conosciuta. In euro hanno ricevuto le prime mance, in euro hanno imparato a spendere e a risparmiare e in euro hanno forse già incominciato a progettare il loro futuro.

A ciò aggiungiamo che l'euro è ben conosciuto anche al di fuori dell'Europa, essendo la moneta più utilizzata nel mondo dopo il dollaro. Insomma è una moneta mondiale, proprio perché ormai a livello mondiale l'euro viene utilizzato per creare e conservare ricchezza.

L'euro però non è solo una moneta, è anche un capitolo importante della nostra storia comune ed è l'ultima firma apposta sui trattati di



pace dai paesi europei mezzo secolo dopo la fine della seconda guerra mondiale.

Allora vale la pena aggiungere a quello che già sappiamo alcune ulteriori informazioni, per scoprire il come e il perché siamo giunti alla moneta unica e qual è il suo valore non solo monetario. Ne vale la pena soprattutto nel momento di crisi più grave che sta attraversando il processo di unificazione europea e nel momento in cui l'euro è posto sul banco degli imputati come il maggiore responsabile della crisi.

4.2. I primi passi verso la moneta unica

Incominciamo col dire che per gli europei che l'hanno adottato l'euro è una moneta unica. Unica e non comune, come è invece la cittadinanza europea. La cittadinanza europea è comune perché, pur interessando tutti gli europei dei paesi membri, non sostituisce le rispettive cittadinanze nazionali, ma si aggiunge ad esse. Mentre la nuova moneta è unica perché esclude le vecchie monete nazionali, rimanendo sola sul mercato e nelle nostre tasche.

Se poi vogliamo tracciarne la storia e risalire alle sue origini, possiamo affermare che una moneta unica era certamente già presente nella mente dei padri fondatori dell'Europa unita.

Quando fin dal 1957 i sei Stati membri della Comunità economica europea si concentrarono sulla costruzione di un mercato comune, divenne subito evidente come una più stretta cooperazione non solo economica, ma anche monetaria fosse necessaria per un progressivo sviluppo del mercato interno, per una più rapida armonizzazione dell'economia, per un maggior benessere dei cittadini e per un consolidamento della coscienza europea.

Ma il progetto richiedeva una lunga gestazione, quindi incominciò ad essere preso in considerazione solo durante il vertice dell'Aia del

dicembre 1969, allorquando i capi di Stato e di governo si posero per la prima volta l'obiettivo di un'unione economica e monetaria ed incaricarono un gruppo di esperti di studiarne la fattibilità.

Il nuovo progetto riuscì a segnare un primo passo solo nel 1972 con l'istituzione del cosiddetto Serpente monetario europeo, che mirava ad armonizzare le monete europee, istituendo fra esse dei margini di oscillazione entro valori contenuti. Il serpente monetario non ebbe grande fortuna a causa della crisi petrolifera del 1973, che determinò un aumento generalizzato dei prezzi ed una fluttuazione dei cambi oltre i limiti fissati¹.

4.3. Dall'ECU alla nascita dell'Unione economica e monetaria

Ma ecco che nel 1978, superata la tempesta, l'Europa non tardò a segnare un altro punto a favore di un'unione monetaria con l'adozione dell'ECU (acronimo dell'espressione inglese European currency unit) o unità di conto europea.

L'ECU era una moneta virtuale, quindi mai coniata. Era usata principalmente per scopi scritturali e per uso interbancario, ma veniva utilizzata anche per fatturazioni e per emettere obbligazioni.

Il valore dell'ECU era dato dalla media ponderata del valore delle monete degli Stati partecipanti, per cui era anche chiamata moneta paniere.

¹ La crisi petrolifera del 1973 va inserita nel contesto delle guerre arabo israeliane. Infatti proprio nell'ottobre del 1973 gli eserciti egiziano e siriano attaccarono lo Stato di Israele, scatenando una guerra conclusasi con la vittoria di Israele. Nella guerra l'Egitto e la Siria vennero aiutati dai paesi arabi, mentre lo Stato di Israele fu appoggiato dagli Stati Uniti e dai paesi europei. Per questa ragione i paesi arabi appartenenti all'OPEC (Organizzazione per l'esportazione del petrolio) bloccarono le loro esportazioni di greggio verso i paesi occidentali. Tale decisione aumentò vertiginosamente il prezzo del petrolio, con pesanti ricadute sul costo complessivo della vita.



Appena l'anno successivo all'introduzione dell'ECU entrò in vigore il Sistema monetario europeo (SME), che permise di ridurre progressivamente la variabilità dei tassi di cambio fra le monete europee e di garantir loro una più duratura stabilità. Ma l'obiettivo fissato dal vertice dell'Aia del 1969 non era ancora stato pienamente raggiunto.

Un ulteriore e decisivo passo avanti venne fatto finalmente nel 1988, allorché il Consiglio europeo di Hannover istituì un comitato incaricato di studiare le modalità per dare corpo a quell'Unione economica e monetaria (UEM) che già da vent'anni era in programma.

Il comitato, presieduto da Jacques Delors, allora anche presidente della Commissione europea, ne propose la realizzazione attraverso un percorso articolato in tre tappe. Inoltre suggerì la creazione di un'istituzione autonoma a cui affidare la politica monetaria europea, cioè la Banca centrale europea (BCE).

Le tre tappe proposte da Delors vennero poi inserite nel trattato di Maastricht, o trattato sull'Unione europea, sottoscritto il 7 febbraio 1992, che le rese vincolanti.

Il trattato di Maastricht fu quindi l'atto di nascita ufficiale dell'Unione economica e monetaria.

4.4. I criteri o parametri di Maastricht

L'Unione economica e monetaria rappresenta tuttora la conquista più importante del difficile processo di integrazione delle economie dell'Unione europea. Essa comporta il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, nonché una politica monetaria comune e l'adozione di una moneta unica.

Le tre tappe indicate da Delors e confermate a Maastricht prevedono appunto il raggiungimento o l'implementazione dei seguenti obiettivi:

- la libera circolazione dei capitali, già peraltro in funzione dal 1990;
- la convergenza e il rafforzamento della cooperazione tra le banche centrali dei paesi membri;
- l'introduzione dell'euro come moneta unica e l'attuazione di una politica monetaria comune sotto la responsabilità della Banca centrale europea.

Per il passaggio alla terza fase venne però reso obbligatorio il rispetto di alcuni fondamentali criteri di convergenza: i famosi criteri o parametri di Maastricht.

- Il primo criterio prescrive che il disavanzo o deficit dei conti pubblici dei paesi candidati ad entrare nell'area euro deve essere contenuto entro il 3% del prodotto interno lordo (PIL). Lo sfioramento è tuttavia ammesso in via eccezionale e temporanea, ma con la raccomandazione di raggiungere al più presto la soglia fissata.
- Il secondo stabilisce che il debito pubblico non deve superare il 60% del prodotto interno lordo. Nel caso che lo superi, il paese interessato deve impegnarsi a ridurlo in modo adeguato e continuativo.
- Il terzo è riservato al contenimento dell'inflazione, che deve restare entro il limite dell'1,5 % della media dei tre Stati più virtuosi fra quelli in procinto di adottare l'euro.
- Il quarto fissa gli accordi di cambio e il limite di fluttuazione delle monete nazionali interessate all'euro.
- Da ultimo si chiede che i margini di fluttuazione di cui al punto precedente siano stati rispettati da almeno due anni dai paesi candidati prima del loro ingresso nella moneta unica.

I criteri di Maastricht sono qui contestuali alla terza tappa dell'Unione economica e monetaria, perché rappresentano le condizioni che un paese deve soddisfare per poter entrare nell'area dell'euro.

Con ciò non significa che, una volta entrati, gli Stati non abbiano più obblighi da rispettare. Per essi vengono meno i vincoli riguardanti l'inflazione e la fluttuazione, ma restano validi i primi due parametri. Questi sono stati peraltro rafforzati dal patto di stabilità e crescita – sottoscritto in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam del 1997 – e più volte confermati, a ultimo col patto di bilancio o fiscal compact firmato il 2 marzo 2012, di cui si è parlato nel precedente capitolo. Inoltre essi vengono sistematicamente ricordati dalla Commissione europea agli Stati tuttora inadempienti.

4.5. L'euro in tasca ai cittadini

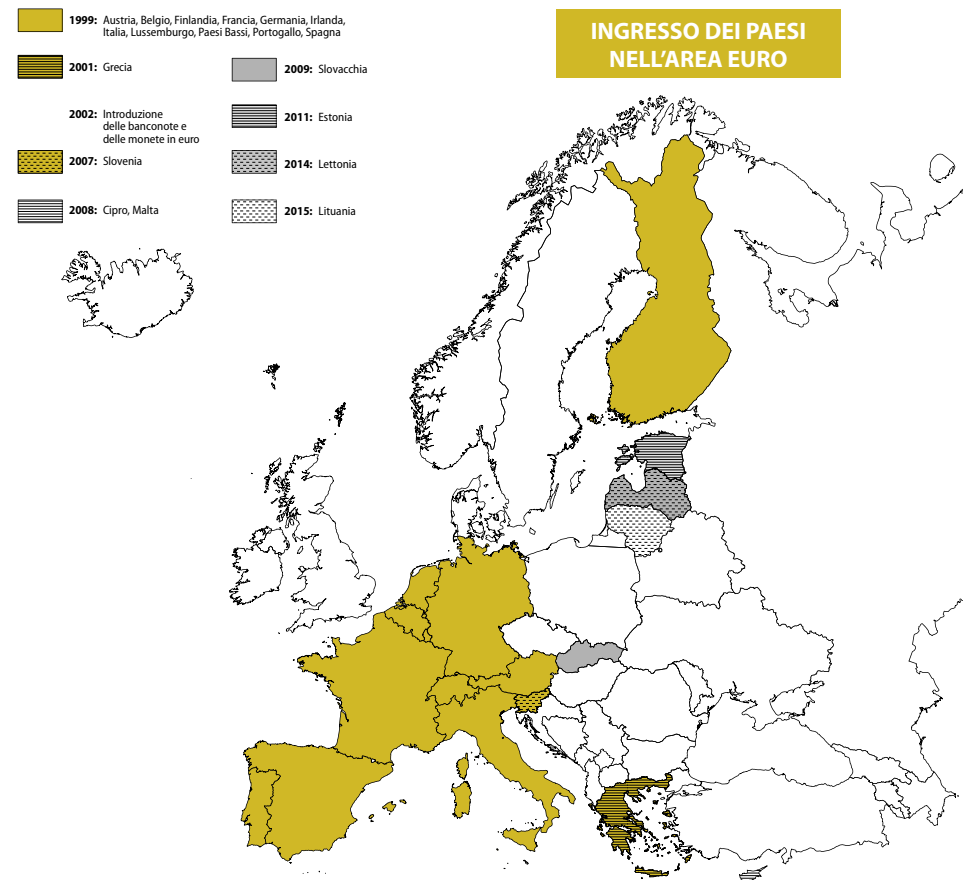
Tutti gli attuali ventotto Stati membri dell'Unione europea partecipano all'Unione economica e monetaria, ma alcuni di essi hanno spinto oltre l'integrazione e hanno adottato la nuova moneta chiamata euro².

Furono undici, tra cui l'Italia, i primi paesi che entrarono nel neo costituito club della moneta unica, anche se purtroppo non tutti con le carte in regola. Vi entrarono nel 1999, ma poterono materialmente sostituire la vecchia moneta nazionale con la nuova solo dal 1° gennaio 2002³.

² Il nome "euro" venne adottato dal Consiglio europeo di Madrid già nel 1995, allo scopo di rimpiazzare la sigla ECU. Il nome euro doveva essere semplice, unico e invariabile. In alcuni paesi è tuttavia entrato l'uso del plurale, nonostante sulla cartamoneta la parola euro sia sempre al singolare. Il nome unico ha successivamente assunto due varianti: la prima riguarda la lingua greca in caratteri ellenici, la seconda la lingua bulgara in caratteri cirillici.

³ Ai sensi dell'articolo 140, terzo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea i tassi di cambio fra le vecchie monete nazionali e l'euro sono fissati "irrevocabilmente" dal Consiglio europeo, su proposta della Commissione europea e previa consultazione della Banca centrale europea. Il tasso di conversione fra la lira e l'euro fu fissato fin dal 1999 nel rapporto di 1.936, 27 lire per 1 euro.

Successivamente il club è cresciuto, fino a comprendere, a partire dal 1° gennaio 2015, ben diciannove Stati membri. L'ultimo di essi, cioè la Lituania, è entrato in un momento di piena crisi, proprio mentre si fanno sentire insistenti le voci degli euroscettici che vorrebbero uscire dall'euro, o mentre purtroppo si discute di Grexit, cioè se dare lo sfratto dal condominio dell'euro ad uno storico e sfortunato inquilino come la Grecia. Quindi nella moneta unica non vi sono solo gli insofferenti che minacciano di andarsene, né solo i paesi a rischio di esclusione, ma anche dei nuovi arrivati carichi di speranza.





Qui di seguito è riportata la cronologia degli ingressi dei vari paesi nell'area euro.

Anno di adesione	Paesi
1999	Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna
2001	Grecia
2002	Introduzione delle banconote e delle monete in euro
2007	Slovenia
2008	Cipro, Malta
2009	Slovacchia
2011	Estonia
2014	Lettonia
2015	Lituania

4.6. L'euro ha scavalcato gli oceani

Il prospetto sopraindicato ci conferma ulteriormente che non tutti i paesi dell'Unione europea partecipano anche alla grande famiglia dell'euro. Due di essi, la Danimarca e il Regno Unito, hanno infatti ottenuto una deroga permanente, mentre gli altri non hanno ancora soddisfatto tutte le condizioni per l'adozione.

L'euro è invece adottato dai cosiddetti Paesi e territori ultraperiferici o paesi e territori d'oltremare (PTOM) dell'Unione europea, ex colonie della Spagna, del Portogallo, della Francia e dei Paesi Bassi che infatti sono parte integrante dell'Unione stessa. Quindi l'euro ha scavalcato gli oceani.

Ma non basta, l'euro è diventato fin dal 1999 moneta ufficiale anche di sei Stati europei che non sono membri dell'Unione. Quattro di essi hanno adottato l'euro a seguito di accordi con l'Unione. Si tratta di autentici microstati, ossia la Repubblica di Andorra, la Città

del Vaticano, il Principato di Monaco e la Repubblica di San Marino.

Altri due Stati hanno invece adottato l'euro per decisione unilaterale; sono la Repubblica del Kosovo e la Repubblica del Montenegro. Naturalmente questi Stati, pur avendo optato per la moneta unica, non fanno però parte dell'Unione economica e monetaria.

4.7. Chi amministra l'euro?

Poiché l'euro è una moneta unica che sostituisce ed esclude le varie monete nazionali, non può che essere governato da un'unica istituzione sovranazionale: essa è appunto la Banca centrale europea, che però è parte di un più ampio sistema chiamato Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) e di un sistema più ristretto chiamato Eurosistema.

Se infatti le monete nazionali sono diventate incompatibili con la moneta unica, non è lo stesso per le banche centrali nazionali nei confronti della Banca centrale europea. Infatti le banche centrali dei paesi membri – non solo quelle dei paesi che hanno conservato la propria moneta, ma anche quelle dei paesi che hanno adottato l'euro e che hanno trasferito gran parte della loro sovranità alla Banca centrale europea – continuano ad esistere e tutte insieme formano con essa il Sistema europeo di banche centrali (SEBC).

Invece solo le banche centrali degli Stati che adottano l'euro assieme alla Banca centrale europea formano l'Eurosistema, che è l'organismo incaricato di gestire la politica monetaria, cioè di amministrare l'euro.

Alla Banca centrale europea abbiamo già accennato di sfuggita nel secondo capitolo di questa pubblicazione.

Ora riprendiamo ed approfondiamo l'argomento, partendo, come è doveroso, dal dettato dei trattati. Abbiamo già visto che l'articolo 13 del trattato sull'Unione europea elenca la Banca centrale europea fra

le istituzioni dell'Unione. Ora però non ci accontentiamo e ficchiamo il naso in un altro articolo dedicato esclusivamente alla Banca centrale europea: si tratta dell'articolo 282 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che così recita:

1 - La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali costituiscono il sistema europeo di banche centrali (SEBC). La Banca centrale europea e le banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro, che costituiscono l'Eurosistema, conducono la politica monetaria dell'Unione.

2 - Il SEBC è diretto dagli organi decisionali della Banca centrale europea. L'obiettivo principale del SEBC è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo tale obiettivo, esso sostiene le politiche economiche generali nell'Unione per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima.

3 - La Banca centrale europea ha personalità giuridica. Ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione dell'euro. È indipendente nell'esercizio dei suoi poteri e nella gestione delle sue finanze. Le istituzioni, organi e organismi dell'Unione e i governi degli Stati membri rispettano tale indipendenza.

A questo punto sulla Banca centrale europea abbiamo sicuramente qualche certezza in più. In primo luogo abbiamo la conferma che a governare l'euro e la politica monetaria dell'Unione è la Banca centrale europea, ma non da sola, bensì assieme alle banche centrali dei paesi membri che hanno adottato l'euro.

In secondo luogo abbiamo visto che, se è vero che essa deve attenersi ai trattati, è altrettanto vero che non riceve ordini da nessuno, né dalle altre istituzioni europee, né dai governi degli Stati del SEBC o dell'Eurosistema. Quindi è un organismo assolutamente indipendente.



BCE
BANCA CENTRALE
EUROPEA

4.8. Gli organi della Banca centrale europea

Ma siccome le istituzioni funzionano attraverso i loro organismi interni, sia decisionali, sia esecutivi, è legittima la curiosità di sapere quali essi siano. Anche qui ci soccorre il trattato sul funzionamento dell'Unione europea con l'articolo 283.

1 - Il consiglio direttivo della Banca centrale europea comprende i membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea, nonché i governatori delle banche centrali nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro.

2 - Il comitato esecutivo comprende il presidente⁴, il vicepresidente e quattro altri membri.

Il presidente, il vicepresidente e gli altri membri del comitato esecutivo sono nominati, tra persone di riconosciuta levatura ed esperienza nel settore monetario o bancario, dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del consiglio direttivo della Banca centrale europea.

Il loro mandato ha una durata di otto anni e non è rinnovabile.

⁴ Come abbiamo già anticipato, a partire dal 2011 è presidente della BCE l'italiano Mario Draghi. Il suo mandato si concluderà nel 2019.



Quindi alla guida della Banca centrale europea c'è una sorta di piccolo parlamento che decide ed è attualmente formato da venticinque membri (i diciannove governatori delle banche centrali dei paesi che formano l'Eurosistema più i sei membri del comitato esecutivo). Inoltre vi è un piccolo governo che oltre a partecipare alle decisioni anche esegue, formato appunto dai sei componenti del comitato esecutivo.

Non sono solo persone di grande competenza, ma anche espressione della democrazia europea, infatti sono scelti con un metodo che coinvolge il Consiglio europeo, il Consiglio e il Parlamento europeo.

4.9. Che cosa fa la Banca centrale europea

Anche a proposito degli obiettivi e dei compiti della BCE la fonte di riferimento non può che essere rappresentata dai trattati. Lo abbiamo visto leggendo il secondo comma dell'articolo 282 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In sostanza gli obiettivi sono i seguenti:

- mantenere la stabilità dei prezzi, tenendo sotto controllo l'inflazione, ma anche la deflazione;
- mantenere stabile il sistema economico-finanziario, attraverso il controllo dei mercati e delle istituzioni bancarie.

Passando poi dagli obiettivi generali ai compiti più specifici, possiamo così elencarli:

- fissare i tassi di interesse di riferimento per l'area dell'euro e controllare la massa monetaria;
- gestire le riserve in valuta estera dell'area dell'euro e comperare o

vendere valute estere quando si presenta la necessità di mantenere in equilibrio i tassi di cambio;

- accertarsi che le istituzioni bancarie e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali e che i sistemi di pagamento funzionino correttamente;
- autorizzare le banche centrali dei paesi dell'area dell'euro a emettere banconote;
- monitorare le tendenze dei prezzi, valutando i rischi di una eventuale instabilità.

Dall'elenco degli obiettivi e dei compiti affidati alla BCE in sinergia con il Sistema europeo delle banche centrali e con l'Eurosistema è ancora più facile comprendere l'alto livello di integrazione raggiunto dalla politica monetaria europea e il gap fra essa e le altre politiche, a cui abbiamo già accennato, come la politica estera, la politica economica, la politica fiscale, ecc.

Inoltre ricaviamo la conferma che la BCE è una istituzione tutt'altro che formale, ma una banca vera e propria e come tale ha anche un suo capitale, i suoi profitti ed eventualmente le sue perdite.

4.10. Dentro i forzieri della Banca centrale europea

A quanto ammonti e da dove provenga il capitale della BCE non è un mistero. Attualmente essa tiene in cassaforte oltre 10 miliardi e 800 milioni di euro, che rappresentano le quote di partecipazione delle banche centrali nazionali di tutti i ventotto Stati membri dell'Unione che, tutti assieme, fanno parte del Sistema europeo delle banche centrali.

L'ammontare interamente sottoscritto e versato dalle banche centrali dei diciannove paesi dell'area euro supera il 70% dell'intero ca-



pitale. Fra questi vi è l'Italia, che concorre alla costituzione del capitale nella percentuale del 12,31%, al terzo posto dopo la Germania e la Francia. La quota versata dall'Italia è pari ad oltre 1 miliardo e 332 milioni.

Invece le banche centrali dei rimanenti nove Stati che non hanno adottato l'euro concorrono alla costituzione del capitale per meno del 30%⁵.

Se la BCE è una banca vera e propria, allora ha anche dei profitti e può avere delle perdite, che devono essere distribuiti secondo precisi criteri. Infatti una parte dei profitti, che però non può superare il 20%, viene trasferita al fondo di riserva generale, mentre il rimanente viene distribuito ai paesi membri in proporzione alle loro quote di partecipazione.

Invece le eventuali perdite vengono coperte dal fondo di riserva generale o, se questo non basta, dalle banche centrali degli Stati membri, sempre in proporzione alle quote da esse versate.

La BCE è però un'istituzione molto solida ed apprezzata a livello mondiale. Se l'euro è la seconda moneta del mondo, pur non avendo alle spalle uno Stato, è perché ha alle spalle una grande banca.

⁵ Le banche centrali dei paesi dell'Unione europea che non hanno adottato l'euro sono tenute a versare una percentuale minima delle quote di capitale, a titolo di contributo ai costi operativi della BCE, connessi alla partecipazione al Sistema europeo di banche centrali.

Quadro di approfondimento A/4

Il bazooka della Banca centrale europea per difendere l'euro e la stabilità finanziaria dell'Unione europea

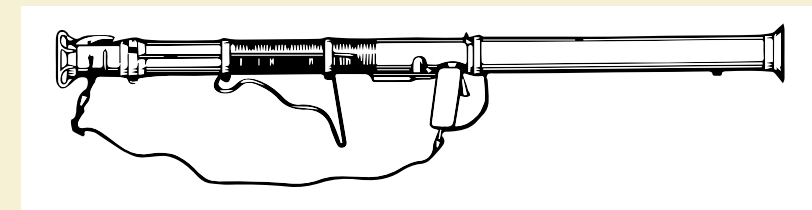
A/4.1. Il bazooka della Banca centrale europea

La Banca centrale europea ha dunque le sue regole dettate dai trattati. Sono regole che abbiamo definito stringenti, ma sono anche regole necessarie, che ne garantiscono l'autonomia e ne fissano i compiti.

Ma nonostante le regole stringenti, la BCE non è rimasta immobile né passiva di fronte alla crisi europea che la tocca da vicino, perché mette in pericolo non solo la salute dell'economia, ma anche la solidità dell'euro.

Proprio per questo, operando talvolta al limite delle sue competenze e spesso decidendo col voto contrario di alcuni membri del Consiglio direttivo, l'Eurotower⁶ di Francoforte ha saputo intraprendere delle azioni coraggiose per aggredire lo straordinario pericolo con misure altrettanto straordinarie.

Insomma ha deciso di armare un bazooka contro un nemico che con le buone non poteva certo essere reso inoffensivo. E di bazooka ha parlato appunto il presidente della BCE Mario Draghi, annunciando l'entrata in funzione di un'arma straordinaria, cioè quella del *quantitative easing*.



⁶ L'Eurotower è la sede della BCE. È costituita da un grattacielo di 40 piani alto 148 metri che si trova nella città tedesca di Francoforte sul Meno.



A/4.2. Che cos'è il *quantitative easing* (QE)?

Il *quantitative easing*, che in italiano potrebbe corrispondere all'espressione 'alleggerimento quantitativo' o 'allentamento monetario', è l'operazione con cui la banca centrale di uno Stato si pone sul mercato finanziario come acquirente di azioni o di titoli di debito pubblico, pagando con denaro creato ex novo, al fine di avviare una politica monetaria espansiva e di incentivare la crescita in un momento di deflazione e di recessione dell'economia.

Fin qui la definizione, che tuttavia potrebbe non bastare ai lettori più giovani ancora digiuni di finanza.

Diciamo allora che quando uno Stato non dispone di tutto il denaro necessario per il proprio funzionamento, è costretto a chiederlo in prestito al fine di soddisfare il maggior bisogno. A tale scopo esso emette sul mercato dei titoli di debito pubblico, detti anche titoli di debito sovrano, che sono acquistati dalle banche, dalle società finanziarie, ma anche dai privati cittadini⁷.

Tutti i titoli hanno un valore ed una scadenza. Alla scadenza lo Stato restituisce a chi ha comperato i suoi titoli i soldi equivalenti al loro valore e generalmente aggiunge degli interessi.

Naturalmente i possessori dei titoli non possono pretendere dallo Stato la restituzione dei soldi investiti né il pagamento degli interessi prima della scadenza dei titoli stessi. Costoro tuttavia possono venderli sul mercato secondario per ottenere subito del denaro.

Tra i principali possessori dei titoli emessi dallo Stato, come si è detto, ci sono le banche. Queste infatti, soprattutto nei momenti di

⁷ Come già sappiamo, esistono un mercato primario ed un mercato secondario dei titoli di debito pubblico; sul mercato primario, che è riservato alle grandi banche ed alle grandi società finanziarie, vengono collocati, secondo un calendario fissato dal Ministero del tesoro, i titoli di prima emissione mediante un'asta; sul mercato secondario, che è accessibile a tutti gli acquirenti, vengono invece contrattati i titoli già emessi.

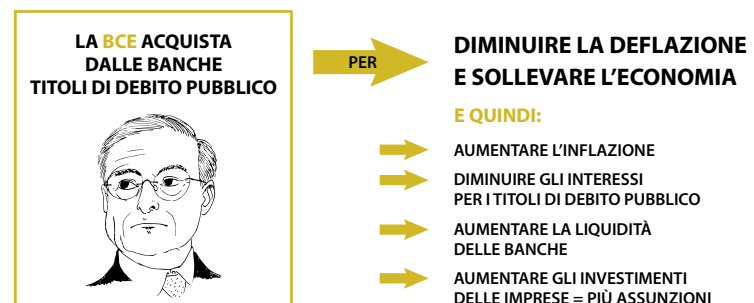
crisi, ritengono più sicuro impiegare il denaro nell'acquisto dei titoli, non solo quelli pubblici ma anche quelli privati⁸, anziché utilizzarlo per erogare mutui alle imprese o alle famiglie.

Temono infatti che i clienti, proprio a causa della crisi, potrebbero non essere in grado di restituire i prestiti alla scadenza. La restrizione del credito, o *credit crunch*, viene così a creare un freno agli investimenti e ai consumi e quindi una recessione dell'economia.

A questo punto può intervenire la banca centrale dello Stato, proponendo alle varie banche di comperare, naturalmente a condizioni vantaggiose, i titoli che esse hanno accumulato nelle loro casseforti.

Senonché, per rimborsare gli istituti bancari che cedono i titoli, la banca centrale non utilizza il denaro già esistente, ma ne usa di nuovo stampato o creato ad hoc.

Lo scopo è quello di aumentare la disponibilità di denaro in circolazione, a cominciare da quello a disposizione delle banche, le quali dovrebbero essere indotte a concedere maggiori prestiti alle imprese e alle famiglie. Il tutto andrebbe a vantaggio dell'economia e servirebbe a combattere la deflazione. È questo in sostanza il *quantitative easing*.



⁸ I titoli di debito pubblico più comuni dei paesi dell'area euro sono i BOT e i CCT italiani, i BUND tedeschi, gli OAT (Obligations assimilables du trésor) francesi, i BONOS spagnoli, ecc.; essi sono emessi da uno Stato per coprire il proprio disavanzo. I titoli di debito privato sono invece le azioni e le obbligazioni emesse da società private per finanziare i propri investimenti.



Naturalmente il *quantitative easing* è un provvedimento che non va messo in atto quando un'economia è sana, bensì quando è in crisi; possiamo infatti considerarlo una specie di medicina che, come tutte le medicine, va somministrata solo al bisogno e inoltre facendo attenzione alle sue controindicazioni e ai suoi effetti collaterali.

Fra essi il più pericoloso è certamente il deprezzamento del valore della moneta dovuto all'aumento della quantità circolante, cioè l'inflazione e quindi l'aumento del costo della vita.

Va tuttavia precisato che l'inflazione non è di per sé un fenomeno negativo, ma può diventarlo se supera una certa soglia. Infatti secondo gli economisti il tasso di inflazione è considerato accettabile o addirittura positivo se si mantiene appena al di sotto del 2%.

Invece l'inflazione non costituisce un rischio, ma addirittura un rimedio, quando i prezzi diminuiscono e il mercato ristagna, cioè quando serve a contrastare la deflazione.

A/4.3. Il *quantitative easing* della Banca centrale europea (BCE)

Proprio al fine di combattere la crisi che grava sull'Europa, nonché per prevenire il rischio di deflazione e per stimolarne l'economia malata, anche il Consiglio direttivo della BCE, riunitosi a Francoforte il 22 gennaio 2015, come già altre banche centrali europee esterne all'eurozona o altre banche extraeuropee⁹ ha stabilito di somministrare alla nostra anemica economia una medicina speciale o, per usare il linguaggio più colorito del presidente Mario Draghi, di armare un bazooka contro la crisi. Ha deciso cioè di mettere in atto, fra le possibili misure

9 Il *quantitative easing* è stato più volte adottato dalla Banca centrale d'Inghilterra, dalla Banca centrale del Giappone e dalla Federal Reserve degli Stati Uniti d'America.

non convenzionali in suo potere¹⁰, proprio il *quantitative easing*.

Naturalmente la BCE non ha gli stessi poteri della banca centrale di uno Stato sovrano, come ad esempio il Giappone, né ha i poteri della Federal Reserve, che è la banca centrale degli Stati Uniti, proprio perché l'Unione europea non è uno Stato sovrano né unitario né federale. Quindi le misure straordinarie varate dalla BCE, come è avvenuto in questo caso, sono inevitabilmente il frutto di un difficile compromesso fra la BCE stessa e gli interessi dei paesi membri che si riflettono nel Consiglio direttivo¹¹. Da quel compromesso è uscito un *quantitative easing* all'europea, con le seguenti caratteristiche.

Come prima mossa la BCE, nel tentativo di arginare il rischio di deflazione e allo scopo di stimolare l'economia, ha deciso di acquistare dalle banche, cioè sul mercato secondario, un certo quantitativo di titoli di debito pubblico, naturalmente solo quelli classificati *investment grade*¹², emessi sia dagli Stati membri sia dalle istituzioni comunitarie, come la Banca europea degli investimenti (BEI) e il fondo salva-Stati (*European stability mechanism* - ESM). Nel piano degli acquisti entrano anche le obbligazioni bancarie, sempre che siano sicure e garantite¹³.

Il piano di acquisti della BCE ammonta a 1.140 miliardi di euro, distribuiti nella misura di 60 miliardi al mese, a cominciare da marzo 2015 fino a settembre 2016 e comunque fino a quando non sia stato raggiunto l'obiettivo di riportare l'inflazione vicino al valore del 2%.

10 L'espressione 'misura non convenzionale' è stata coniata per indicare ogni provvedimento urgente e fuori dal comune adottato dalle autorità monetarie a seguito della crisi finanziaria partita nel 2007.

11 La decisione di adottare il *quantitative easing* è stata presa in seno al Consiglio direttivo della BCE non all'unanimità, ma a maggioranza con il voto contrario della Germania.

12 I titoli di debito pubblico classificati *investment grade* sono quelli a basso rischio, cioè quelli emessi dagli Stati che corrono meno pericoli di default.

13 Le obbligazioni bancarie garantite sono anche dette *covered bond*.

A/4.4 Un *quantitative easing* non senza compromessi

Il programma della BCE prevede l'acquisto dei titoli di debito pubblico di tutti gli Stati dell'area euro, ma in proporzione al contributo che ogni Stato membro ha messo a disposizione per costituire il capitale della BCE.

I maggiori acquisti non riguardano quindi i paesi più bisognosi di aiuto, ma i paesi più grandi, cioè i maggiori "azionisti" della BCE. Ed è questo il primo effetto del compromesso su cui l'Eurotower ha dovuto cedere, su pressione della Germania.

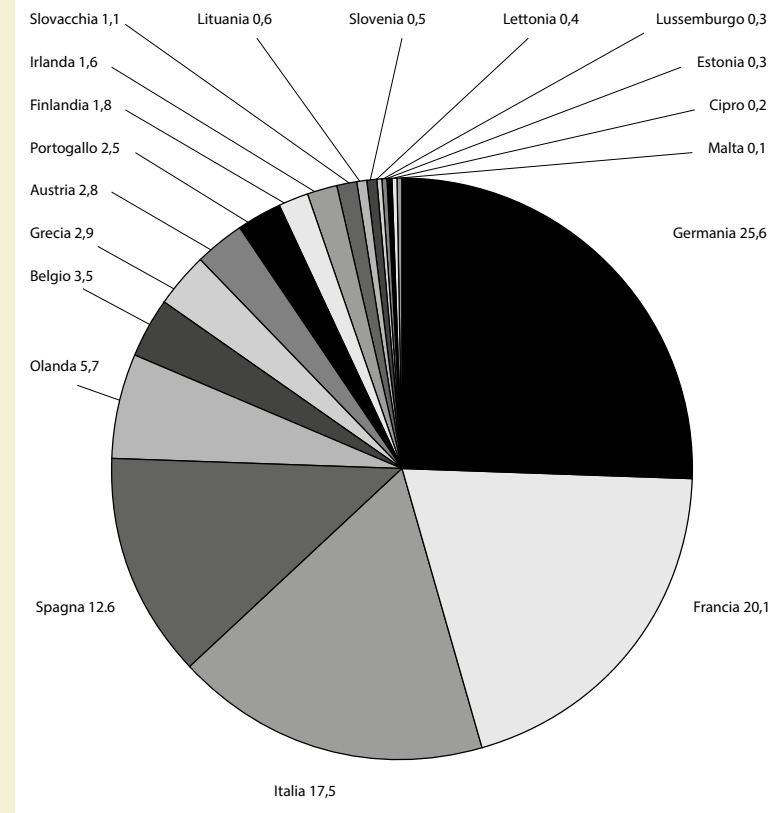
Si riporta qui di seguito la ripartizione in percentuale massima degli acquisti del debito pubblico dei vari paesi dell'area euro in proporzione al contributo da essi elargito per la costituzione del capitale della BCE:

Germania 25,6	Austria 2,8	Lettonia 0,4
Francia 20,1	Portogallo 2,5	Lussemburgo 0,3
Italia 17,5	Finlandia 1,8	Estonia 0,3
Spagna 12,6	Irlanda 1,6	Cipro 0,2
Olanda 5,7	Slovacchia 1,1	Malta 0,1
Belgio 3,5	Lituania 0,6	
Grecia 2,9	Slovenia 0,5	

Il secondo compromesso riguarda invece la ripartizione del rischio. È chiaro infatti che l'acquisto di debito pubblico comporta una assunzione di rischio, dal momento che non si può escludere un'eventuale insolvenza da parte di qualche paese, che partecipa al *quantitative easing* con i propri titoli di debito pubblico.

Ma se il debito fosse tutto a carico della BCE, avremmo che anche il rischio graverebbe sui vari paesi membri in proporzione alla loro quota di partecipazione al capitale della stessa Banca centrale.

% MASSIMA DEGLI ACQUISTI DEL DEBITO PUBBLICO



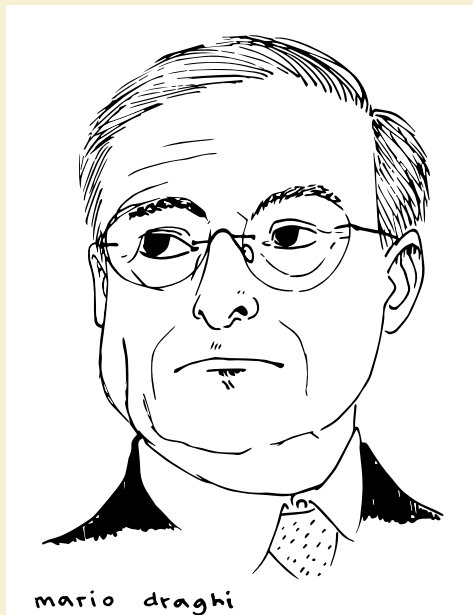
Quindi la Germania, che abbiamo visto essere la maggiore "azionista", sarebbe la più penalizzata. Da qui la decisione, voluta appunto dalla Germania, di distribuire il rischio derivante dall'acquisto del debito pubblico nella misura del 20% a carico della BCE e nella misura dell'80% a carico delle singole banche centrali dei paesi membri.



Circa invece i benefici dell'operazione lanciata dalla BCE, come abbiamo anticipato, essi dovrebbero produrre:

- un aumento dell'inflazione, che ora in Europa è la benvenuta, perché serve a combattere il pericoloso rischio della deflazione;
- minori interessi sui titoli di debito pubblico, che si traducono in uno svantaggio per i possessori dei titoli, ma in un vantaggio per lo Stato che li ha emessi e che deve pagarli;
- maggiore liquidità a disposizione delle banche, che potrebbero concedere più prestiti alle imprese e alle famiglie;
- maggiori investimenti da parte delle imprese e quindi maggiori assunzioni.

Fin qui tutto quello che può fare la BCE, che però da sola non è certo in grado di sconfiggere la crisi, né può sostituirsi agli Stati e alle altre istituzioni europee.



Quadro di approfondimento A/4

Il fondo salva-Stati e le misure degli stati membri contro la crisi

B/4.1. Il quantitative easing non basta

Il *quantitative easing* è definito una misura non convenzionale, proprio per il suo carattere straordinario e perché, come si è detto, si colloca ai limiti dell'area di competenza della Banca centrale: infatti è stato dettato dalla eccezionale gravità della crisi. Appunto per questo sono necessarie altre due importanti operazioni, l'una all'interno dei singoli Stati, l'altra a livello europeo.

La prima riguarda l'urgenza di adottare da parte dei paesi membri alcune radicali riforme strutturali nell'ambito delle istituzioni, della pubblica amministrazione, dell'istruzione, del mondo del lavoro, della politica sociale, ecc. La seconda dovrebbe portare ad un maggior coordinamento comunitario delle politiche economiche e fiscali, che tuttora restano paradossalmente in mano agli Stati membri e quindi fra loro molto diverse e spesso confliggenti.

È quanto avviene in certi paesi membri, che si comportano da veri e propri paradisi fiscali, attirando imprese e investimenti da quei partner che invece applicano una fiscalità fin troppo alta. Del resto è ben noto che i paradisi fiscali sono una conseguenza degli inferni fiscali¹⁴.

In entrambi i casi si tratta di percorsi irti di ostacoli e che comportano in un caso delle coraggiose riforme interne, nell'altro un grande balzo in avanti sulla strada del processo di unificazione.

¹⁴ Ricordiamo a tal proposito lo scandalo cosiddetto LuxLeaks, emerso dall'inchiesta sugli accordi fiscali fra il Lussemburgo e 340 grandi multinazionali attirate nel Granducato allo scopo di ridurre al minimo l'imposizione fiscale; un'operazione che nel corso degli anni ha sottratto parecchi miliardi al fisco degli altri paesi europei.



Intanto però la crisi economica e sociale non attende e quindi le istituzioni europee in quanto espressione degli Stati membri hanno realizzato, ancor prima della BCE, una rete di protezione salva-Stati e salva-banche, che naturalmente agiscono in sinergia con la Banca centrale stessa.

B/4.2. Il fondo salva-Stati *European stability mechanism*

Spesso sono proprio le difficoltà che aguzzano l'ingegno e questo qualche volta succede anche in Europa. È successo infatti che, a partire dalla fine del 2009, alcuni paesi della zona euro hanno incominciato ad avere dei problemi di finanziamento del loro debito pubblico. L'incertezza diffusasi sui mercati aveva reso dapprima molto costose e poi addirittura impossibili le operazioni alle quali ricorrono normalmente gli Stati per prendere fondi a prestito emettendo sul mercato i loro titoli di debito pubblico.

Di fronte al pericolo di un default, che avrebbe innescato un effetto domino, i paesi membri hanno reagito innalzando un *firewall*, cioè un muro di protezione o muro tagliafuoco. Quindi hanno adottato uno strumento di difesa, a cui oggi si aggiunge il bazooka, cioè l'arma di offesa della BCE.

La prima di queste muraglie, chiamata *European financial stability facility* (EFSF), era rappresentata da un fondo europeo di stabilità finanziaria dotato di un fondo di emergenza con una capacità di prestito piuttosto limitata, pari a 440 miliardi di euro, da erogare ai paesi dell'area euro in difficoltà. L'assistenza fornita era però subordinata alla esplicita richiesta dello Stato interessato e veniva concessa a condizioni assai rigorose inserite in un piano di aggiustamento economico dello Stato stesso.

Il rispetto delle condizioni e i progressi grazie alle riforme concordate erano controllate dalla cosiddetta troika, composta, come già

sappiamo, dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea e dal Fondo monetario internazionale.

Con quel primo strumento l'Unione europea andò in soccorso della Grecia, dell'Irlanda e del Portogallo. Ma si trattava di uno strumento provvisorio, che inoltre dal punto di vista giuridico si configurava come una società di diritto lussemburghese.

Proprio per ovviare ai limiti di quel primo provvedimento temporaneo, nell'autunno del 2012 i paesi dell'area euro hanno dato vita ad un nuovo meccanismo di sostegno di carattere permanente. Si tratta del nuovo fondo salva-Stati o *European stability mechanism* (ESM).

A differenza del primo, esso è una vera organizzazione intergovernativa soggetta al diritto internazionale. Dispone di un capitale di 700 miliardi di euro e di una capacità di prestito fissata per ora a 500 miliardi. Solo 80 miliardi sono stati però interamente versati dagli Stati membri, mentre gli altri 620 verranno raccolti all'occorrenza mediante l'emissione di titoli.

L'Italia si è impegnata a contribuire all'ESM per oltre 125 miliardi di euro, pari al 17,91% del capitale; una quota inferiore solo a quella della Germania e della Francia, che vi partecipano rispettivamente con il 27, 14% e con il 20,3%.

Il compito dell'ESM è da un lato quello di emettere prestiti ai paesi dell'area euro in difficoltà e dall'altro di acquistare titoli da quegli stessi paesi¹⁵.

L'aiuto anche in questo caso può avvenire solo a condizioni ben precise, che richiedono la correzione della politica economica del paese beneficiario, nonché il rispetto di precise condizioni concordate con la troika.

¹⁵ Questo compito è stato affidato anche ad un altro meccanismo di soccorso, vale a dire l'*Outright monetary transactions* (OMT), conosciuto anche come piano *anti-spread*. Anche l'OMT ha il compito di acquistare titoli di Stato a breve termine sul mercato secondario, con lo scopo appunto di ridurre le pressioni derivate da uno *spread* troppo alto e placare i timori sui mercati finanziari.



B/4.3. Oltre il rigore della troika

Proprio l'obbligo di sottostare a queste condizioni ha spesso scoraggiato alcuni paesi, che pure si trovano in gravi difficoltà, dall'accedere al fondo. Tra questi anche l'Italia che, pur essendo il terzo contribuente del fondo stesso, ha scelto di evitarne l'utilizzo per non incorrere nel commissariamento esterno della troika.

Appunto per il suo rigore, la troika è considerata nei paesi cosiddetti periferici¹⁶ dell'Unione, cioè nei paesi più poveri, non solo il simbolo dell'Europa senza cuore incurante della solidarietà e della dignità umana, ma anche la causa stessa della crisi. L'esempio più clamoroso è offerto dalla Grecia, dove dopo cinque anni di commissariamento da parte della troika sono aumentati non solo la povertà e la disoccupazione, ma anche il debito pubblico.

Questo argomento offre naturalmente interessanti occasioni di approfondimento e di confronto, come del resto il tema non meno attuale dell'uscita o meno dall'euro, che agita la bella e inaffidabile penisola ellenica e non solo.

Tutto questo va però oltre il programma che ci siamo proposti nel libro e potrà essere oggetto di approfondimenti in altre sedi.

Diverso dal fondo salva-Stati è invece il *quantitative easing* che, come abbiamo visto, riguarda tutti i paesi a prescindere dal loro stato di difficoltà e non pone condizioni.

Altro motivo di speranza può essere rappresentato da una congiuntura timidamente favorevole in cui pare stia entrando l'Europa e naturalmente anche l'Italia. Essa è data, oltre che dall'entrata in vigore del *quantitative easing*, dalla svalutazione dell'euro che favorisce le esportazioni, dal calo del prezzo del petrolio che alleggerisce la nostra bolletta energetica e abbassa i costi di produzione, dall'at-

16 Sono considerati paesi periferici dell'Unione l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna, l'Italia, la Grecia e Cipro.

tivo della nostra bilancia commerciale, dalla crescita dell'economia tedesca con effetti positivi sull'indotto che interessa anche le imprese italiane, ecc.

Resta invece tuttora grave il problema della disoccupazione, soprattutto di quella giovanile, che mortifica le speranze e le prospettive proprio di quanti sono chiamati a portare avanti il progetto comunitario.

Sta ora agli Stati membri e alle istituzioni europee il compito di restituire ai giovani la dignità di cittadini attivi e partecipi della più grande democrazia e del più grande mercato del mondo.

Chi siamo

La Casa per l'Europa di Gemona è una realtà che si fonda sul volontariato e sulla passione. Sul volontariato perché l'opera e l'impegno di chi ci lavora non hanno prezzo; sulla passione perché è da essa che derivano la tenacia, il coraggio e lo slancio per superare le immancabili difficoltà e gettare il cuore oltre l'ostacolo.

Essa è nata il 10 marzo 1989 (anno della caduta del muro di Berlino e di epici accadimenti e di radicali trasformazioni per l'Europa), come libera Associazione senza scopo di lucro ed è stata subito riconosciuta dalla Regione Friuli Venezia Giulia come *Ente di promozione europea* ai sensi della L.R. 6/89.

In realtà la Casa per l'Europa di Gemona ha radici più profonde, che infatti traggono origine dalla ricostruzione del Friuli seguita al terremoto del 1976. Fu appunto a quella straordinaria gara di solidarietà, sviluppatasi dopo i lutti e le devastazioni del sisma, che si associarono, tra i tanti benefattori, anche i dipendenti dell'Istituto di ricerca di Ispra (VA), organo decentrato del Centro Comune di Ricerca della Commissione europea.

Il loro aiuto era però espressamente finalizzato alla realizzazione, proprio a Gemona cuore del terremoto, di una Casa per l'Europa, cioè di una struttura capace di aprire l'orizzonte del Friuli su una dimensione europea e di diffondere, soprattutto fra i giovani, i valori di quell'Europa che al Friuli terremotato aveva dato tanto.

Ma l'attivazione di essa è subito apparsa anche come una conferma della naturale vocazione mitteleuropea di una Regione collocata nell'estremo lembo nord-

orientale dell'Italia e proiettata verso l'Europa in divenire. Trascorso il periodo più critico dell'emergenza, si giunse alla costituzione formale dell'Associazione, per interessamento di alcuni convinti europeisti e di alcuni amministratori illuminati. La nuova realtà gemonese ha avuto in un primo tempo una vera funzione pionieristica nell'ambito dell'intero territorio regionale e, successivamente, ha svolto un'azione di stimolo per la nascita di altre analoghe strutture, che infatti sono sorte a Gorizia e a Trieste.

Che cosa facciamo

Fin da subito la Casa per l'Europa ha cominciato ad operare per formare nei giovani, e non solo, una coscienza civile europea basata sui valori del pluralismo, della pace e della cooperazione fra i popoli. In particolare essa si è impegnata, così come tuttora si impegna, a promuovere una nuova identità europea inclusiva e tollerante basata su una cittadinanza sovranazionale attiva e partecipativa nell'ambito della grande democrazia comune.

Dopo un primo periodo trascorso nella sede originaria di Maniaglia, località molto suggestiva, ma troppo decentrata, ora la Casa per l'Europa ha la sua sede nella centralissima Piazza del Ferro, dove è Punto Eurodesk e dove assolve anche alla funzione di Informagiovani per conto del Comune di Gemona.

Da qui essa sviluppa la progettazione e la realizzazione di tutte le sue attività, che riguardano in modo specifico:

- la diffusione e la conoscenza dei grandi temi europei, con particolare riferimento a quelli aventi importanti ricadute sul territorio regionale;
- la promozione del confronto e del dibattito sulle attualità europee all'interno di lezioni, convegni e seminari destinati alla cittadinanza;
- la collaborazione con gli Istituti scolastici, finalizzata a promuovere fra i giovani una cultura e un'educazione civica europea;
- il sostegno delle varie iniziative o programmi di scambi culturali fra le scuole del territorio e le scuole di altri paesi europei, in particolare di quelli realizzati nell'ambito di specifici programmi dell'Unione europea;
- gli interventi nelle associazioni culturali per adulti, al fine di rispondere al bisogno di informazione e di approfondimento dei cittadini sulle istituzioni europee e sulle regole della democrazia sovranazionale;

- l'organizzazione di eventi celebrativi che richiamano i valori fondanti della nuova Europa, come la Giornata europea;
- la realizzazione di programmi comunitari extrascolastici rivolti ai giovani;
- la collaborazione con enti e istituzioni che condividono e sostengono le azioni di promozione europea;
- la pubblicazione di atti e di altri strumenti di informazione;
- ...e molto altro.



Casa per l'Europa
Piazza del Ferro, 9
Gemona del Friuli (UD)

Le nostre pubblicazioni

Per diffondere le sue attività culturali e documentare i lavori dei suoi convegni e seminari, la Casa per l'Europa ha prodotto le seguenti pubblicazioni, che vengono gratuitamente distribuite in occasione di incontri, manifestazioni e celebrazioni:

- La Casa europea di Gemona del Friuli, 1989;
- L'Europa dei cittadini - famiglia scuola istituzioni, 1990;
- La nostra Europa, 1991;
- Verso l'Europa dei popoli - integrazione comunitaria e identità locali, ruolo e prospettive per la scuola europea, 1992;

- L'Europa dei giovani, delle professioni, dell'Università, dei mercati - l'orientamento professionale e curricolare per il mercato europeo, 1993;
- L'Europa che dobbiamo imparare, l'Europa che dobbiamo insegnare, 1993;
- Cambiamenti all'est e cooperazione Alpe Adria - il ruolo del Friuli Venezia Giulia, 1994;
- Cittadini europei si diventa... a scuola, 2000;
- Democrazia e informazione, 2003;
- Cooperazione e integrazione europea nell'area dei Balcani, 2005;
- La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in versione latina, italiana e friulana), 2008;
- Il Trattato di Lisbona - argomenti e documenti per l'integrazione europea, 2010;
- I boschi dell'Alto Friuli e l'energia, 2013.
- Impariamo l'Europa, vol. 1, 2013.

Presentazione	5
Prefazione	7
Premessa dell'autore	9
Capitolo 1	
L'Europa disunita davanti al tribunale della storia	11
1.1. A cento anni dagli spari di Sarajevo	13
1.2. Il dramma europeo, atto secondo	17
1.3. All'Europa in crisi la storia fu maestra di vita?	18
1.4. L'Europa capro espiatorio	20
1.5. La crisi, una pianta antica e sempreverde	22
1.6. Il fallimento dei Bardi e dei Peruzzi nella Firenze del Boccaccio	23
1.7. La bolla speculativa dei tulipani	24
1.8. La cartamoneta invade la Francia	26
1.9. Il giovedì nero di Wall Street e dell'America	27
1.10. La bolla dei <i>subprime</i> e il labile confine fra liberismo e anarchia	29
1.11. Il contagio investe l'Europa	30
1.12. Dalla crisi greca alle prime misure dell'Unione europea	31
1.14. Le contraddizioni di un'Europa incompiuta	36
1.15. La fragile politica estera e di sicurezza comune (PESC)	37
1.16. L'euro, una moneta senza eroi e senza Stato	41



1.17. Una sleale politica fiscale	42
1.18. Il debito pubblico e gli <i>eurobond</i>	43
1.19. Restare o uscire dalla casa comune?	45
1.20. Cambiare l'Europa per salvare l'Europa e il mondo	46
1.21. L'Europa riaccenda le luci	48
A/1 Una profonda faglia etnica e nazionalista attraversa tuttora l'Europa	50

Capitolo 2

La democrazia europea e le sue istituzioni	57
2.1. La democrazia europea.....	59
2.2. Gli organi della democrazia europea	63
2.3. Democrazia e burocrazia nell'Unione europea.....	64
2.4. Il Parlamento europeo, un motivo d'orgoglio che forse ci sta	66
2.5. Da assemblea di nominati ad assemblea di eletti; da organo consultivo a organo legislativo	68
2.6. Entrano in vigore le regole del trattato sull'Unione europea	70
2.7. Che cosa fa il Parlamento europeo	71
2.8. Come si compone il Parlamento europeo	73
2.9. Quanti seggi ad ognuno degli Stati membri.....	73
2.10. Come vengono eletti i membri del Parlamento europeo	76
2.11. Destra, Sinistra e Centro nel Parlamento europeo	78
2.12. Il motore del Parlamento europeo, ovvero le commissioni permanenti	81
2.13. Come funzionano le sedute plenarie.....	83
2.14. Il multilinguismo del Parlamento europeo nel rispetto delle diversità	84
2.15. L'organizzazione interna del Parlamento europeo	86
2.16. Tre sedi per un Parlamento	87
2.17. Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali	91
2.18. Il Consiglio europeo, ovvero il gabinetto politico dell'Unione	92
2.19. Come mettere d'accordo tanti interessi nazionali.....	93
2.20. Il Consiglio o camera degli Stati.....	94
2.21. L'Eurogruppo: un organo efficiente perché informale	96
2.22. L'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la sicurezza comune: due cappelli per una sola testa	97
2.23. Il ruolo del Consiglio e il solito tabù della politica estera	98

2.24. Un Comitato dei rappresentanti permanenti in aiuto al Consiglio.....	100
2.25. La Commissione europea: un esecutivo con poteri straordinari	101
2.26. Ventotto "ministri" per un governo.....	103
2.27. La Corte di giustizia titolare del terzo potere.....	106
2.28. La Corte dei conti europea a guardia del pubblico denaro	107
2.29. L'Europa delle banche: la Banca centrale europea e la Banca europea degli investimenti	107
2.30. Dalla parte dei cittadini: il Mediatore europeo	108
2.31. Gli organi consultivi dell'Unione europea: il Comitato delle regioni (CdR) e il Comitato economico e sociale europeo (CESE)	109
A/2 Il deficit di democrazia e di governabilità dell'Unione Europea	111
B/2 Quadro sinottico delle istituzioni dell'Unione Europea	117
C/2 Organico della Commissione europea in funzione dal 1° novembre 2014 al 2019.....	122

Capitolo 3

L'Europa del dare e dell'avere	127
3.1. Mai così a rischio il cantiere della casa comune	129
3.2. Un'azione globale per un'emergenza globale.....	130
3.3. L' "Europa 2020", per una strategia di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva	132
3.4. I "compiti per casa" assegnati agli Stati membri.....	134
3.5. L'Europa dei grandi obiettivi e delle scarse risorse	136
3.6. Il bilancio dell'Unione europea: una mano che prende e una mano che dà..	137
3.7. Il bilancio dell'Unione europea secondo i trattati	139
3.8. I principi di corretta gestione a cui si ispirano le regole del bilancio europeo	140
3.9. Perché un quadro finanziario pluriennale.....	142
3.10. Il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 in milioni di euro.....	144
3.11. Le risorse straordinarie dell'Unione europea, ovvero il progetto Juncker..	147
3.12. Gli strumenti finanziari dell'Unione europea, ovvero i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)	150
3.13. La mano che prende, ovvero le entrate del bilancio dell'Unione.....	152
A/3 Le regole del <i>fiscal compact</i>	159

Capitolo 4

Euro che unisce, euro che divide	165
4.1. L'euro, quanto ne sappiamo	167
4.2. I primi passi verso la moneta unica.....	168
4.3. Dall'ECU alla nascita dell'Unione economica e monetaria	169
4.4. I criteri o parametri di Maastricht.....	170
4.5. L'euro in tasca ai cittadini	172
4.6. L'euro ha scavalcato gli oceani.....	174
4.7. Chi amministra l'euro?	175
4.8. Gli organi della Banca centrale europea	177
4.9. Che cosa fa la Banca centrale europea.....	178
4.10. Dentro i forzieri della Banca centrale europea	179
A/4 Il fondo salva-Stati e le misure degli stati membri contro la crisi	189
La Casa per l'Europa di Gemona del Friuli	195

Finito di stampare nel mese di maggio 2015
Tipografia Rosso Soc. coop. - Gemona del Friuli (UD)

“

Il pensiero e la cultura di noi europei ci appaiono oggi deboli e minacciati da ogni parte. Ma possiamo sperare che questa debolezza racchiuda in sé la possibilità di una metamorfosi dell'Europa, e la possibilità dell'Europa di contribuire alla metamorfosi del mondo.

”

Edgard Morin e Mauro Ceruti, **La nostra Europa**
Raffaello Cortina editore, 2013



Renato Damiani è socio fondatore e già Vicepresidente della Casa per l'Europa di Gemona, per conto della quale si dedica alle attività culturali di divulgazione e di promozione europea attraverso incontri nelle scuole, corsi per adulti, pubblicazioni, saggi ed articoli.

Come già il primo, anche il secondo volume di "Impariamo l'Europa" ha lo scopo di favorire nei cittadini, ed in particolare nei giovani, la formazione di una coscienza europea, di una identità sovranazionale, nonché di una partecipazione attiva e responsabile alla più grande democrazia del mondo.