



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

A
I
Lecture
Spinelli
e
r
o

Lecture 2006

Tommaso Padoa-Schioppa

MANCANZE D'EUROPA

Torino, 17 gennaio 2007
Aula Magna, Università degli Studi di Torino

Tommaso Padoa-Schioppa

MANCANZE D'EUROPA

I. Introduzione

E' un grande onore parlare di Europa presso questo Centro Studi, una sede che si dedica con passione e competenza alla ricerca e al dibattito sul federalismo, sopranazionale e infranazionale. Ed è un onore aggiuntivo che questa lezione prenda il nome di Altiero Spinelli e si tenga nell'anno in cui ricorre il centenario della sua nascita.

Chiunque ami l'Europa e abbia fatto della sua unione politica un orientamento della propria vita di cittadino ha verso Altiero Spinelli un debito immenso, cui si aggiunge, nel mio caso, un legame affettivo. In questo momento del farsi dell'Europa, tale debito appare ancora più grande perché è divenuto lecito interrogarsi sulla questione che costituisce l'architrave del suo pensiero e della sua azione politica: la necessità del passaggio, *costituzionale e istituzionale*, al federalismo europeo.

Il richiamo alla grande visione del cambiamento istituzionale, di cui Altiero Spinelli fu il massimo ispiratore, viene per consuetudine contrapposta all'approccio 'funzionalista' di un altro degli artefici eminenti della costruzione europea: Jean Monnet – comunemente designato come fautore del pragmatismo dei piccoli passi, del procedere senza rendere esplicita la meta ultima.



È una contrapposizione che non corrisponde alla verità, né dal punto di vista del pensiero politico né da quello dell'azione concreta. Jean Monnet era convinto che le specifiche iniziative avrebbero infine portato a un livello di interdipendenza tale da rendere inevitabile il passaggio agli *Stati Uniti d'Europa*, che era la meta assunta nel nome stesso del suo comitato di Azione, anche se non esplicitata volta per volta. La grande visione di Spinelli, il suo costante riferimento all'idealità del federalismo costituzionale, non furono mai disgiunti da pragmatismo – pragmatismo che lo portò, per esempio, a esortare il Parlamento europeo ad accettare l'Atto unico, pure così diverso dal suo progetto ideale.

Della straordinaria combinazione di grande visione e realismo, di cui Spinelli ci ha fornito eccezionale esempio, l'Europa ha oggi più bisogno che mai.

In questa lezione, vorrei interrogarmi sulle cause delle difficoltà in cui si trovano oggi la società e i cittadini europei, e sulla direzione da prendere per cercare di superarle. Mi propongo di argomentare che le difficoltà dell'Europa – quelle che tanto spesso vengono ora indicate come motivi che impediscono passi decisi verso il completamento della sua unione – dipendono essenzialmente dalla mancanza d'Europa, dall'unione che *non c'è*, non dall'Unione che *c'è* e che vedea-

mo operare in modo tanto deludente; dipendono dalla insufficiente capacità di decidere e di mettere in atto le decisioni dell'Unione, un'insufficienza che scoraggia nuove iniziative, pur tanto necessarie. Di qui il diffuso disagio e avvillimento degli europei nel fronteggiare le sfide del nostro tempo, la loro insoddisfazione per i risultati dell'azione comunitaria, la loro crescente sfiducia nel progetto di unione.

La lettura dei fatti che vi propongo porta dunque a capovolgere la tesi oggi prevalente. Ci sentiamo continuamente ripetere che l'Europa è la causa dei molti mali che affliggono la nostra società e che ciò costituisce *la* ragione per abbandonare il disegno di un'Europa unita politicamente, anzi per bloccarne il progresso. Ritengo, al contrario, che le sfide di oggi non originino dalla costruzione europea, che esse esistano indipendentemente da essa; andrebbero fronteggiate comunque, e affrontarle senza (o con troppo poca) unione le renderebbe davvero insormontabili.

Causa del profondo senso di impotenza e di estraniamento di fronte al farsi del mondo di oggi non sono le *mancanze* dell'Unione europea; è la *mancanza* d'Europa. La confusione tra *le* mancanze – gli errori, le lacune, le contraddizioni – e *la* mancanza è all'origine di una spirale di crescente delusione e di progressivo disimpegno che

costituisce il pericolo mortale cui oggi è esposta l'intera società europea.

II. Mancanze e mancanza

Sono passati i tempi – di cui, come immagino alcuni di voi, ho viva memoria – in cui la validità del progetto di Europa unita veniva data quasi per ovvia. Argomentarne le ragioni per persuadere i dubbiosi e convincere le nuove generazioni fu, per lungo tempo, ritenuto superfluo.

Non richiamo quella stagione per rimpiangerla: proprio in essa si posero i semi della disaffezione e dell'insufficiente capacità di guida di cui dirò più avanti. La richiamo per rilevare il contrasto con l'umore prevalente di oggi. Sul valore del progetto europeo l'onere della prova si è ora invertito. Nei giornali e nelle televisioni, italiane e internazionali, imperversano scetticismo e cupa retorica, prevale la visione negativa. La 'crisi dell'Europa' viene annunciata con una insistenza che rende trita questa espressione e al tempo stesso ne afferma l'apodittica verità. I risultati delle consultazioni referendarie in Francia e Olanda sono anche il frutto di questo nuovo conformismo.

L'anti-europeismo oggi dominante nell'informazione ad alta frequenza (per chi non disdegna la lettura di libri e saggi il panorama si fa assai

diverso) dissemina insistentemente frasi fatte e luoghi comuni sulle mancanze dell'Europa. Le mancanze sono, a loro volta, prospettate come prove conclusive della fallacia, della futilità del progetto di unione. Nella sua superficialità il torrente della cronaca non si sofferma a distinguere tra mancanze vere e immaginarie. Distinguere, invece, è necessario; è il presupposto per ogni giudizio serio.

Cominciamo con le favole, le *mancanze immaginarie* divulgate a ritmo quasi quotidiano, una sorta di basso continuo che accompagna la reale vicenda europea, senza mai interrompersi. Alle tre categorie in cui si possono classificare possiamo dare, rispettivamente, i nomi di catastrofi, misfatti ed eccessi.

Le *catastrofi*, sempre prossime venture, sono quelle regolarmente annunciate come conseguenza di qualche progetto europeo, quale la conversione all'euro, o l'allargamento dell'Unione, o una fusione transeuropea di imprese bancarie o energetiche. Tanto enfatico è l'annuncio, quanto sommessa è la smentita che si rende poi necessaria, quando, alla prova dei fatti, la catastrofe non ha avuto luogo.

La categoria dei *misfatti* riguarda invece l'attribuzione all'Europa della responsabilità di mali che affliggono la nostra società; l'Unione europea come capro espiatorio. Se il terrorismo e la delin-

quenza ci minacciano è colpa di Schengen; quello stesso accordo che ha portato numerosi paesi, tra cui il nostro, a rafforzare e rendere più efficienti i controlli alle frontiere. Se l'occupazione e la crescita languono è colpa delle regole di Bruxelles; quelle stesse regole che hanno favorito per oltre trenta anni una crescita molto superiore a quella degli Stati Uniti. Se le tradizioni locali nella lingua o nella gastronomia vanno perdendosi, la colpa è dell'Europa, piuttosto che della omogeneizzazione di gusti e modi di esprimersi, che la globalizzazione diffonde e che sicuramente Bruxelles non incoraggia.

Infine, gli *eccessi*, la terza categoria di mancanze dell'Europa, favoleggiate nel disprezzo dei fatti. La burocrazia europea è pletorica e invadente, ignorando che la Regione Lombardia o il comune di Parigi hanno più dipendenti della Commissione Europea. Si lamentano la tecnocrazia di Bruxelles e un suo 'deficit democratico', ignorando i continui richiami alla necessità di maggiore competenza tecnica degli amministratori nazionali e locali, e tacendo che la procedura di nomina dell'esecutivo europeo corrisponde del tutto a quella con cui si forma il governo nei regimi di democrazia parlamentare. Due pesi e due misure.

Non ci sono però solo le favole. Esistono – e sono gravi – le *mancanze reali* dell'Europa: lacune, sbagli e contraddizioni di un progetto ancora in-

compiuto che sembra aver perso il suo slancio.

Anche le mancanze reali appartengono a diverse tipologie. La prima è quella degli *effettivi eccessi* dell'azione europea. Questi emergono dalla copiosa aneddotica dei casi in cui si è legiferato su dettagli insignificanti certo non bisognosi della complessa macchina legislativa di Bruxelles, ma anche da analisi rigorose su una applicazione corretta del principio di sussidiarietà. Se i sondaggi di opinione registrano un calo nel favore che sostiene il progetto europeo è anche a causa di questi eccessi.

Si noti, però, che il principio di sussidiarietà è oggi invocato quasi solamente per limitare i poteri dell'Unione, mentre una sua corretta applicazione dovrebbe essere simmetrica, cioè operare in senso estensivo e non solo riduttivo. La sussidiarietà dovrebbe, inoltre, riguardare tutti i livelli di governo, ed essere messa in pratica sia per attribuire ai governi regionali o municipali poteri dello Stato in alcuni ambiti (ad esempio l'urbanistica), sia, quando è opportuno, per attribuirli all'Unione – come in alcuni casi è già stato fatto.

Il *mancato assolvimento dei compiti assegnati* costituisce una seconda tipologia di reali mancanze dell'Europa. Gli esempi sono sotto i nostri occhi: dal fatto che il Mercato unico è tuttora irrealizzato alla mai compiuta riforma della politi-

ca agricola; dai litigi sulla destinazione delle risorse comunitarie del tutto sproporzionati alla loro esiguità, alle dispute sulla corretta applicazione del Patto di Stabilità.

L'inefficacia del potere comunitario, unita all'inerzia delle amministrazioni nazionali, *delude le aspettative dei cittadini* anche su questioni più spicciole. Questa insoddisfazione (a volte beffa inattesa, a volte frustrazione ricorrente) si configura come una terza tipologia di mancanze dell'Europa di cui la gente comune ha diretta e quotidiana esperienza – ad esempio quando subisce le complicazioni derivanti dell'insufficiente integrazione dei servizi finanziari al dettaglio, o sperimenta esasperanti difficoltà nel trasferire, assieme alla residenza, la propria automobile in un altro paese europeo.

Prima di passare all'analisi di quelle che penso siano le cause profonde delle mancanze dell'Europa, vorrei ricordare, visto l'elevato valore politico ad essi attribuito, che anche per i risultati dei referendum in Francia e Olanda occorre distinguere tra verità e favole. A che cosa fu detto 'no'? Al 10 per cento di materiale innovativo rispetto al contenuto dei Trattati precedenti, o all'intera costruzione europea come è stata edificata dagli anni Cinquanta? 'No' all'insufficiente condivisione di sovranità proposta da una Costituzione in cui resta quasi intatto il potere di veto degli Sta-

ti, oppure 'no' a un potere delle istituzioni comunitarie ritenuto già troppo grande? E perché non ricordare mai che i paesi e i cittadini che hanno risposto 'sì' sono in Europa assai più numerosi di quelli che hanno detto 'no'?

Attenzione: confutare le critiche infondate non vuol dire sminuire le difficoltà che l'Europa sta attraversando. Delle mancanze immaginarie dell'Europa bisogna occuparsi per capirne l'infondatezza. Di quelle reali per comprenderne le ragioni e porvi rimedio.

Ma, dicevo, la lettura che intendo proporre delle difficoltà in cui versa l'Europa è diversa. Essa rovescia il luogo comune secondo cui, essendo l'Europa stessa se non proprio la causa dei molti mali di cui soffriamo quanto meno il luogo in cui essi si manifestano con maggior forza, non dobbiamo e non possiamo volerne ancora di più; proprio come l'avvelenato non deve assumere ulteriori dosi della sostanza che l'intossica.

Ebbene, ritengo che una riflessione senza pregiudizio possa portarci a una sola conclusione: le molte difficoltà delle nostre società non sono causate dall'Europa, ma è la sua mancanza che le inasprisce e le rende insormontabili; la causa non è l'Unione (con la 'U' maiuscola), bensì la mancanza di unione (con la 'u' minuscola). L'Europa è il luogo del malessere, l'unione dell'Europa è il rimedio.

Questa la tesi che voglio proporre. Cercherò ora di illustrarla in riferimento a tre questioni – globalizzazione, energia e finanza – che vanno considerate come esempi. La stessa tesi potrebbe essere argomentata, con non minore forza, trattando di altre questioni che ci preoccupano: dalla sicurezza all’immigrazione; dallo stato sociale alla politica estera.

III. Globalizzazione

La globalizzazione è ormai la grande trasformazione storica a cui riferirsi per comprendere gli sviluppi e le prospettive della nostra economia e società, un processo di cui non abbiamo ancora compreso a fondo la natura e che non riusciamo a governare. I cambiamenti profondi e molto rapidi che osserviamo nella divisione internazionale del lavoro e nella composizione dei flussi di beni e capitali nel mondo avvengono sotto la spinta di due potenti fattori: la facilità di trasmissione dell’informazione e l’emergere di nuove potenze economiche, concorrenti quasi imbattibili per costo, qualità di prodotti e servizi offerti.

Solo la fantasia di uno spirito stravagante potrebbe imputare all’Europa la globalizzazione che scuote i sistemi produttivi dei paesi industriali e minaccia di erodere il tenore di vita dei cittadini europei. Nessun paese si può sottrarre a questa

scossa, qualunque sia la sua specializzazione produttiva, gli specifici elementi di forza e debolezza del suo sistema economico.

I paesi europei, con differenze non trascurabili di strategia, hanno perlopiù reagito alla sfida *uti singuli*. Tutti hanno puntato sulla promozione *individuale* di prodotti e investimenti nazionali all’estero, un metodo che rafforza il potere contrattuale dei paesi terzi a scapito di quelli europei; la condanna a subire il ‘*divide et impera*’, gli europei l’hanno creata e continuano a crearla con le loro stesse mani. Molti si sono arroccati a difesa di proprie nicchie di produzione non ancora minacciate, paralizzati dalla sfiducia di avere già perso la gara. In ogni paese europeo, poi, una parte del ceto politico, indipendentemente dalla sua collocazione ideologica, ha cercato consensi suggerendo misure protezioniste, immemore che la competenza per le trattative sul commercio estero è, questa sì, in mano all’Unione.

All’Unione europea come soggetto unitario politico ed economico – in verità l’unico soggetto in grado di rispondere alla sfida della globalizzazione – si pensa di rado e svogliatamente. Si giunge ad additare la moneta unica come causa del declino di competitività, dimenticando sia le differenze di *performance* commerciale tra i paesi che la condividono, sia quanto rovinosi si erano rivelati gli effetti delle svalutazioni competitive

cui tanti paesi, l'Italia *in primis*, solevano ricorrere prima dell'euro.

Solo un'azione europea comune potrebbe dare vero impulso alla competitività internazionale del vecchio continente e far cogliere appieno le opportunità di sviluppo offerte dai nuovi mercati. Certo, ciascun paese deve in ogni caso 'tenere in ordine la propria casa', ammodernandosi, stimolando la concorrenza, sostenendo la crescita della produttività, fornendo servizi pubblici di qualità, assicurando l'equilibrio dei conti pubblici. Ma solo un'azione comune può moltiplicare l'efficacia degli sforzi e promuovere un'Europa vincente nella competizione planetaria.

Tanto l'ordine sparso delle politiche nazionali, quanto l'esiguità dei risultati conseguiti dalla Strategia di Lisbona rivelano che l'Europa è *oggetto* della globalizzazione, ma manca quale *soggetto* capace di reagire ad essa in modo efficace. La sfida si fa ancora più difficile e i contraccolpi più gravi; si stenta a concepire e attuare risposte efficaci; aumenta il numero di coloro che perdono il lavoro in imprese messe fuori mercato dai nuovi concorrenti – e che spesso incolpano l'Europa di questo.

Un ambito in cui la mancanza d'Europa nel rispondere alla globalizzazione si manifesta in modo clamoroso è la sua rappresentanza sulla scena del mondo. Nel Fondo Monetario e nel-

la Banca Mondiale, nell'OCSE, nella Banca dei Regolamenti Internazionali, nei consessi internazionali come il G8 e il G20, in tutte queste sedi, delle quali ho una diretta esperienza maturata nel corso di molti anni, la presenza europea è frammentata e perciò quasi insignificante: vi sono i rappresentanti dei singoli paesi, la Commissione, la presidenza di turno dell'Unione, quella dell'Eurogruppo, la Banca Centrale Europea; tutti si spingono a vicenda perché il loro volto compaia nella foto di gruppo, incuranti del fatto di non riuscire – a causa della loro divisione e di un esasperato bisogno di visibilità – ad articolare un'autorevole voce comune. L'Europa esercita un'influenza di gran lunga inferiore a quella del suo peso economico; è per lo più in balia degli sviluppi globali invece di concorrere a governarli; oggetto e non soggetto. Tutto ciò è lampante, ma il progresso verso forme più efficaci di rappresentanza internazionale dell'Europa è impedito dalla difesa di incarichi nazionali che la realtà dell'economia mondiale rende sempre meno rilevanti.

IV. Energia

L'oggetto della divisione e del conflitto divenga il punto dell'incontro e dell'unione. Dobbiamo a Jean Monnet che questa straordinaria intuizione si sia trasformata in un concreto pro-

getto, il punto da cui partì più di cinquanta anni fa il cammino dell'Europa verso l'unione. Fu così che furono poste sotto il controllo comune di una sola autorità le due risorse per le quali si erano combattute tre guerre in due generazioni proprio nel cuore dell'Europa: il carbone e l'acciaio, il fuoco e il ferro.

Nel mezzo secolo che è seguito la struttura dell'economia europea è profondamente mutata: la produzione dell'acciaio si è spostata nei paesi di nuova industrializzazione e il peso del carbone nella produzione di energia è di molto scemato. Ma oggi, non meno di allora, un approvvigionamento di energia sicuro, affidabile e - con la sensibilità dei nostri giorni - poco inquinante rimane una necessità vitale per l'economia europea.

Ripercorrere la storia delle iniziative europee in campo energetico è ripercorrere gli alti e bassi del processo di integrazione. Per l'impulso nato con la conferenza di Messina del 1955, si preparò il trattato di Roma e, allo stesso tempo, quello dell'energia atomica, l'Euratom. Il successivo abbandono del progetto energetico, determinato dal ritorno di spinte nazionaliste in ambito nucleare, soprattutto in Francia, coincise con un arresto dei lavori nel cantiere comunitario. Più recentemente, il rinnovato slancio della costruzione europea che portò al mercato e alla moneta unica, si espresse nel campo dell'energia con di-

rettive che, una volta recepite, portarono all'abolizione dei monopoli nazionali, all'apertura del mercato, alla riorganizzazione dei sistemi tariffari, a una maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale e all'uso razionale dell'energia.

L'Europa dell'energia rimane in mezzo al guado. Il mercato unico non è effettivamente tale, né dal punto di vista della *produzione*, con il permanere di barriere di fatto al controllo estero delle imprese del settore, né dal punto di vista del *commercio*, per l'assenza di reti unificate che permettano flussi di energia adeguati per volume e modalità. La stessa liberalizzazione è ancora incompleta, soprattutto nella distribuzione, e persistono importanti rendite di posizione. Il risultato è che il prezzo dell'energia per i cittadini e le imprese è più alto di quello che potrebbe essere. Si aggravano gli effetti del rincaro a cui siamo fatalmente destinati per effetto del crescente fabbisogno energetico delle grandi economie emergenti.

La mancanza d'Europa in campo energetico appare ancora più evidente se si guarda lontano. L'interruzione di questi giorni delle forniture di greggio alla Germania evoca l'angosciante prospettiva di un venir meno della sicurezza dell'approvvigionamento - un rischio che si intensificherà con il prevedibile aumento della dipendenza energetica dell'Italia e dell'Europa, in

particolare se verranno confermate le remore al nucleare. Una volta di più, nell'affrontare la questione energetica i paesi europei dimenticano che 'l'unione fa la forza': con i produttori di energia essi stipulano accordi *bilaterali* – sia di fornitura sia di investimento in infrastrutture – col risultato di aumentare il potere contrattuale della loro controparte. In questo modo essi accrescono i rischi della dipendenza e sminuiscono la propria capacità di influenzare le scelte di esplorazione e sfruttamento dei giacimenti.

La chiave per garantire un approvvigionamento affidabile è già stata individuata: è la creazione di rapporti di *cooperazione* con una *pluralità* di paesi produttori. Solo tali rapporti permetterebbero di instaurare un clima di fiducia e di dare vita a progetti di lungo periodo ispirati alla non discriminazione nell'accesso a investimenti e concessioni. Solo progetti di tal natura potrebbero dare certezza e affidabilità a prezzi e forniture.

Ma è del tutto evidente che il realizzarsi di questa strategia non è impresa alla portata di singoli paesi europei, fossero anche quelli economicamente e politicamente più forti. *Nessuno* dei paesi europei è ormai abbastanza grande per il mondo di oggi. Solo l'Europa quale soggetto singolo può operare con efficacia attuando una politica energetica propria, coerente con una politica

estera e di sicurezza comune: così fanno gli Stati Uniti, così la Cina, l'India, il Brasile.

Anche sulla questione dell'effetto ambientale e climatico della produzione e del consumo di energia, la voce dell'Europa è carente, meno forte e autorevole di quanto potrebbe.

La mancanza di unione ('u' minuscola) sulle questioni energetiche si traduce in una rappresentanza europea del tutto inefficace nelle sedi internazionali dove si affrontano due questioni che sono globali per eccellenza, due questioni che sono una semplice applicazione del principio di sussidiarietà imporrebbe di assegnare senza esitazione a un governo mondiale: l'inquinamento dell'ambiente naturale e il cambiamento climatico. Ancora una volta è la mancanza d'Europa a intralciare la soluzione di un problema condiviso, a peggiorarne le conseguenze.

La proposta di strategia comune in campo energetico avanzata dalla Commissione nella sua comunicazione del 2006 potrà determinare, se sarà approvata, un progresso di una certa importanza. Essa individua sei priorità: efficienza; effettivo completamento del mercato interno; fonti rinnovabili; sicurezza nucleare; relazioni con i produttori; legame con le politiche in materia di ambiente e ricerca. Come si può dissentire? Qual è l'argomento che potrebbe convincere una mente razionale a negare il valore di quelle sei priorità?

Che la proposta venga approvata e attuata, oppure indebolita fino a svuotarla di contenuto, o addirittura bocciata, dipende, però, dal Consiglio, cioè dai governi nazionali, ognuno dei quali dispone di un potere di veto: una mancanza *di* Europa, non *dell'*Europa, cui può porre rimedio solo un superamento della gelosa conservazione di prerogative nazionali ormai prive di forza.

V. Finanza

Anche nella finanza l'Europa è incompiuta. Non è veramente avvenuto il passaggio verso una piena integrazione dell'offerta di servizi finanziari all'impresa e al risparmiatore, dell'esecuzione delle transazioni, della possibilità di trasferire il controllo delle imprese, finanziarie e non. Un mercato unico di nome ma non ancora di fatto.

Servizi finanziari significa assistenza all'impresa nei diversi momenti della sua vita e del suo operare, a iniziare dalla fase nascente in cui l'idea imprenditoriale non si è ancora tradotta in investimento e produzione. Vuol dire gestione dei pagamenti e del risparmio delle famiglie, formazione del prezzo ed esecuzione degli scambi di titoli di debito e di azioni, accumulazione e gestione di risparmio previdenziale. L'offerta di servizi finanziari è ancora oggi insufficiente, poco pro-

motrice di innovazione e di crescita economica, poco soggetta al morso salutare della concorrenza. È vero per l'Europa, è particolarmente vero per l'Italia.

Ne derivano insoddisfazione dei cittadini-utenti, sempre più in grado di fare confronti con i servizi offerti e i prezzi richiesti in altri paesi; che la tutela dell'investitore sia ancora insufficiente ce lo ricordano i recenti, deplorabili casi che hanno interessato la nostra cronaca finanziaria e giudiziaria. Scarseggiano in Italia, come in altri paesi, operatori finanziari capaci di sfruttare appieno le opportunità offerte dal mercato globale, a cominciare proprio da quello europeo, e di fornire servizi di alta qualità a basso prezzo. La mancanza d'Europa grava di costi aggiuntivi e disagi inutili i consumatori e le imprese.

La questione delle Borse illustra con forza particolare le difficoltà che nascono da un'Europa fatta solo a metà. Le Borse furono privatizzate in tutta Europa alcuni anni fa. Io stesso fui critico, dalla CONSOB che allora presiedevo, dei modi in cui la privatizzazione avvenne. Le Borse erano soggetti pubblici, fornitori di un servizio di pubblica utilità; vennero trasformate in soggetti privati con finalità di profitto; successivamente videro l'ingresso di azionisti non sempre sensibili ai profili di pubblica utilità e di interesse pubblico in questo campo, dalla delicatezza del processo

di formazione del prezzo, al fatto che la regolamentazione finanziaria si incentra sulla disciplina degli emittenti e dei titoli quotati.

Oggi le Borse sono in concorrenza tra loro ed elaborano strategie in una logica che è guidata dalla ricerca dell'utile. Ciò potrebbe andare bene in presenza di un soggetto forte che operasse a tutela dell'interesse pubblico europeo, come europei sono il quadro regolamentare e l'unità monetaria.

Invece non è così, e non è così per mancanza d'Europa. La mancanza di Europa fa sì che non esista un soggetto fautore e custode di questo interesse, deputato a fissare regole e motore del consolidamento in una Borsa europea, così come negli anni Ottanta, ad esempio in Germania e in Italia, un soggetto pubblico nazionale aveva unificato le Borse locali. In assenza di un tale soggetto, le Borse non riescono a consolidarsi, né attraverso il meccanismo della concorrenza, in cui una Borsa più ricca e intraprendente riesce a inglobare le altre, né attraverso un'opera di coordinamento analoga a quella che ebbe luogo su scala nazionale pochi anni or sono. Siamo, io credo, in presenza di un monopolio naturale; ma sono bloccati tutti i motori necessari per realizzarlo nei fatti. Il risultato è che l'area dell'euro è priva della sua Borsa, con i costi e le inefficienze che ne conseguono.

Nell'ambito della finanza vi è – e ce ne stiamo occupando proprio in questo momento – un altro caso in cui la mancanza d'Europa ostacola la conciliazione tra le dimensioni europea e nazionale dell'interesse pubblico, che poi altro non è che la ricerca di un interesse *comune* tra i paesi dell'Unione: la regolamentazione delle offerte pubbliche d'acquisto (OPA). L'odierna legislazione italiana, nata nella seconda metà degli anni Novanta, è ispirata al principio che nel mercato del controllo delle imprese debba esservi forte concorrenza (la terminologia economica parla di un alto grado di contendibilità) affinché più forti siano gli stimoli a gestire l'impresa in modo efficiente. La legislazione europea che ora dobbiamo recepire nel nostro ordinamento non ha fatto una scelta chiara; è piuttosto uno striminzito comune denominatore emerso dalla strenua difesa degli approcci nazionali in vigore. Il risultato è che la direttiva permette ai legislatori nazionali di mantenere indirizzi meno aperti, secondo i quali il gruppo che controlla l'impresa può allestire difese più forti di quelle consentite dalla legislazione italiana.

La conseguenza di tutto ciò è che ci troviamo oggi in una situazione paradossale: dare applicazione alla direttiva europea può avere la conseguenza di accettare un grado di contendibilità – dunque di concorrenza o, se così vogliamo dire,

di concorrenza e di mercato – più basso di quello oggi in vigore in Italia. Per chi ha conosciuto e sostenuto il processo d'integrazione europea come fattore di rafforzamento del mercato e della concorrenza, sembra il mondo alla rovescia.

Questo paradosso pone all'Italia un dilemma. Dobbiamo mantenere un grado di contendibilità più alto di quello prevalente nei mercati ai quali il nostro è aperto, con il risultato di esporre le nostre imprese a possibili aggressioni da cui le concorrenti di altri paesi europei sono invece protette? O dobbiamo invece regredire, proprio sotto la spinta dell'Europa, verso situazioni in cui la concorrenza sul mercato del controllo dell'impresa diminuisce? Più in generale, questa situazione ostacola il compito di ciascun paese di regolare il rapporto tra proprietà e governo dell'impresa, e di disciplinarne il trasferimento del controllo.

E' davvero difficile sfuggire alla amara conclusione che, in una situazione di Europa incompiuta, far politica economica *nazionale* nella finanza è difficilissimo; fare una politica di mercato unico *europeo* impossibile.

VI. Dov'è la mancanza?

Ho discusso tre esempi; molti altri ne potrei fare, in campi quali l'immigrazione e lo stato sociale, la ricerca o la difesa dell'ambiente, per non

parlare di politica estera e di sicurezza. Ogni esempio è atto a illustrare come le mancanze dell'Unione siano in verità una mancanza di unione, e come questa consista di una cosa molto semplice e precisa: la duplice incapacità di decidere e di mettere in opera le decisioni.

La duplice incapacità riguarda, a sua volta, due questioni assai semplici: il voto e le risorse. Su di esse occorre soffermarsi per capire come la mancanza d'Europa possa essere superata.

Cominciamo dalla prima questione: il voto, ovvero il *modo* in cui si decide. Decidere in una unione significa scegliere una linea di azione unica, componendo o superando le diversità o addirittura le divergenze di opinione sul da farsi. La decisione può ben essere, spesso è, un compromesso che forse non accontenta pienamente nessuno, ma che è accettabile per i più.

L'esigenza di unione nasce, in ogni gruppo umano, dall'interdipendenza che esiste tra i membri del gruppo, dal fatto che nessuno può raggiungere il proprio fine senza il concorso degli altri. Questa è, in ultima analisi, la cosa comune, la *res publica*; non l'accordo, ma la dipendenza reciproca anche nel disaccordo. Non c'è esigenza di cercare l'unione e la decisione comune né in caso di totale estraneità, né in caso di perfetta coincidenza di voleri e obiettivi.

Per conciliare unione e diversità, necessità d'azione comune e presenza di opinioni divergenti, un metodo, uno solo, ha prevalso nei millenni: la decisione a maggioranza, il metodo maggioritario. Se nessuno può pretendere il monopolio della saggezza o del potere, si esprimono le diverse opinioni, se ne contano i rispettivi consensi e si decide a maggioranza. Senza principio di maggioranza nessuna unione è possibile. L'avvilente paralisi del potere di veto non è un difetto bensì l'assenza dell'unione.

Ho ben presente che il metodo maggioritario non è perfetto. Importanti inconvenienti ne sono stati riconosciuti da tempo, da più parti e da diversi approcci, inclusi i modelli analitici della scienza politica, il cui risultato più emblematico è quello (di Baron e Ferejohn) che 'qualsiasi divisione iniqua di un bene comune può essere approvata a maggioranza'.

I limiti e gli inconvenienti del metodo maggioritario inducono a cercare di migliorarne l'applicazione. Ma non negano il fatto che esso sia l'unico mezzo efficace per decidere quando i pareri sulla migliore azione comune siano tra loro diversi.

La seconda questione riguarda le risorse, ovvero *la capacità di dare corso* alle decisioni prese. Vane sono le decisioni in assenza degli strumenti per metterle in atto. Ebbene, la mancanza di Eu-

ropa sta anche nella deficienza di mezzi per agire: fondi di bilancio, potere di dare disposizioni, apparati amministrativi e giudiziari, rappresentanze diplomatiche, servizi di sicurezza, forze militari. Senza risorse una unione non esiste, è *virtuale*: onestà intellettuale vuole che lo si ammetta senza reticenze.

Il confronto con un ambito in cui l'Unione esiste effettivamente – quello monetario – rende evidente come di Unione reale e operante si possa parlare solo quando la decretazione di un fine o di un compito comune (la cosa pubblica) sia corredata dalla capacità di prendere decisioni e da quella di dare loro seguito operativo. Non sarebbe nemmeno concepibile un'Unione Monetaria fondata su una Banca Centrale Europea (BCE) che non potesse stabilire il tasso d'intervento perché una minoranza di membri del suo Consiglio Direttivo si oppone alla proposta condivisa dagli altri; oppure fondata su una BCE che non fosse in grado di dare corso alle decisioni del Consiglio perché priva dei sistemi d'intervento sui mercati. L'incapacità della BCE porterebbe le banche centrali nazionali a riempire, scompostamente, il vuoto lasciato da una politica monetaria comune solo *virtuale*.

VII. Come colmarla?

Se la diagnosi è la mancanza d'Europa, qual è la cura? Qui è l'attualità del pensiero e dell'azione di Altiero Spinelli.

Il primo elemento della cura è uscire da un dibattito che insiste nella critica dell'Unione quale è oggi e nella proposta di qualche marginale modifica dell'assetto presente, mentre rifiuta di affrontare con chiarezza la scelta del modello di unione cui si vuole tendere. Spinelli non cessò mai, da Ventotene sino alla fine dei suoi giorni, di riferire l'oggi al punto di arrivo perseguito: se non conosci la meta non sei nemmeno in grado di capire dove ti trovi. Il punto d'arrivo del cammino europeo è, ora più che mai, l'elemento dal quale cominciare per definire la rotta che permetta di uscire dalle difficoltà dell'Europa.

Il secondo elemento è una scelta chiara tra i possibili modelli d'Europa.

L'Europa è oggi in difficoltà. L'idea di unione sembra fuori moda e diffuso appare il desiderio di fermarsi nel cammino dell'unificazione, se non di tornare indietro. Molti sostengono che ciò non deve stupire. L'Europa è, direttamente o indirettamente, responsabile di molti dei mali della nostra società – come vuole una retorica falsa e superficiale che attribuisce all'Europa immaginari misfatti, catastrofi ed eccessi.

La mia lettura, come ho detto, è diversa. Non è l'Europa a costituire il problema, è la *manca*nza d'Europa; è l'incapacità dell'Unione di prendere decisioni e di metterle in atto che aggrava i problemi della società nei paesi dell'Europa. Ho illustrato questa tesi per i tre campi della globalizzazione, dell'energia e della finanza, ma la medesima conclusione emergerebbe dall'analisi di molti altri nodi che tutti i paesi europei cercano di sciogliere.

E dalla lettura che ho suggerito deriva anche l'indicazione dell'unica risposta efficace: colmare la mancanza d'Europa, sancire l'uso del metodo maggioritario, assicurare i mezzi necessari per mettere in atto le decisioni.

La cura altro non è che la scelta consapevole del modello federale, quello che crea un effettivo potere di decidere e di agire a un livello superiore a quello degli Stati per le materie che gli Stati non sono più in grado di affrontare da soli. Solo questa scelta può, rimediando alla mancanza di Europa, rimediare alle pretese mancanze dell'Europa.

Una tal scelta non si traduce in realtà senza una discontinuità nell'assetto costituzionale. È dunque una scelta di fondo che deve venire *prima* della determinazione delle specifiche forme, pur tanto importanti, che può assumere il modello federale nell'Europa ancora da costruire.

Spetta, per definizione, all'agire politico trovare il modo, il consenso, per realizzare il modello federale e per superare lo stallo europeo dell'ultimo decennio. La guida politica deve esplicitamente indicare l'obiettivo ultimo del federalismo e poi portare il dibattito sulle concrete questioni dei poteri e delle competenze da attribuire ai livelli di governo europeo, nazionale, locale. Confronto e mediazione su questi temi possono e devono portare a definire concretamente le forme di Europa, Stato nazione, Governo locale che meglio rispondono alle sfide di oggi.

L'Europa, oltre a convincere le menti, deve riconquistare gli animi. La politica può riuscirci ritrovando uno slancio ideale e maturando la consapevolezza che il senso di appartenenza all'Unione non è in contrasto, né va a detrimento, dell'appartenenza alla comunità nazionale, locale, municipale. Nella ricchezza – politica, culturale e umana – delle molte appartenenze si trova il pieno valore politico, civile e morale della *cittadinanza federale* – senso ultimo della costruzione europea.

Nell'agosto del 1943, appena liberato dal confino, Altiero Spinelli scrisse ne *L'unità Europea* che aveva appena fondato e dirigeva: «L'idea che l'instaurazione di una federazione significa creazione di una cittadinanza federale deve essere la bussola secondo cui domani dovremo orientarci

per accettare, con qualsiasi nome si presentino, le soluzioni vitali e per respingere quelle soluzioni che, magari sotto apparenze prestigiose, risulterebbero assolutamente incapaci di sviluppo nel senso desiderato».

Oggi come allora, quella bussola indica a ciascuno di noi la direzione del cammino per costruire l'Europa unita.

LECTURE ALTIERO SPINELLI

Il Centro Studi sul Federalismo organizza annualmente una Lecture su argomenti di attualità europea. La serie delle Lectures, intitolata ad Altiero Spinelli, uno dei grandi padri del federalismo europeo, ha visto, il 17 gennaio 2007, la partecipazione di Tommaso Padoa-Schioppa.

Altiero Spinelli (1907-1986) scrisse con Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni il “*Manifesto per un’Europa libera e unita*” (meglio noto come “*Manifesto di Ventotene*”) durante il confino nell’isola di Ventotene, fondò nel 1943 il Movimento Federalista Europeo e, nel dopoguerra, fu un protagonista dell’azione per la federazione europea. Membro della Commissione di Bruxelles all’inizio degli anni Settanta, fece parte del primo Parlamento europeo eletto a suffragio universale nel 1979. Fu l’artefice del Trattato di Unione europea del 1984.

Tommaso Padoa-Schioppa, (Belluno, 1940) si è laureato all’Università Luigi Bocconi di Milano nel 1966 e ha ottenuto il Master of Science dal Massachusetts Institute of Technology (MIT) nel 1970 ha ricevuto sei lauree honoris causa. È stato membro del Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea (1998-2005), Presidente della Consob - Commissione Nazionale per le So-

cietà e la Borsa (1997-98), Vice direttore generale della Banca d’Italia (1984-1997) e Direttore generale della Direzione Affari economici e finanziari alla Commissione europea (1979-1983).

Dopo avere lasciato la BCE, e fino all’assunzione dell’incarico di Ministro dell’Economia e delle Finanze, è stato Presidente di Notre Europe (Parigi), Senior Fellow dell’Istituto Affari Internazionali (IAI, Roma), Presidente della Fondazione IASC (International Accounting Standards Committee) e Senior Adviser e Membro dell’Advisory Board del Promontory Financial Group, LLC.

Nel corso della sua attività è stato Co-segretario del Comitato Delors per lo studio dell’unione economica e monetaria europea (1988-1991), del Gruppo di lavoro sui sistemi di pagamento delle banche centrali della Comunità europea (1991-1995), del Comitato di Basilea per la Vigilanza bancaria (1993-1997), del Comitato regionale europeo dello IOSCO (International Organization of Securities Commissions) (1997-1998), del FE-SCO (Forum of the European Securities Commissions) (1997-1998), del Comitato sui Sistemi di pagamento e regolamento del G10 (2000-2005). È membro del Gruppo dei Trenta (dal 1979) e dell’Advisory Board dell’Institute for International Economics (IIE, Washington). È stato Presidente dell’International Center for Monetary and Banking Studies (Ginevra, 2001-2006).

È autore di numerosi libri e articoli. Fra i volumi più recenti: *Italia, una ambizione timida* (2007); *Europa, una pazienza attiva* (2006); *L'Euro e la sua banca centrale* (2004); *Regulating Finance* (2004); *Dodici Settembre* (2002); *Europa, forza gentile* (2001).

È Cavaliere di Gran Croce della Repubblica Italiana.

Centro Studi sul Federalismo
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
info@csfederalismo.it
www.csfederalismo.it