

## **Alcune riflessioni da una prospettiva federalista sulla nascita di un'opinione pubblica europea nei giorni dell'accordo su Next Generation EU\***

(\*“il testo è pervenuto tramite Alfonso Iozzo, Presidente del Centro Studi sul Federalismo”)

Nel corso degli ultimi mesi l'Europa ha preso decisioni di grande portata, creando un meccanismo di supporto all'economia (*Next Generation EU*) e decidendo di finanziarlo con l'emissione di debito comune che sarà restituito con proventi di nuove tasse europee. Questo è avvenuto nei mesi seguenti il diffondersi in Europa della pandemia dovuta al Covid-19. In linea con il lancio del *Green Deal* da parte della Commissione europea qualche mese prima, nel dicembre 2019, *Next Generation EU* aspira anche a combinare il sostegno della crescita con la riconversione ecologica delle economie.

Il lancio di *Next Generation EU* ha avuto l'effetto di favorire la nascita di un'opinione pubblica europea? Oppure ha coinciso con il momento di massima tensione tra le opinioni pubbliche nazionali? L'immagine dell'Europa ne esce rafforzata o indebolita? Attorno a quali temi si è svolta la discussione? L'interesse per i fatti europei in queste settimane è un evento passeggero, oppure un fenomeno più strutturale? E qual è l'impatto di tali sviluppi sui processi politici europei e nazionali?

Per cercare una risposta da un punto di vista federalista a queste domande, è utile dividere l'analisi in otto punti:

1. Le conclusioni del Consiglio Europeo tra il 17 e il 21 luglio scorso;
2. la discussione plenaria al Parlamento europeo del 23 luglio;
3. la nascita di un'opinione pubblica europea;
4. l'impatto sul quadro politico italiano;
5. l'impatto sul sovranismo europeo;

6. il ricorso al Meccanismo europeo di stabilità;
7. l'impatto sui mercati finanziari globali;
8. il ruolo dei federalisti.

*Lungo questo percorso analitico in otto tappe, può aiutare far riferimento ad alcuni eventi che hanno segnato un altro punto di svolta del processo europeo. Sono le decisioni prese nel luglio 1978 a Brema e nel dicembre 1978 a Bruxelles, con cui si avviò circa quarant'anni fa il Sistema monetario europeo, varato nel marzo 1979. Con quelle scelte i governi decisero di porre fine a una fase di grande disordine che da un lato stava mettendo a rischio il mercato comune e dall'altro creava divergenze sempre maggiori tra i nove membri della Comunità Economica Europea. Fu il primo passo lungo un percorso che, vent'anni dopo, avrebbe condotto alla creazione di una banca centrale federale e di una moneta unica per l'area dell'euro.*

### **1. Le conclusioni del Consiglio europeo (17-21 luglio 2020)**

Tra il 17 e il 21 luglio scorso i Capi di Stato e di Governo hanno preso due decisioni, approvando il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (per un ammontare di 1074 miliardi di euro) e il pacchetto di *Next Generation EU* (750 miliardi di euro) in risposta alla pandemia. Fino all'arrivo del virus in Europa la discussione si era limitata ovviamente al primo elemento, aveva in realtà attirato scarso interesse presso l'opinione pubblica e si era soprattutto concentrata su come redistribuire tra i 27 Stati membri l'improvviso venir meno delle risorse finanziarie del Regno Unito in seguito alla Brexit.

È stato un incidente della storia che l'intesa sulle risorse disponibili non sia stata trovata durante la riunione del 17 e 18 ottobre 2019 e che dunque l'Unione europea abbia dovuto affrontare il problema nuovamente dopo lo scoppio della pandemia da Coronavirus,

dovento allo stesso tempo rispondere a due questioni fondamentali: come finanziare nei sette anni seguenti le proprie operazioni ordinarie e come rispondere alla maggiore emergenza sanitaria ed economica della sua storia. L'accordo di luglio, all'avvio della presidenza tedesca dell'Unione europea, è stato politicamente caratterizzato dalla decisione della cancelliera tedesca Angela Merkel di riconsiderare e capovolgere alcune delle posizioni sostenute per anni dal proprio governo. Per anni i governi della cancelliera si erano opposti a ogni ampliamento delle spese comunitarie, a ogni progresso istituzionale in termini di politica di bilancio dell'Unione e avevano in particolare posto un veto al finanziamento della spesa europea grazie all'emissione di debito comune.

Alla base del brusco cambiamento vi è un'iniziativa comune della stessa cancelliera e del presidente francese Emmanuel Macron (17 maggio) subito accolta dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen con la proposta del programma *Next Generation EU* (27 maggio). Nello spazio di pochi giorni i massimi dirigenti di Berlino, Parigi e Bruxelles si sono resi conto che – dopo aver perso la Gran Bretagna, ovvero uno dei suoi maggiori Stati membri, e in preda ormai all'emergenza sanitaria – l'Europa unita stava correndo rischi gravissimi. Essa era ormai percepita come facile bersaglio da una serie di potenze esterne (inclusi gli alleati storici americani) ed esposta a rischi geopolitici sistemici (movimenti migratori, emergenze climatiche).

*Anche gli accordi sul Sistema Monetario Europeo (SME) furono raggiunti nel 1978 all'inizio della Presidenza tedesca, allora nelle mani del cancelliere Helmut Schmidt. Il cancelliere riuscì a raggiungere l'accordo grazie all'intesa con il presidente francese Giscard d'Estaing. Come le decisioni del luglio di quest'anno, gli accordi del 1978 furono anch'essi una risposta ad una situazione d'estrema emergenza: erano gli*

*anni degli shock petroliferi (il secondo dei quali nel 1978 in seguito alla rivoluzione khomeinista), dell'inflazione, del terrorismo, di fluttuazioni valutarie estreme e di una stasi del processo europeo che ebbe una risposta unitaria proprio grazie al lancio di un processo graduale di integrazione monetaria e all'elezione diretta, per la prima volta, del Parlamento europeo (nel giugno 1979). Negli anni ottanta questa risposta si sarebbe ulteriormente rafforzata con l'approvazione nel febbraio 1984 del progetto di Trattato di Unione europea da parte del Parlamento, sotto la guida di Altiero Spinelli, e con la creazione del mercato unico dopo la nomina di Jacques Delors a presidente della Commissione europea nel 1985. Anche quarant'anni fa si pose il problema britannico: il Regno Unito, appena entrato nel mercato comune nel 1973, fu l'unico dei paesi membri a non partecipare all'accordi di cambio dello SME.*

Le decisioni del Consiglio Europeo possono essere riassunte come segue:

- *Next Generation EU* è un meccanismo di risposta a una situazione eccezionale e come tale unico e non permanente. È questa la condizione politica grazie alla quale la cancelliera Merkel ha potuto acconsentire a una sostanziale correzione delle tradizionali posizioni tedesche contro una 'unione dei trasferimenti'.
- Se il pacchetto è stato originariamente proposto dalla Commissione come composto per due terzi da trasferimenti e un terzo da crediti, il Consiglio ne ha modificato la composizione, pur mantenendo la consistenza di 750 miliardi di euro: i trasferimenti sono 390 miliardi e i crediti 360 miliardi. Ai trasferimenti è comunque stata data la priorità in termini temporali, con il 70% attribuito al 2021-2022 e il restante 30% che deve essere assegnato entro il 2023. Quanto ai crediti, avranno scadenza fino a 30 anni.

- Il prossimo passo è l'accordo degli Stati Membri sulla quantità globale di risorse da loro trasferite al bilancio europeo, accordo che deve essere raggiunto – come da trattato – all'unanimità con ratifiche dei parlamenti nazionali entro la fine del 2020. Il Consiglio deve anche raggiungere una codecisione con il Parlamento europeo, entro lo stesso termine, sull'impiego delle risorse.
- Il 90% del pacchetto è costituito da finanziamenti a programmi nazionali (all'Italia sono assegnati 209 miliardi, ovvero la somma più consistente tra quelle degli Stati membri). I piani nazionali sono soggetti a un'approvazione europea – dietro proposta della Commissione – che avviene a maggioranza qualificata. Tuttavia gli Stati membri, sia pur non al momento dell'approvazione ma del versamento delle risorse, possono chiedere una sospensione di tre mesi (freno d'emergenza) se nutrono ragioni di dubbio sulla congruità della spesa con i programmi approvati. La decisione finale sul versamento non può essere sottoposta a veto. Il 30% dei piani europei deve essere legato a obiettivi climatici.
- I debiti contratti dall'Unione europea verranno ripagati attraverso nuove risorse proprie. A partire dal 1° gennaio 2021 si applicherà una tassa sulla plastica non riciclata. Entro gennaio 2023 dovranno entrare in vigore meccanismi fiscali alla frontiera sul carbonio e sul digitale. In seguito potranno essere previste altre risorse. Le decisioni sulle nuove risorse sono soggette a unanimità.
- Un regime di condizionalità – non ancora definito, ma governato da regole di maggioranza qualificata – deve essere applicato nel caso di violazioni dello stato di diritto.

*È evidente che gli Stati membri sono al tempo stesso i maggiori beneficiari degli accordi (il 90% dei programmi di Next Generation EU è disegnato da loro) come pure gli attori attivi e*

*passivi di un meccanismo comune di decisioni europee: l'unanimità con le ratifiche nazionali per l'accordo sulle risorse complessive, la maggioranza qualificata per l'approvazione europea dei programmi nazionali, la possibilità di una clausola sospensiva sia pur in assenza di veto. Anche il funzionamento dell'accordo di cambio, che definì i rapporti valutari tra gli Stati membri nello SME tra 1979 e 1999, era basato su un sistema di parità centrali decise all'unanimità. Vi erano inoltre meccanismi di riallineamento delle parità, anch'essi soggetti all'unanimità.*

*Da un punto di vista del ciclo politico, i programmi nazionali di spesa pluriennale approvati a maggioranza qualificata nel quadro di Next Generation EU vincoleranno gli Stati per un periodo di sette anni, che è ben superiore al normale ciclo elettorale. È perciò ragionevole che gli Stati (in uno schema che li deve coinvolgere tutti, sia come attori di spesa sia come Stati che esprimono il loro voto sulla spesa pubblica altrui) possano rivedere di tanto in tanto la loro posizione, anche sulla base di modifiche di maggioranze politiche.*

*In questo quadro, è importante anche prender nota come vi siano elementi di continuità e altri di flessibilità. Dal lato della continuità, la necessità di un accordo unanime tra gli Stati sull'entità delle risorse finanziarie europee assicura che, sia pur nella normale alternanza politica, alcuni riferimenti fondamentali (come l'entità delle risorse) non possano essere rimesse in discussione da nuove coalizioni di governo. Dal lato della flessibilità, il freno d'emergenza assume un significato ben più ampio: non serve infatti solamente a consentire a un dato stato membro di esprimere riserve sulle spese altrui. Quel freno d'emergenza, infatti, può svolgere il ruolo che, negli accordi monetari europei, fu svolto dai riallineamenti periodici delle parità di cambio, consentendo agli Stati di aggiustarle a modifiche della competitività delle economie.*

## 2. Il dibattito al Parlamento europeo (23 luglio 2020)

Se l'accordo sull'insieme complessivo delle risorse compete alla ratifica degli Stati membri, il loro impiego nel quadro del bilancio è invece soggetto, a partire dal Trattato di Lisbona, alla piena codecisione tra Consiglio e Parlamento europeo. Quest'ultimo può rifiutare l'accordo e dunque bloccare il bilancio.

Il 23 luglio il Parlamento ha votato a larghissima maggioranza (465 voti a favore, 150 contrari e 67 astensioni) una risoluzione di cinque gruppi politici (Partito Popolare, Socialisti e Democratici, Renew Europe, Verdi e Sinistra Unitaria Europea) che ha appoggiato l'accordo politico raggiunto su Next Generation EU ma negato l'accordo sul bilancio. Si apre dunque una fase di intenso negoziato.

Vi è dunque un'ampia maggioranza federalista all'interno del Parlamento, ancora più ampia di quella che ha votato Ursula van der Leyen come presidente della Commissione il 16 luglio 2019.

In termini di contenuto, il Parlamento ha chiesto una definizione più rapida e precisa dei nuovi mezzi propri, una soluzione priva di ambiguità sulla necessità che le risorse siano messe a disposizione solamente degli Stati che rispettano lo stato di diritto e il ripristino di alcuni programmi di spesa su ricerca scientifica, innovazione, salute e clima.

Tra i capigruppo che hanno difeso la risoluzione di maggioranza, il presidente del gruppo PPE Manfred Weber è stato particolarmente duro, spiegando che i tagli di bilancio proposti dal Consiglio rispetto alle iniziative della Commissione metteranno a rischio i progetti di una guardia costiera europea, di una difesa comune e della lotta europea al cancro, e che il Parlamento non è dunque pronto a ingoiare la pillola. Espresso in questi termini da un politico conosciuto per i

suoi toni pacati e appartenente allo stesso gruppo parlamentare della Presidente della Commissione, il dissenso di Weber ha un valore politico da non sottovalutare.

La capogruppo di Socialisti e Democratici, Iratxe García Pérez, ha chiesto un rafforzamento federale dell'Unione e fatto riferimento alla Conferenza sul futuro dell'Europa. Sulle questioni economiche, ha salutato l'accordo come prima fase del superamento degli errori compiuti dall'Unione europea nel 2008, in occasione della crisi finanziaria causata da Lehman. Il capogruppo di Renew Europe, Dacian Cioloș, ha chiesto l'integrazione dei programmi d'investimento nazionale in una logica europea. A nome dei Verdi, Philippe Lamberts ha fatto riferimento alle sfide geopolitiche come pure alla questione della presenza all'interno dell'Unione europea di questioni importanti sul rispetto dello stato di diritto, chiedendo per l'Ue un bilancio comune più ampio alimentato da risorse fiscali permanenti. Per la Sinistra, Martin Schirdewan – pur appoggiando la risoluzione comune – ha espresso insoddisfazione per il contenuto dell'accordo del Consiglio europeo, considerando insufficiente sia l'entità del pacchetto finanziario sia gli orientamenti di spesa.

Ecco una sintesi degli interventi dei parlamentari europei italiani.

- Il Presidente David Sassoli ha dichiarato: *“È stato un risultato straordinario, di cui vi devo ringraziare, per i sacrifici che hanno coinvolto tutti, per la pazienza. Tutti avremmo voluto di più ma è stato fatto il possibile con gli strumenti che avevamo.”*
- Per la Lega hanno parlato Marco Campomenosi che, sia pur tra molti elementi di critica pungente ha specificato che *“l'accordo raggiunto al Consiglio europeo è macroeconomicamente rilevante”*. Invece Antonio Maria Rinaldi ha usato toni più duri, addirittura facendo l'ipotesi che i trasferimenti nazionali all'Europa possano condurre *“paesi membri*

- nei prossimi anni a fare default sul proprio debito”, senza che si possa sapere chi coprirà le loro responsabilità fiscali.*
- Per il Movimento 5 Stelle Dino Giarrusso ha sostenuto gli accordi di luglio come primo momento di rottura delle politiche di austerità. Isabella Adinolfi si è detta orgogliosa del lavoro svolto dal Parlamento e ha ricordato il sogno europeo di Spinelli. Fabio Massimo Castaldo ha chiesto che la conferenza sul futuro dell'Europa possa portare a una revisione dei trattati, in modo da ottenere decisioni più coraggiose sulle risorse.
  - Per il Partito Democratico Simona Bonafè ha salutato gli accordi, ma chiesto al Consiglio più risorse, ribadendo la posizione maggioritaria nel Parlamento sui fondi comunitari. Patrizia Toia si è detta delusa per i tagli a cultura, istruzione e ricerca. Caterina Chinnici ha chiesto l'introduzione di un nuovo sistema di risorse proprie dell'Unione.
  - Per Fratelli d'Italia Carlo Fidanza ha *“denunciato una governance piena di condizionalità, che rischia di commissariare le nostre scelte economiche”*.

Nel voto finale hanno votato a favore della mozione i parlamentari italiani del Movimento 5 Stelle e del Partito Democratico, come quelli di Forza Italia, Italia dei Valori, Azione e Liberi e Uguali, mentre quelli di Lega e Fratelli d'Italia si sono astenuti. Nessun parlamentare italiano è tra i 150 membri che hanno votato contro la mozione di maggioranza.

### **3. La nascita di un'opinione pubblica europea**

Le recenti discussioni europee sono state oggetto di un'attenzione così vivace come mai avvenuto di recente. Dopo l'iniziativa di Merkel e Macron, una serie di governi ha subito appoggiato il piano franco-tedesco. Quello italiano ha anzi rivendicato la paternità

del concetto di un fondo per la ripresa, che su sua iniziativa è stato definito *“necessario e urgente”* già nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 23 aprile. In altri paesi (soprattutto i cosiddetti ‘quattro frugali’, ovvero Austria, Danimarca, Paesi Bassi e Svezia) i governi hanno immediatamente manifestato forti perplessità. Dal momento dell'annuncio del piano franco-tedesco l'opinione pubblica ha preso parte ovunque a favore dell'una o dell'altra posizione e sarebbe in realtà sbagliato collocare tutte le opinioni espresse dai commentatori dei vari paesi all'interno di uno o dell'altro campo. La divisione dell'opinione europea in un nord e in sud ha ovviamente alcuni elementi di verità, ma al tempo stesso è una semplificazione molto approssimativa. Al centro dell'Europa, per esempio, l'opinione pubblica tedesca – confrontata per la prima volta con posizioni nuove da parte della classe politica di maggioranza – ha sostanzialmente premiato le scelte di governo. Una parte importante dell'opposizione ha condiviso le posizioni del governo. La scelta pro-europea è stata tanto più importante se si pensa che la Corte costituzionale aveva espresso in quei giorni elementi di preoccupazione sulle politiche della Banca centrale europea. Ma se l'opinione pubblica tedesca ha appoggiato la svolta europeista della cancelliera, questo è avvenuto attraverso precisazioni e distinzioni che hanno coinvolto gli organi di stampa, rendendo chiara l'esistenza di un'intensa discussione anche all'interno delle redazioni dei giornali.

All'interno della redazione della *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, ad esempio, gli accordi di luglio sono stati visti da almeno tre punti di vista differenti. C'è chi ha espresso la preoccupazione che il confronto anche molto duro tra i politici e i media di paesi differenti potesse aver segnato la fine della cooperazione tra gli europei. La perdita di fiducia si era ormai estesa ai rapporti tra paesi amici come Germania e Olanda, e – se rompere il tavolo negoziale era risultato impossibile – ogni futuro compromesso sarebbe stato ormai reso

più arduo dal veleno che si era diffuso tra gli europei. Una seconda posizione giungeva invece alla conclusione totalmente contraria: la capacità di mediazione dei governi avrebbe aperto nuove strade per il futuro anche in altri campi (come la politica estera, di difesa e di asilo e migrazione). *Next Generation EU* era infatti il primo passo nella creazione di una capacità fiscale accanto a quella monetaria, un punto già contenuto nel Piano Delors del 1989. L'Europa ritrovava dunque capacità progettuale anche perché sottoposta alla massima pressione da una serie di eventi geopolitici avversi. La terza posizione è che i governi abbiano accolto la sfida della crisi pandemica lanciando un ambizioso esperimento di politica fiscale i cui esiti sono ancora incerti e che dipenderanno in gran parte dalla qualità della spesa a livello nazionale: a un buon uso dei fondi corrisponderà un rafforzamento dell'integrazione europea e, in termini potenziali, la creazione di strumenti fiscali comuni permanenti, mentre un cattivo uso alimenterà la ribellione dei paesi contribuenti nei confronti di quelli beneficiari, ponendo rischi per la sostenibilità dell'Unione.

A commento di queste differenti opinioni all'interno della medesima redazione, va detto che esse sono forse tutte legittime. Di Europa si discute dunque molto più di quanto non sia successo in passato, e bisogna far in modo che ciò continui. La Conferenza sul futuro dell'Europa può essere uno strumento perché ciò avvenga.

Lo scontro tra posizioni differenti è, per certi versi, la condizione che consente l'estensione del dibattito al di là di un momento episodico. Del resto, un'opinione pubblica europea può nascere sempre e solo in situazioni di crisi e scontro, ovvero in presenza di posizioni divergenti. La creazione di un confronto politico europeo presuppone angoli di veduta diversi. La ricerca di scorciatoie che nascondano la presenza di interessi diversi può forse risolvere contingenze difficili, ma molto raramente porta a convergenze stabili. È la

differenza dei punti di vista che, se trova un punto di equilibrio, crea nuova consapevolezza di unità. È assai improbabile che i cittadini europei possano acquisire un'abitudine a esprimere opinioni su temi europei, ricercando comunità di vedute e confrontandosi anche con idee opposte, quando essi siano già oggetto di un consenso universale.

Il tema dello scontro è quello dell'equilibrio tra solidarietà e controllo. È una questione ineludibile in qualsiasi comunità politica. Chi propone soluzioni estreme (solidarietà incondizionata oppure piena distanza tra le opinioni pubbliche) lo fa molto spesso nell'ingenua convinzione che in questo modo si possa trovare un maggior consenso a favore dell'Europa. Gli uni possono forse pensare che solamente un'Europa dal cuore immenso saprà conquistare le menti dei suoi cittadini. Gli altri possono invece ritenere che gli Europei accetteranno meglio la coesistenza se avranno la garanzia di potersi occupare indisturbati delle proprie faccende locali. Si tratta di equilibri instabili, che certamente non possono essere gestiti se non in fasi occasionali e che richiedono meccanismi di composizione istituzionale in un quadro democratico. Occorrerà gestire le preoccupazioni di chi teme che l'Europa trasferisca altrove le risorse che meritano invece di essere gestite localmente. Al tempo stesso occorrerà confrontarsi con chi teme che le istituzioni europee limitino gli spazi di libertà nella gestione locale delle risorse.

Da questo punto di vista, occorre mettere in prospettiva anche il dibattito-scontro che ha visto contrapposte per alcune settimane Italia e Olanda (paesi che, per la verità, poco si erano confrontati direttamente nella ricerca di compromessi su questioni europee, compito tradizionalmente da loro lasciato a Francia e Germania). In realtà, sia la posizione del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte sia quella del Primo Ministro Mark Rutte sono comprensibili e addirittura necessarie. È la natura di ogni confronto politico federale che

le esigenze di solidarietà e di controllo trovino una composizione.

*La nascita del Sistema Monetario Europeo non fu affatto il risultato di decisioni unanimi. Per l'Italia lo SME rappresentò un 'vincolo esterno' per rimediare alla propria incapacità a conseguire risultati pari a quelli degli altri europei in materia di inflazione. Utilizzare un vincolo esterno per accelerare la disinflazione ha ovviamente un costo, dal momento che impone un riesame delle politiche economiche e impone tagli di bilancio. Dopo il Consiglio europeo di Brema dell'estate 1978, la linea politica della maggioranza italiana era quella di far dipendere la partecipazione italiana da un regime di 'simmetria', che finanziasse con fondi europei gli interventi di cambio a sostegno della lira e al tempo stesso sostenesse il bilancio italiano. Queste richieste furono rifiutate al vertice di Bruxelles del dicembre 1978, imponendo all'Italia la scelta se partecipare oppure no (come già annunciato dal Regno Unito) a un sistema che poneva pressione sui paesi non convergenti a conseguire tassi di inflazione sempre più simili a quelli tedeschi. Una maggioranza delle forze politiche decide per l'ingresso, per assicurare che l'economia italiana rimanesse ancorata a quella europea. La maggioranza decise che i benefici dell'appartenenza all'Europa fossero molto maggiori del costo della disinflazione. Il vero artefice dell'ingresso fu Ugo la Malfa, Segretario del PRI. Il governo di solidarietà nazionale presieduto da Giulio Andreotti e sostenuto in quei mesi anche dal PCI, si spezzò (con la DC favorevole e il PCI che votò solamente parte della mozione di maggioranza). Ne risultò comunque, nel caso italiano, la richiesta di partecipare a condizioni diverse da quella degli altri membri, ovvero con margini di oscillazione per la lira superiori a quelli degli altri paesi (il 6% invece del 2,5%). La richiesta fu accettata e l'Italia entrò nello SME nel marzo 1979.*

*L'intero processo di creazione della moneta europea è stato per molti anni caratterizzato dalla necessità di conciliare concezioni diverse, anche tra chi perseguiva l'obiettivo della moneta unica. La concezione tedesca era ispirata all'idea che prima si dovessero creare istituzioni di gestione comune delle politiche economiche – sulla base di un sistema di regole che avrebbe garantito il conseguimento della convergenza economica – e solamente poi una moneta unica. La concezione italiana era invece che la moneta dovesse essere creata all'inizio del processo di unificazione politica, creando incentivi per la convergenza, e dovesse essere affiancata da meccanismi di sostegno finanziario che avrebbero facilitato la partecipazione delle economie più deboli. Il dialogo non fu affatto facile e portò anche in quel caso a una divaricazione tra le opinioni pubbliche.*

*La differenza di opinioni sembrava impedire un accordo fin quando (come nel caso del Covid-19) un inatteso shock esterno (la caduta del muro di Berlino nel novembre 1989, con la fine della guerra fredda) accelerò improvvisamente il processo. L'8 dicembre dello stesso anno il Consiglio europeo di Strasburgo decise la convocazione della conferenza intergovernativa sull'Unione economica e monetaria, che portò alla firma del Trattato di Maastricht nel febbraio 1992. Anche quel passo – sia pur fondamentale – non assicurò una facile transizione alla moneta unica: in seguito a una crisi di fiducia sia nel processo europeo sia nella situazione politica nazionale, nel settembre dello stesso anno la lira dovette uscire dallo SME, dopo attacchi speculativi imponenti anche sulla sterlina. Per resistere alle pressioni dei mercati, le bande di oscillazione dello SME per tutte le monete furono allargate al 15%. L'Italia rientrò nello SME solamente nel novembre 1996.*

#### 4. L'impatto sul quadro politico italiano

Non credo possa realmente sorprendere che nessun membro italiano del Parlamento europeo abbia votato contro la risoluzione del 23 luglio. Nonostante le risse domestiche sulle questioni europee – spesso caratterizzate da un uso improprio del linguaggio – le recenti decisioni creano, infatti, una nuova situazione di fatto che accompagnerà la politica italiana per sette anni. Mai il nostro paese aveva avuto a disposizione risorse così ingenti per poter affrontare le questioni centrali della sua storia: la divisione Nord-Sud, il ritardo tecnologico, le debolezze amministrative dello stato. È evidente che chiunque amministrerà l'Italia nei prossimi anni – sia un rappresentante della maggioranza o uno dell'opposizione – dovrà porsi il problema del dialogo con l'Europa, al fine di poter continuare a gestire strumenti finanziari imponenti.

Con *Next Generation EU*, inoltre, la questione del baricentro geopolitico dell'Italia è posta in nuovi termini. Fino a qualche mese fa vi era chi – erroneamente – pensava di poter sostituire ai meccanismi di coordinamento delle politiche economiche fra europei la benevolenza del supporto esterno di qualche potenza imperiale lontana (gli Stati Uniti, la Cina, la Russia), in tal modo evitando forme di controllo e *accountability* a Bruxelles. Tale disegno era motivato descrivendo l'Europa come nemica dell'Italia, cui sarebbe toccato il destino di uno stato vassallo o di una colonia. Chi perseguirà quella narrativa nei prossimi anni dovrà spiegarne le ragioni ai propri concittadini. Come rinunciare a fondi esistenti, finanziariamente vantaggiosi e molto ampi in nome di promesse di supporto esterno che sono del tutto incredibili?

*Anche l'ingresso dell'Italia nel Sistema Monetario Europeo segna, negli anni settanta, una scelta di capo internazionale. Venuto meno il sistema di cambi fissi al dollaro nel*

*1971 (con la decisione di Richard Nixon di sopprimere la convertibilità del dollaro in oro), l'Italia non riesce ad assicurare un legame di cambio con le altre monete europee e nel 1973 esce dal cosiddetto serpente monetario. Segue una stagione di rapide svalutazioni della lira. Il paese continua a perseguire obiettivi monetari non convergenti con quelli degli altri membri della Comunità economica europea, e fa affidamento di prestiti internazionali (compreso uno famoso della Bundesbank nel 1974, che dovette essere garantito da parte delle riserve auree italiane), fino a quando nel gennaio 1976 viene sospesa la quotazione ufficiale della lira per ben quaranta giorni e sono introdotti vincoli quasi universali alla libera circolazione dei capitali. La situazione si stabilizza solamente dopo che l'Italia riceve un prestito ponte del Fondo Monetario Internazionale di 530 milioni di dollari. Il tasso di inflazione raggiunge livelli superiori al 20%. L'ingresso nello SME, sia pure con una banda di oscillazione più ampia, segna il ritorno dell'Italia a politiche economiche in linea con la propria partecipazione al sistema economico e finanziario europeo.*

#### 5. L'impatto sul sovranismo europeo

Uno degli aspetti più interessanti del voto del 23 luglio è che esso ha diviso al loro interno entrambe le famiglie politiche dichiaratamente sovraniste: ciò è successo sia per Identità e Democrazia sia per i Conservatori e Riformisti Europei.

Identità e Democrazia (cui appartiene la Lega Nord) ha 73 membri. Di essi 46 hanno votato contro, 29 si sono astenuti (tutti gli italiani, ovvero: Matteo Adinolfi, Baldassarre, Basso, Bizzotto, Bonfrisco, Borchia, Campomenosi, Caroppo, Casanova, Ceccardi, Ciocca, Conte, Da Re, Donato, Dreosto, Gancia, Grant, Lancini, Lizzi, Panza, Regimenti, Rinaldi, Sardone, Sofo, Tardino, Tovaglieri, Vuolo,

Zambelli e Zanni) mentre nessun parlamentare del gruppo ha sostenuto la mozione.

I Conservatori e Riformisti Europei (cui appartiene Fratelli d'Italia) hanno 61 membri. La maggior parte (51) ha votato contro; 11 si sono astenuti (tra di essi tutti i 6 italiani, ovvero Berlato, Fidanza, Fiocchi, Fitto, Procaccini e Stancanelli) mentre il belga Johan Van Overtveldt ha votato a favore.

In realtà, il dibattito ha mostrato posizioni ancora più sfumate e ampie divergenze all'interno del mondo sovranista. All'interno dei Conservatori e Riformisti Europei, per esempio, hanno votato contro la mozione di maggioranza anche gruppi politici appartenenti a governi che hanno invece sostenuto l'accordo (ad esempio i parlamentari appartenenti a Diritto e Giustizia in Polonia). Il capogruppo Roberts Zile, eletto in Lettonia, ha in realtà detto *“siamo pronti a fare i miglioramenti necessari impegnandoci in modo costruttivo per finalizzare l'accordo prima possibile.”*

I veri contrari sono dunque stati i membri del Fronte Nazionale, dell'Alternativa per la Germania e di numerose forze politiche antieuropee minori presenti nel Nord Europa, in Olanda, Belgio e Austria. Il capogruppo di Identità e Democrazia Nicolas Bay (Fronte Nazionale) ha dichiarato: *“La crisi sanitaria non deve divenire il nuovo pretesto per continuare a costruire l'Unione europea non solamente senza i popoli, ma contro i loro interessi fondamentali”*. E il leader di Alternativa per la Germania, Jörg Meuthen, ha tuonato: *“Quello che sta succedendo nell'UE semplicemente è folle”*.

Da un punto di vista federalista è importante che una frattura si sia prodotta tra sovranisti su una questione così importante come *Next Generation EU*. Se si considera che, in un quadro di medio periodo, l'alternanza politica porterà al governo (spesso nel quadro di coalizioni più ampie) partiti sovranisti in diversi paesi, è importante che ciò non ponga a

rischio l'Unione. Bisogna dunque che si riduca e marginalizzi il numero di chi, una volta in grado di condizionare una maggioranza, chiederà l'uscita dall'Unione europea e si rafforzi il numero di chi invece vorrà condurre la propria azione di governo nel quadro dell'Unione.

Spesso si è polemizzato in Italia sul ruolo egemonico che alcuni paesi, primo fra tutti la Germania, svolgerebbero in Europa da numerosi decenni. Uno degli aspetti di forza della Germania, come spesso si dimentica, è che un vasto panorama di forze politiche appoggia l'Europa, rendendo improbabile una coalizione di governo antieuropea. La Germania è dunque punto di riferimento imprescindibile per chiunque voglia rafforzare l'Europa. Fare un accordo europeo con la Germania significa dunque anche avere una ragionevole attesa che esso verrà rispettato dalle prossime maggioranze all'interno del parlamento nazionale.

## **6. Il ricorso al Meccanismo europeo di stabilità**

La polemica italiana sul ricorso al Meccanismo europeo di stabilità (MES) ha finora mancato la questione centrale da un punto di vista federalista. Il MES è sicuramente un sistema giuridico separato, disegnato negli anni scorsi per sospetto di alcuni paesi – primo fra tutti la Germania – nei confronti della Commissione europea. Esso è inoltre a disposizione solamente degli stati membri dell'area dell'euro. E tuttavia il fatto stesso che, con una semplice lettera, il suo uso sia stato modificato, aprendolo al finanziamento – privo delle consuete forme di condizionalità – della spesa sanitaria per un importo massimo di 200 miliardi di euro significa che il MES è un meccanismo flessibile e, potenzialmente, ben più importante. Si può parlare della lettera che ha creato il meccanismo di sostegno agli stati per la pandemia come il “primo emendamento” del MES? Ad essi potranno seguire altri

emendamenti? Una discussione sulla trasformazione del MES in Fondo Monetario Europeo ha già avuto luogo.

Non vi è dubbio che l'Italia abbia bisogno dei 37 miliardi disponibili per crediti in supporto della spesa sanitaria. Ne ha bisogno per far fronte alla possibile recrudescenza del Covid-19. Ne ha bisogno per rimediare a tagli che, negli ultimi decenni, ne hanno minato la presenza sul territorio. Ne ha bisogno perché il progredire della scienza aumenta le possibilità di guarigione, ma anche i costi sanitari. Ne ha bisogno per rafforzare un sistema sanitario che – oltre a offrire condizioni migliori a una popolazione come risaputo molto longeva – potrebbe essere uno strumento competitivo per attrarre cittadini europei che vogliano spendere qualche anno della propria vita in Italia. Ne ha bisogno per ricostituire legami tra l'Europa e le comunità territoriali, in particolare in quelle regioni che hanno perso la competizione economica in questi decenni e non hanno risorse per ripristinare livelli accettabili di qualità della vita. È del resto molto improbabile che l'Italia possa devolvere una somma così ampia come parte delle sue politiche di bilancio, dati i propri problemi di indebitamento. L'Italia dovrebbe dunque essere in prima fila nella promozione della salute come nuova competenza concorrente dell'Unione.

Ma vi sono ragioni più profonde per far ricorso al MES.

Se il bilancio europeo è stato rafforzato da un pacchetto straordinario di misure, gli accordi di luglio non risolvono il problema di come, nei prossimi sette anni, l'Unione europea possa far fronte ad altre sfide straordinarie. Ecco alcune questioni irrisolte. L'Europa è forse in grado di sostenere un aumento delle spese militari, in caso di emergenza? L'Europa ha forse le risorse finanziarie per affrontare un improvviso aggravamento della situazione climatica? L'Europa ha la capacità economica di stabilizzare le regioni più vulnerabili tra quelle geograficamente più prossime, da cui

potrebbero giungere ondate migratorie per effetto dell'instabilità geopolitica? La realtà è che il bilancio appena approvato non consente ancora – neppure in forma potenziale – di affrontare le crisi cui l'Unione europea sarà esposta, come il resto del mondo, nei prossimi anni.

Si è molto parlato dell'accordo di luglio come “momento hamiltoniano”. L'espressione è stata usata per la prima volta dal ministro delle finanze tedesco Olaf Scholz il 19 maggio per indicare la volontà franco-tedesca di creare un debito europeo per finanziare *Next Generation EU*. Alexander Hamilton fu, come si sa, il primo segretario del Tesoro degli Stati Uniti. Per poter assicurarsi un futuro in una situazione di grande instabilità e incertezza l'Europa ha bisogno – oltre a un bilancio settennale per la buona gestione ordinaria delle proprie politiche – di capacità straordinarie di finanziamento e spesa. L'Europa ha bisogno di un Tesoro, che possa essere attivato a breve termine e in funzione straordinaria dagli Stati membri. E quella funzione può essere svolta non solamente dal bilancio comunitario, ma anche dal MES. A condizione che gli Stati Membri imparino a utilizzarlo e che il MES sappia fare bene il suo lavoro.

*Anche lo SME nacque come ordinamento giuridico parallelo e separato da quello comunitario. E tuttavia ciò non significa, per sé, che un'evoluzione istituzionale sia impossibile. Quando il Consiglio europeo di Brema approvò il Sistema monetario europeo, le conclusioni prevedevano la creazione di un Fondo Monetario Europeo (FME), che doveva vedere la luce entro due anni. Si sarebbe trattato, come nel caso del MES, di un organo intergovernativo al di fuori del quadro dei trattati (che a quell'epoca non includevano la cooperazione monetaria tra le competenze della Comunità economica europea). Del FME, che doveva vedere la luce nel 1980, non se ne fece nulla: rimase invece, con compiti assai modesti, il Fondo europeo di*

*cooperazione monetaria (FECOM). Tuttavia, il Fecom fu trasformato nel 1994 nell'Istituto monetario europeo, il predecessore della Banca Centrale Europea.*

*passati tra la decisione di creare lo SME e la nascita della moneta unica. Next Generation EU non è ancora uno strumento permanente di politica di bilancio europeo, ma è un passo decisivo in quella direzione.*

## **7. L'impatto sui mercati finanziari globali**

Le decisioni di luglio hanno, per la prima volta, creato una situazione di mercato che ha visto i mercati finanziari europei privilegiati rispetto a quelli statunitensi. Negli USA vi è oggi la percezione di un rischio politico, legato sia all'alta conflittualità tra Presidente e Congresso sia all'incertezza sulle prossime elezioni presidenziali. La conflittualità politica interna ha ridotto la capacità del paese di affrontare la pandemia, amplificando il numero degli infettati e delle vittime. L'Unione europea, invece, ha dato una prova di coesione.

I nuovi titoli europei verranno probabilmente emessi a partire dal primo trimestre del 2021 fino al 2026. Le maggiori agenzie di rating hanno già indicato che essi avranno una quotazione AAA (riservata nell'Unione europea solamente a Danimarca, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia). Si può prevedere che essi saranno considerati come un importante strumento di diversificazione delle riserve da parte dei grandi investitori internazionali, come ad esempio la Cina e la Russia.

*Un ultimo riferimento all'esperienza monetaria: i 750 miliardi di titoli europei da emettere tra 2021 e 2026 hanno caratteristiche peculiari rispetto ai titoli pubblici nazionali: essi sono soggetti a limiti molto rigidi sia in termini di quantità e tempi di emissione. L'impiego dei fondi raccolti è inoltre limitato alle priorità definite da Next Generation EU e dunque consente solo in parte all'Unione europea di svolgere tutti i classici compiti delle politiche di bilancio, ovvero allocazione, redistribuzione e stabilizzazione. E tuttavia, ogni percorso ha i suoi tempi. Vent'anni sono*

## **8. Il ruolo dei federalisti**

Da quanto detto finora, possono essere tratte tre conclusioni per quel che riguarda il ruolo dei federalisti.

### **A - Rafforzare il dialogo tra le opinioni pubbliche**

Siamo oggi in una fase di grande attenzione sull'Unione europea. Quello che potrebbe divenire in embrione l'avvio di una nascita di opinione pubblica europea, con l'emergere di una nuova centralità delle questioni europee nella discussione pubblica, non deve andare perduto.

Tre punti debbono essere sottolineati. Primo, il binomio solidarietà-controllo rimarrà al centro della discussione europea. Serve un buon accordo, basato su procedure democratiche che tengano conto di tutti i bisogni. Secondo, occorre che le opinioni pubbliche riconoscano che le diverse posizioni e preferenze che si manifestano nel quadro nazionale, anche con marcate divergenze di opinione, possono essere ricomposte nel quadro europeo e sono anzi parte necessaria di un accordo politico federale. Terzo, questa narrativa deve essere coltivata e alimentata, perché un elemento fondamentale della creazione di una comunità politica è quello della scelta sapiente delle argomentazioni che fondano l'esistenza.

### **B - Allargare il consenso e ridurre il rischio politico**

Il 23 luglio il fronte sovranista si è spezzato al Parlamento europeo. I sovranisti italiani non hanno rigettato la mozione della maggioranza federalista, ma si sono astenuti su di essa. Spetta ai federalisti in Italia – come

espressione di un movimento che non aspira alla gestione del potere in Italia e in Europa e dunque non è un rivale elettorale per nessuna forza politica – il compito di cercare il dialogo, allargare il consenso e ridurre il rischio politico cui, altrimenti, la piena partecipazione del nostro paese all’Unione europea è permanentemente sottoposta nel quadro della normale alternanza democratica.

#### C - Consolidare e ampliare il successo

Le decisioni del Consiglio europeo al vertice del 17-21 luglio rappresentano uno straordinario passo avanti per l’Europa, come lo furono le conclusioni che i Capi di Stati e di Governo raggiunsero a Brema e a Bruxelles nel 1978. Quarantadue anni fa si aprivano – in realtà – due processi politici paralleli: la creazione progressiva di una sovranità europea monetaria e la nascita di un quadro politico democratico europeo con l’elezione diretta del Parlamento. Come allora, il processo europeo dovrà svilupparsi su percorsi diversi ma convergenti. Così come la moneta allora, il bilancio oggi non è sufficiente per sostenere l’avanzamento di processi politici così complessi.

L’annuncio di Ursula von der Leyen di volere una Commissione geopolitica esprime l’urgenza per l’Europa di assumere il controllo del proprio futuro in un quadro di crescente incertezza e instabilità. L’Europa deve affermare la propria sovranità esteriore in un quadro di estesa cooperazione globale, cercando e trovando un successo sulla politica di migrazione e asilo, sulla politica estera e di cooperazione internazionale e su quella della difesa.

Junius