

ASTRID - RESOCONTI DI CONVEGNI

Inaugurazione della LUISS SCHOOL OF GOVERNMENT

“Come governare l’Unione Europea con il Trattato di Lisbona”

*martedì 23 febbraio 2010
Roma*

Resoconto a cura di Mario DI CIOMMO

Il 23 febbraio si è tenuto a Roma, presso la LUISS “Guido Carli”, un convegno sul tema “*Come governare l’Unione Europea con il Trattato di Lisbona*”, in occasione dell’ inaugurazione della School of Government della stessa università. Gli autorevoli ospiti hanno proposto analisi interessanti sulle prospettive del processo europeo di integrazione.

Ad aprire la giornata di lavori il presidente della LUISS, **Luca Cordero di Montezemolo**, il quale ha senza mezzi termini affermato che di Europa c’è n’è poca; ciò nonostante l’ormai diffusa consapevolezza di come nessun paese possa più affrontare da solo le sfide globali in un mondo irreversibilmente globalizzato, in cui contesto nazionale e sovranazionale non si possono più distinguere. In particolare a mancare una politica economica ed una politica fiscale europee. I problemi principali, anche dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono da ricondurre al fatto che l’Europa continua ad essere essenzialmente intergovernativa. La presidente di Confindustria, **Emma Marcegaglia**, ha, dal canto suo, asserito che, nell’attuale fase di forte discontinuità strategica, l’Italia non può prescindere dall’Europa per la propria crescita. Se il Trattato di Lisbona rappresenta un passo in avanti, rimangono molti problemi: nella crisi l’Europa ha mostrato grossi limiti, dando risposte essenzialmente nazionali, forti e condivise. Del resto, se la moneta unica è una grande conquista, essa va accompagnata da una vera politica economica europea e da un’Europa davvero politica, che sappia bilanciare anima intergovernativa e anima comunitaria. È, dunque, a livello nazionale, il momento di riforme che tengano conto della necessità di queste prospettive.

Il Professor **Sergio Fabbrini**, direttore della LUISS School of Government, ha osservato come, se il Trattato di Lisbona chiude un’odissea costituzionale, non si chiuda invece, qui il processo di integrazione: esso prosegue nella direzione di un’Unione che diventi capace di andare al di là degli stati, alla ricerca di un’identità costituzionale propria. L’Unione, nata come progetto politico per la pace, non è e mai sarà uno stato, ma è una democrazia; una democrazia “composita”, come direbbe Madison, che non necessita di un unico *demos*, ma di un patto costituzionale fondativo. È un errore delle élite politiche di oggi analizzare questa peculiarissima vicenda applicando ad esse le categorie statali; anzi, bisognerebbe rendersi conto di come la vicenda della UE stia cambiando gli stati nazionali, trasformandoli sempre più in stati membri (basti pensare a come buona parte delle decisioni, non solo legislative, prese a livello nazionale siano da ricondurre a input provenienti dall’Unione). Le divisioni che lacerano l’Europa, oggi come negli ultimi dieci anni, sono da ricondurre, secondo il Fabbrini, tanto ad un’asimmetria, in seno all’Unione, riconducibile alle diverse dimensioni (geografiche e demografiche) degli stati membri, difficili da conciliare con una logica parlamentaristica, quanto ad un’asimmetria culturale (si pensi al diverso ruolo del nazionalismo nei paesi dell’Europa centro-occidentale e in quelli dell’Europa orientale: esperienza di negazione della democrazia e demone da sconfiggere, nel primo caso, anima della lotta democratica e valore da tutelare nel secondo). Dinanzi a questa situazione di caos, gli scenari sono essenzialmente due: o si procede ad una differenziazione del processo di integrazione con cooperazioni rafforzate o si mantiene lo status quo, rinunciando così a star dietro alle sfide che il mondo globale continua a porre.

Il Professor **Marc Lazar**, presidente della LUISS School of Government, ha sottolineato come, a fronte di una grande capacità di attrazione, l’Europa abbia ancora importanti limiti, tra i quali la disponibilità degli strumenti necessari a costruire una propria politica internazionale: a condurre la politica europea sono pochi paesi e manca all’Unione la capacità di raggiungere posizioni comuni. Se il Trattato di Lisbona ha segnato importanti passi in avanti (si pensi, in particolare, all’istituzione di un Presidente del Consiglio europeo e di un Alto Rappresentante per la politica estera, nonché a quella di un Servizio diplomatico europeo), restano aperte una serie di questioni a proposito: del funzionamento del trattato (in particolare, per il rischio di sovrapposizione tra Alto Rappresentante, Presidente del Consiglio, Presidente della Commissione); della reale volontà da parte degli stati membri (in particolare Regno Unito, Germania, Francia, Italia) di coordinarsi nei vari consessi internazionali in cui siedono; di come paesi quali Germania (che sembra sempre più interessata ai rapporti con l’Europa orientale), Francia (attenta al Mediterraneo) e Italia (concentrata sulle relazioni transatlantiche) concilieranno i propri interessi di politica estera nazionali con quelli dell’Unione europea; di quale politica internazionale organizzare per l’Europa, in uno scenario in cui gli USA sembrano

disinteressati all'Europa, mentre Cina e India sembrano disinteressati alla governance mondiale; della attualità e credibilità di "soft" e "smart" power come categorie politiche; delle prospettive dell'allargamento.

Il Presidente **Giuliano Amato** ha, nel suo intervento, difeso con forza il Trattato di Lisbona e le sue potenzialità: questo introduce strumenti nuovi, che già da ora consentono di realizzare importanti cambiamenti istituzionali. Il futuro dell'Europa dipenderà, dunque, dall'uso che di essi verrà fatto, dalla capacità dei politici di realizzare le potenzialità del trattato stesso. Tra le novità di maggior rilievo, la creazione di una politica che sia finalmente europea e non mera giustapposizione di politiche nazionali. Con il trattato, in particolare: Unione e Comunità divengono un'unica *legal entity*; gli accordi internazionali sono sottoponibili, ex articolo 218 ultimo comma, al vaglio della Corte europea di giustizia; l'Alto Rappresentante per la politica estera viene dotato di un unico *tool-box*, acquisendo così le capacità necessarie a combinare accordi politici con strumenti economici; viene istituito il Servizio diplomatico europeo, che consente di forgiare una politica estera europea, a patto che la Francia e molti altri paesi accettino di concepirla non come un'amplificazione di sé ma si aprano all'idea di una redazione di interessi strategici propriamente europei. In questo contesto non bisogna esasperare le difficoltà che potranno presentarsi nei rapporti tra Presidente del Consiglio e Alto Rappresentante: in ogni forma di governo - anche in quella italiana - si verificano frizioni tra organi diversi; è la prassi e la volontà politica a risolverle. C'è da sperare che il Presidente del Consiglio sia il più attivo possibile, e che così si crei una sorta di competizione con il Presidente della Commissione, capace di aprire le porte, in futuro, alla fusione di queste due figure; potenzialità, questa, che l'Europa razzista, spaventata e chiusa in sé di oggi, non sembra riuscire a cogliere. In definitiva, il Trattato di Lisbona fornisce molti degli strumenti che sono necessari all'Unione. Trattasi di strumenti importanti; la realizzazione delle loro potenzialità dipenderà dalla volontà e dalle capacità degli attori politici. Kissinger chiedeva il numero di telefono dell'Unione europea: la linea, con il Trattato di Lisbona la linea telefonica è stata attivata; ora sta agli Europei utilizzarla e valorizzarla. Cercando di non far ricadere le problematiche connesse alla crisi sul Trattato di Lisbona.

Secondo il Professor **David Allen** all'Europa difetta "la sostanza". L'Unione europea, istituzione "sui generis", che si è dimostrata abile nel settore economico e del commercio, non ha dimostrato altrettante capacità nel costruire relazioni con Stati Uniti, Russia, Cina, etc.; essa ha dimostrato una diffusa incapacità nella definizione di un proprio specifico interesse. È un po' quanto dice la vicenda greca: dinanzi ad una Grecia in gran difficoltà, l'Europa, sovrarappresentata nei consessi internazionali, ha dimostrato di non avere da dire null'altro che parole senza effetto. È per questo che Obama ha di recente declinato l'invito ad incontrare i leaders europei. Obama, in realtà, è per l'Europa il presidente americano ideale: ma la UE - si chiede Allen -, al di là del farsi le foto con lui, o di mostrare la sua disunione, ha qualcosa da dire ad Obama? L'Unione avrebbe avuto bisogno di un leader più carismatico per attrarre gli USA e Tony Blair sarebbe stato l'uomo giusto. L'Europa è, del resto, troppo introspettiva e in essa i piccoli paesi sono divisi dai più grandi. In questo contesto, la composizione delle tante voci degli Stati membri in una voce comune sembra impossibile da raggiungere (come, per esempio, ha mostrato la posizione sull'Afghanistan o, di recente, il summit di Copenhagen sul clima).

Fabrizio Saccomanni, Direttore Generale della Banca d'Italia, ha individuato gli aspetti positivi del Trattato di Lisbona nel rafforzamento della posizione della Banca Centrale Europea, che è divenuta un'istituzione dell'Unione; nell'attribuzione di un taglio in qualche modo federale dato alla politica monetaria; nel riconoscimento del sistema europeo delle banche centrali e nel rafforzamento dell'Eurogruppo; nell'introduzione, poi, di elementi di solidarietà prima non presenti. Inoltre, l'acquisizione di una personalità giuridica da parte dell'Unione, che le consentirà di negoziare accordi internazionali e di prendere posizioni nei consessi internazionali; più in generale, dà all'Unione europea gli strumenti per svolgere un ruolo più attivo sulla scena internazionale. Se sinora è mancata una strategia di politica estera europea, il trattato dà strumenti utili all'Europa per svolgere un ruolo politico internazionale importante. A proposito di Van Rompuy e Catherine Ashton, bisogna lasciarli lavorare, senza affrettare giudizi di sorta, evitando un pericoloso *short-termism*. Detto ciò, il trattato non dà strumenti che consentano di supplire alla mancanza di volontà politica. In conclusione, per attivare le potenzialità del trattato di Lisbona vorrà una forte volontà politica.

Il Professor **Jolyon Howorth** ha sostenuto che se l'Unione non riuscirà a governarsi con il Trattato di Lisbona, fallirà definitivamente come progetto, attraverso una progressiva marginalizzazione. È giunto il momento di tenere gli "ego" nazionali sotto controllo: gli Stati membri devono prender coscienza di come l'Unione possa realisticamente ambire ad essere la seconda potenza globale; l'alternativa è la marginalizzazione degli stessi stati sullo scacchiere globale. Se questi non saranno capaci di una grande strategia comune, non riusciranno a star dietro agli eventi ed alla storia: le istituzioni del ventesimo secolo non bastano più, tutti i principali *issues* politici sono interconnessi; la sovranità è un concetto oramai relativizzato; sono in atto *trade-off* tra potenze in crescita e potenze in declino. L'Unione attraverso il Trattato di Lisbona deve riuscire a identificare le sue *bottom lines*, deve imparare a negoziare a livello internazionale sulla base dei suoi valori ed interessi centrali, riuscire a raggiungere dei compromessi quando necessario, riconoscere la relatività degli assetti europei, evitare l'approfondirsi di quello che a molti sembra il suo crepuscolo.

Il Professor **Giovanni Orsina**, vice-direttore della LUISS School of Government, nell'introdurre i lavori pomeridiani ha brevemente individuato nei problemi della rappresentatività e dell'efficacia della sua azione le questioni di maggior rilievo relativamente all'Unione europea.

Il Professor **Mario Telò** ha invece richiamato la necessità di una maggiore coerenza tra governance interna ed esterna. In un contesto in cui la crisi ha accentuato la percezione della globalizzazione come minaccia piuttosto che come opportunità, l'Europa è l'area più globalizzata del mondo, concorrendo attivamente da anni alla regolazione della globalizzazione. Al contempo, però, l'Europa è un progetto regionale, e, in quanto tale, progetto di "de-globalizzazione", dal momento che, attraverso il processo di integrazione, si va caratterizzando come "altro" rispetto al resto del mondo globalizzato. L'Unione europea può, ad oggi, considerarsi come la più sofisticata entità regionale al mondo. In questo contesto va compreso che: la tendenza globale alla creazione di network regionali, la cui affermazione guiderà ad un superamento del mondo post-westfaliano, sarà per l'Europa un'opportunità straordinaria per l'affermazione della sua agenda (oltre che di un modello del tutto nuovo di governance globale). A proposito della sua governance esterna, l'Unione ha rilevanti incoerenze e lacune che il Trattato di Lisbona ha le potenzialità per affrontare (personalità giuridica, rafforzamento dell'Eurogruppo, maggiore coerenza tra Commissione e Consiglio attraverso il ruolo che svolgerà l'Alto Rappresentante, etc.). L'implementazione del trattato davvero può consentire all'Unione di divenire un co-leader globale. Per arrivare a ciò, però, governance interna ed esterna andranno tenute assieme.

Il Professor **Renaud Dehousse** ha, dal canto suo, asserito che, pur dovendosi riconoscere come il Trattato di Lisbona si trovi a dover regolare una realtà politico-istituzionale sempre più complessa (in particolare dopo l'allargamento), i cambiamenti da esso introdotti non risultano decisivi: in particolare, dal punto di vista dell'efficienza, non risulta evidente alcun valore aggiunto del trattato; esso, del resto, non cambia nella sostanza la posizione del Parlamento all'interno del quadro istituzionale, non cambia l'assetto stato-Parlamento europeo a proposito della nomina della Commissione (non essendoci ancora un controllo politico del primo sulla seconda, ma solo un controllo "tecnico"). Ad un bilancio modesto, devono poi aggiungersi i tanti punti interrogativi che lo stesso trattato pone e che saranno risolti e chiariti da quella che sarà la prassi politico-istituzionale: restano aperte questioni come quelle relative all'equilibrio tra governance economica e governance monetaria, nonché alla leadership politica; questioni che il Trattato di Lisbona non aiuta a sciogliere. L'ambiguità di questa situazione è essenzialmente da ricondurre al fatto che gli stati membri non accettano di lasciar spazio all'Unione. Di qui la decisività, per il futuro dell'Unione, di come gli attori politici decideranno di giocare le loro carte (ad esempio, se Van Rompuy deciderà di mettersi al servizio degli stati o di un interesse europeo); molto dipenderà anche dai mercati. È certo che con il Trattato di Lisbona non si è ancora raggiunto un punto d'arrivo stabile: in questo contesto, o la UE troverà occasioni di crescita nelle potenzialità del Trattato di Lisbona per risolvere i problemi che la affliggono e che si trova (e si troverà) a dover affrontare oppure, probabilmente, fallirà.

Il Professor **Lorenzo Codogno** ha messo in rilievo come la UE stia attraversando un momento particolare: l'entrata in vigore del nuovo trattato, la nuova Commissione, la crisi. Questo fase sta facendo emergere tanto le debolezze della UE quanto le sue potenzialità. Piccoli ma significativi cambiamenti sono intervenuti nel funzionamento di unione economica e monetaria: innanzitutto la BCE è divenuta una vera e propria istituzione europea, la Commissione vede rafforzato il proprio ruolo e diviene il guardiano del trattato nonché un arbitro indipendente, è formalmente riconosciuto l'Eurogruppo. È ora in atto un confronto sulle strategie economiche dell'Europa del prossimo futuro (Europe 2020): non basteranno idee sulla carta interessanti, ma sarà necessario che ad essere coinvolti in discussioni e decisioni siano i leader europei, nonché che essi siano attivi nell'*enforcement* delle stesse strategie. I problemi e le lacune emerse con maggiore evidenza in seguito alla crisi dovranno portare i *policy makers* ad una maggiore attenzione per il futuro.

Il Professor **Maurizio Ferrera** si è concentrato sulle questioni relative alla governance sociale. Se il processo europeo di integrazione economica ha portato ad una apertura all'esterno, le politiche nazionali del welfare hanno portato ad una chiusura degli stati membri. Diffusa è stata in Europa la paura della "tirannia dell'apertura": da qui i "no" francese ed olandese al trattato costituzionale europeo. Eppure, se ben gestito, l'intreccio tra logica dell'apertura e logica della chiusura potrebbe produrre effetti virtuosi nella direzione della creazione di opportunità e di equità. Se sinora all'Europa è mancato il buon governo di questo intreccio, ormai dall'intreccio realizzato nell'arena giurisprudenziale deve passarsi a quello nell'arena costituzionale. Il trattato è il risultato di tutti i passi che era possibile fare: tra questi la vincolatività della Carta dei diritti e la clausola sociale trasversale che introdurranno nuovi principi nell'arena costituzionale europea (la Corte, come le altre istituzioni, li potrà richiamare nell'esercizio del bilanciamento); i "freni d'emergenza" di cui all'art. 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, che consente ai governi nazionali di appellarsi direttamente al Consiglio europeo qualora ritengano che siano in gioco gli interessi vitali della nazione, e il protocollo sociale n. 26 sui servizi di protezione sociale da tenere al riparo dalla concorrenza, sono conquiste inaspettate. Eppure non sono stati fatti tutti i passi che erano necessari, per cui l'agenda europea resta incompiuta (per esempio a proposito della concorrenza fiscale).

Secondo la Professoressa **Vivien Schmidt**, che si è concentrata sul tema della legittimità democratica, a mancare è una politica utile alla fondazione di una legittimazione politica europea. Il Trattato di Lisbona se

da un lato rappresenta un passo avanti per la legittimità democratica dell'Unione, dall'altro complica ulteriormente quantomeno la percezione del funzionamento dell'Unione da parte dei cittadini. Il problema di fondo è che mancano un popolo europeo ed un'identità europea: di qui una democrazia "frammentata". In Europa si fa una politica degli interessi riconducibile alle diverse istituzioni oltre che agli stati nazionali, con discussioni molto tecniche che tengono distanti i cittadini. In Europa, invece, la politica dovrebbe discutere delle politiche; il processo decisionale dovrebbe far fuori la regola dell'unanimità, sostituendola con super-maggioranze e clausole di *opt-out* che consentano, a chi sia in disaccordo, di tenersi fuori da certi accordi, senza con ciò bloccare tutto il processo decisionale. Va, una volta per tutte, superato l'ideale dell'uniformità e accettare la possibilità di un'integrazione più differenziata. La difesa del valore dell'uniformità è un problema per l'evoluzione del processo europeo di integrazione, soprattutto ora che gli stati membri sono così numerosi e in molti casi estremamente differenziati per caratteristiche e interessi. Così non si può pensare di far andare avanti il processo di integrazione. Ciò vale anche per le politiche dell'allargamento: si potrebbe pensare a membership graduate, dando voce e diritto di voto ai paesi nei settori cui decidono di partecipare. Da ultimo, è indispensabile una maggiore apertura ai movimenti sociali, dare più poteri al Consiglio perché si faccia costruttore e difensore di un interesse europeo, la costruzione di una solidarietà europea (eventualmente anche con una *solidarity tax* che favorirebbe la costruzione di un'identità europea, o l'istituzione di un fondo monetario europeo).

Il Professor **Yves Mény** ha individuato i due motori dell'Europa nella routine burocratica (molto efficace, come ha mostrato nel caso del processo di allargamento) e nella crisi, i cui rischi sono così alti che possono spingere a prendere decisioni importanti per evitare che la frana sia catastrofica (caso Grecia). L'Unione europea ha una costituzione senza averne una scritta, ha il sistema più rigido al mondo per cambiare le proprie regole di funzionamento, testi normativi lunghissimi figli della sfiducia reciproca dei governi tra loro; il Trattato di Lisbona è illeggibile e complesso. Senza altro consentirà progressi grazie alla routine burocratica e grazie al Parlamento, entrambi decisi a sfruttare al massimo questo documento. A proposito del deficit democratico Mény ha sottolineato come di "democrazia" si possano dare definizioni molto diverse. Lui ha proposto una definizione che si compone così: 1) democrazia basata sull'espressione del popolo (elezione e rappresentazione); 2) stato di diritto; 3) capacità di fare e decidere (*responsiveness*); 4. Solidarietà. Per il resto è pensabile una democrazia costruita senza un *demos* di partenza. Sulla scorta di questi parametri, a proposito del punto 1), l'Europa ha fatto progressi e difficilmente riuscirà ad andare oltre; in particolare è un grandissimo progresso la sostituzione del voto a maggioranza qualificata rispetto al voto unanime a livello di Consiglio dei Ministri (la democrazia, del resto, è stata pensata per evitare l'unanimità); siamo, peraltro, ancora ben lontani da un sistema rappresentativo in cui ci sia un collegamento tra Parlamento ed Esecutivo; manca, inoltre, una leadership carismatica. *Sub 2)* la situazione è eccellente ed eccessiva: gli europei sono soggetti a regolamentazioni imposte loro da soggetti non politici, che prendono decisioni mai discusse dall'opinione pubblica. Se fino alla crisi l'economia era stata tenuta a distanza dalla politica, la crisi ha riportato la politica nell'economia; purtroppo politica nazionale, perché una europea manca ancora. *Sub 3)*: troppa burocrazia in Europa e troppo peso della burocrazia in Europa, con veti dappertutto: la burocrazia è un dio che comanda nell'ombra. Bisognerebbe a tal proposito liberare la Commissione dalla gestione di tante minuzie per restituirla al ruolo politico che le spetta. *Sub 4)*: il mercato è competizione, lotta, eliminazione, mentre una comunità politica si fonda sulla solidarietà, si occupa dei *losers*, non li elimina: se si vuole salvare il progetto europeo si deve introdurre la solidarietà. Non un *welfare* europeo – prospettiva inconcepibile – ma almeno alcune misure, quale per esempio una tassa europea ("*no representation without taxation*"). L'Europa è chiamata a progredire nella sostanza e non nella forma della sua democrazia: per un destino comune. La Grecia è il primo banco di prova per cercare di fare un importante passo in avanti.