

PIER VIRGILIO DASTOLI

OLTRE LISBONA *

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *Il patrimonio delle realizzazioni comunitarie.* – 3. *Le ombre di Lisbona.* – 4. *L'Europa due velocità.* – 5. *Le sfide della legislatura oltre Lisbona.* – 6. *La questione irrisolta del governo dell'Europa.*

1. *Introduzione*

Il cantiere della riforma dei trattati di Roma è stato aperto dai governi dei Dieci il 23 luglio 1985 dando vita alla Conferenza intergovernativa che ha approvato l'Atto Unico europeo e si è chiuso dopo ventiquattro anni e mezzo, sei conferenze intergovernative, due convenzioni e cinque trattati – con brevi interruzioni nei negoziati – il 1° dicembre 2009 con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

In effetti, l'Atto Unico è entrato in vigore nel 1987 e già nel 1988 i ministri del tesoro dei Dieci avviarono la discussione per far accompagnare il mercato unico con l'unione monetaria; il Trattato di Maastricht è entrato in vigore nel 1993 e già nel 1994 i governi dei Dodici iniziarono a discutere sulle modifiche istituzionali per rispondere all'allargamento verso il Nord ricco dell'Europa occidentale e verso il Centro e l'Est povero dell'Europa orientale; il Trattato di Amsterdam è entrato in vigore nel 1999 ed i governi dei Venticinque hanno adottato un anno e mezzo dopo il Trattato di Nizza con l'obiettivo di dare una risposta ai *left over* istituzionali del precedente negoziato intergovernativo; ed il Trattato di Nizza è entrato in vigore alla fine dei lavori della Convenzione Giscard incaricata di scrivere una Costituzione per l'Europa.

2. *Il patrimonio delle realizzazioni comunitarie*

Durante questo lungo periodo di tempo, la «casa europea» è passata da dieci paesi membri con meno di trecento milioni di cittadini e sette lingue ufficiali a ventisette paesi membri con quasi mezzo miliardo di abitanti e ventitré lingue ufficiali, sedici paesi membri hanno rinunciato alla loro moneta nazionale per scegliere una moneta unica, venticinque Stati europei fra i quali tre che non sono membri dell'Unione europea hanno abolito i controlli fra le loro frontiere ed oltre due milioni di studenti universitari hanno trascorso da sei a dieci mesi in una università diversa dalla propria utilizzando il programma «Erasmus» nato nel 1987.

I cittadini europei hanno rinnovato per quattro volte il Parlamento europeo e molte fasi dell'integrazione europea sono state sottoposte a consultazioni popolari con trenta referendum in ventuno paesi membri dando in ventidue casi la maggioranza ai «sì» ed in otto casi la maggioranza ai «no».

La legislazione europea ha allargato gli spazi di libertà dei cittadini europei rafforzando i loro diritti come consumatori e lavoratori, semplificando le attività imprenditoriali, ampliando la

* Il presente saggio è destinato alla pubblicazione, in una versione ridotta, nel volume della Fondazione Astrid, *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, seconda edizione aggiornata, a cura di Franco Bassanini e Giulia Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010.

cooperazione fra gli Stati membri a livello giudiziario e penale e consolidando la loro coesione negli affari internazionali.

Di fronte allo scetticismo crescente di stampa e *opinion makers*, questi ventiquattro anni e mezzo hanno lasciato in eredità al nuovo decennio un patrimonio non indifferente di realizzazioni comunitarie.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto, da parte sua, innovazioni importanti nel sistema istituzionale dell'Unione europea rendendo più efficaci e più democratiche le sue procedure di decisione e aprendo una finestra anche in direzione di forme embrionali di democrazia partecipativa, garantendo una maggiore stabilità nel lavoro del Consiglio europeo e rafforzando il controllo dei parlamenti nazionali sulla legislazione europea sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità.

Le responsabilità dell'Unione europea sono state accresciute insieme all'aumento delle sue competenze in settori sensibili come la politica dell'energia e le relazioni con i paesi vicini.

Alle innovazioni del Trattato di Lisbona sono dedicati tutti i capitoli della prima parte di questo volume e non è dunque necessario ricordarle qui in sede di conclusione.

3. *Le ombre di Lisbona*

Nonostante queste innovazioni, il Trattato di Lisbona appare tuttavia ben al di sotto delle ambizioni che erano state manifestate nella Dichiarazione di Laeken del dicembre 2001 e che erano state espresse dai membri della Convenzione nella primavera del 2002.

Ricordiamole: il ruolo dell'Unione europea nel mondo e la risposta alle sfide della globalizzazione, la necessità di portare a compimento l'unione economica avendo realizzato l'unione monetaria, l'impatto dell'allargamento e le dimensioni identitarie, politiche ed istituzionali legate all'estensione geografica dell'Unione europea, la distanza crescente fra i cittadini ed il sistema politico, l'efficacia ed il carattere democratico del sistema istituzionale dell'Unione europea.

Settori significativi della dimensione economica europea come la politica fiscale sono ancora sottoposti al vincolo arcaico del diritto di veto, nella politica estera e della sicurezza pesano più le garanzie a difesa di apparenti interessi nazionali che la volontà di rendere più coesa e più forte la voce dell'Unione europea nel mondo, le eccezioni richieste da singoli paesi al rispetto dei principi e delle norme comuni sono cresciute a tal punto che il sistema dell'integrazione differenziata sembra essere diventato la regola autorizzando e legittimando la frammentazione dello spazio comune europeo e la diffusione del fenomeno dei protezionismi nazionali, alla cacofonia delle decisioni adottate da vari consigli specializzati non si è voluto mettere fine respingendo la proposta della creazione di un'unica istanza dei governi in materia legislativa (proposta Amato di un «consiglio legislativo»).

L'effetto del nuovo sistema istituzionale con quattro personalità alla guida della *quadrige* europea (il presidente del Consiglio europeo, il presidente della Commissione, il presidente del Consiglio semestrale, l'Alto rappresentante degli Affari Esteri) potrebbe essere poi devastante se le nubi apparse sul cielo dell'Unione in occasione dell'insediamento contemporaneo di Van Rompuy, Barroso e Zapatero si trasformeranno in tempesta interistituzionale alla testa dell'Unione europea.

In questo caso, apparirà probabilmente provvidenziale nel 2014 la norma non scritta e difesa ad oltranza da Giuliano Amato secondo la quale il Presidente del Consiglio europeo non può avere un mandato nazionale ma potrebbe cumulare il suo incarico intergovernativo con quello comunitario di presidente della Commissione europea.

Un tale cumulo di poteri esigerebbe una più forte legittimità democratica costringendo i partiti europei a fare quel che non hanno osato fare nel 2009 e chiedendo ai cittadini europei che

saranno chiamati alle urne nel giugno 2014 di votare insieme per il Parlamento europeo e per il Presidente dell'Unione europea.

Rinunciando al metodo adottato dalla Convenzione europea che aveva redatto un trattato-costituzionale in un linguaggio comprensibile e lo aveva consolidato in un testo breve, i governi hanno prima preteso di fondere insieme ad esso tutti gli articoli dei trattati esistenti e poi di abbandonare il testo costituzionale per scegliere la tradizionale via diplomatica di modificare i trattati in vigore trapiantando su di essi le innovazioni proposte dalla Convenzione.

Nell'uno e nell'altro caso, i testi adottati sono stati firmati dai governi, nel corso di una cerimonia solenne al Campidoglio la Costituzione europea e nella capitale portoghese il Trattato di Lisbona, ma i successivi ostacoli issati da questo o quello per impedire o ritardare la loro entrata in vigore hanno posto i governi ostruzionisti in una situazione di violazione del principio della cooperazione leale fra Stati membri inserito nei trattati di Roma su proposta della Germania e ribadito più volte dalla Corte di Lussemburgo.

Né la Commissione né il Parlamento europeo né singoli governi hanno tuttavia sollevato la questione del rispetto di tale principio che, del resto, appare calpestato anche quando uno Stato membro si rifiuta di applicare a se stesso uno degli obiettivi essenziali dei trattati come la piena partecipazione all'Unione economica e monetaria o, nei casi citati più sopra, di integrazione differenziata o di crescente protezionismo.

Nonostante questi limiti e salvo che nell'ipotesi di una imprevedibile crisi istituzionale, il cantiere delle riforme dell'Unione europea sarà destinato a rimanere a lungo inattivo almeno fino alla prossima legislatura europea 2014-2019.

Nel frattempo, l'ingresso nell'Unione europea di Croazia e Islanda consentirà di adattare – attraverso i trattati di adesione – il sistema di Lisbona agli accordi politici sottoscritti con l'Irlanda e la Repubblica Ceca ed il compromesso sul finanziamento pluriennale potrebbe avvenire entro il 2013 attraverso delle ratifiche nazionali.

4. *L'Europa due velocità*

L'esperienza del lungo periodo delle trattative intergovernative iniziato con l'Atto Unico europeo mostra che il tempo delle modifiche dei trattati negoziate, adottate e ratificate all'unanimità si è concluso con il Trattato di Lisbona e che la prossima tappa nel processo dell'integrazione europea dovrà essere avviata – in una Unione che avrà probabilmente superato i trenta paesi membri – con metodo e regole diversi.

Da quasi quarant'anni del resto le suggestioni a favore del diritto di una maggioranza di innovatori (di paesi e di popoli) di avanzare ad una velocità superiore a quella di una minoranza di immobilisti sono state numerose: l'Europa a due velocità di Brandt e Tindemans negli anni '70, l'Unione europea “*entre ceux qui vouldront*” di Spinelli e Mitterrand negli anni '80, l'Europa dei cerchi concentrici dopo la caduta del Muro di Berlino ancora di Mitterrand e di Delors, il “*Kern Europa*” di Schaeuble e Lamers a metà degli anni '90 ed infine il metodo del progetto “*Penelope*” di Romano Prodi durante i lavori della Convenzione europea.

Certo, il Trattato di Lisbona legittima e facilita il ricorso di almeno nove Stati membri alla cooperazione rafforzata - per agire insieme nei settori in cui tutta l'Unione europea non è capace di legiferare o di impegnarsi in nuove politiche nei limiti delle competenze che le sono attribuite – o alla cooperazione strutturata nel settore della difesa.

Ma le cooperazioni rafforzate o strutturate consentono ad una minoranza di paesi di accelerare la loro collaborazione all'interno dei trattati e non di andare al di là dei trattati.

5. Le sfide della legislatura oltre Lisbona

Nell'attesa che le condizioni politiche consentano di andare al di là dei trattati, la legislatura europea 2009-2014 è chiamata a dare un contenuto concreto - in politiche ed atti normativi - alla "agenda della trasformazione" che è stata indicata da José Manuel Barroso come obiettivo generale della nuova Commissione europea. Vediamo i più importanti dossier della legislatura.

Sono tornate sul tavolo del Consiglio e dell'Assemblea molte procedure di codecisione legislativa che erano state congelate con la fine della scorsa legislatura.

Si tratta in molti casi di dossier che sono sfuggiti all'opera di semplificazione (*less regulation*) avviata dalla Commissione Barroso ma in alcuni casi si tratta di dossier sensibili che coinvolgono i diritti dei consumatori, gli immigrati ed i rifugiati politici, il microcredito, l'ambiente e la sicurezza alimentare la cui adozione rappresenta un valore aggiunto per i cittadini europei.

In questo quadro, le istituzioni europee dovranno riprendere e rilanciare il progetto del mercato unico all'altezza del ventunesimo secolo (nel 2012 la Commissione europea intende celebrare il ventesimo anniversario dell' "obiettivo 1992", fissato da Jacques Delors nel 1985) frenando le tendenze crescenti verso i protezionismi nazionali e aprendo nuovi cantieri legislativi nei servizi finanziari, nell' *e-commerce* e nel processo di liberalizzazione dell'economia europea.

Si tratta di un compito difficile al quale concorreranno l'italiano Mario Monti insieme al nuovo commissario al mercato interno, il francese Michel Barnier.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sparisce la barocca configurazione dell'Unione europea in tre pilastri ed in particolare si riduce considerevolmente l'intreccio fra metodo intergovernativo e procedure comunitarie che caratterizza oggi lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno del quale convivono le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, la cooperazione giudiziaria in materia civile, la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia.

Nella maggior parte dei casi ed in particolare per quanto riguarda l'immigrazione clandestina, la tratta degli esseri umani e gli accordi con i paesi terzi, la materia era considerata solo "di interesse comune" nel trattato di Maastricht con una parziale comunitarizzazione effettuata con il Trattato di Amsterdam affidandola tuttavia alla buona volontà degli Stati membri ai quali veniva consentito di paralizzare le decisioni comunitarie usando il proprio diritto di veto.

Con il Trattato di Lisbona, l'Unione europea potrà legiferare con efficacia (attraverso il voto a maggioranza nel Consiglio) e con metodo democratico (grazie al potere di codecisione del Parlamento europeo) per sviluppare finalmente una politica comune non soltanto in materia di asilo o di protezione temporanea ma anche di protezione sussidiaria e, soprattutto, di prevenzione dell'immigrazione clandestina, di conclusione di accordi con paesi terzi per la riammissione di coloro che "non soddisfano o non soddisfano più le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri".

A quest'opera di prevenzione rivolta agli immigrati clandestini e - attraverso la cooperazione giudiziaria e penale - contro le organizzazioni criminali che controllano i flussi di immigrati illegali e la tratta di esseri umani, si affianca il rafforzamento dei diritti fondamentali che riguarda non solo i cittadini dell'Unione ma ogni persona umana secondo quanto disposto dalla Carta di Nizza (ora: Carta di Strasburgo) alla quale il Trattato di Lisbona concede effetti istituzionali e giurisdizionali.

Quando fu raggiunto, nel dicembre 2005 e sotto presidenza britannica, il pessimo compromesso sul bilancio dell'Unione per il periodo 2007-2013 fu dato alla Commissione europea il mandato di presentare delle proposte per la riforma delle finanze dell'Unione sia dal punto di vista delle spese che dal punto di vista delle entrate.

Ispirandosi al modello del "bilancio partecipativo", la Commissione europea ha avviato

nell'autunno 2007 un'ampia consultazione in tutta Europa sulla riforma del bilancio dell'Unione europea

La prossima fase di dibattito è legata alla presentazione del rapporto della Commissione al Consiglio e al Parlamento sulla struttura del bilancio e dai risultati della discussione dovranno emergere le proposte per le prospettive finanziarie pluriennali 2014-2019.

Sappiamo tutti che l'attuale bilancio europeo non ha e non può avere effetti né allocativi, né redistributivi né di stabilizzazione a causa del livello inadeguato delle risorse che i governi hanno deciso di attribuirgli.

Nel 1977, il rapporto McDougall propose di portare il bilancio europeo – di una Comunità composta da nove Stati membri, con compiti largamente inferiori a quelli che oggi ha di fronte a sé l'Unione europea – al 2.5 % del Pil dell'insieme dei paesi membri. In questi trentadue anni, la percentuale del bilancio europeo rispetto alla somma delle spese pubbliche nazionali è invece diminuita ed i crediti attribuiti all'Unione sono al di sotto dell'1% del Pil europeo.

Il prossimo dibattito sulla riforma del bilancio europeo deve riaprire la prospettiva di dare all'Unione vere risorse proprie insieme ad una politica fiscale europea così come era stato previsto nei trattati di Roma e nonostante le decisioni dei governi dal 1999 in poi che hanno concentrato le entrate sul fronte dei contributi nazionali sulla base di una discutibile percentuale del PIL dei singoli Stati membri legittimando in tal modo il principio del giusto ritorno.

L'uso del Pil come indicatore di ricchezza (o di povertà) nazionale è stato del resto sottoposto, come si sa, alla requisitoria degli economisti Stiglitz, Sen e Fitoussi nel rapporto presentato nel settembre 2009 al presidente francese Sarkozy, un rapporto che accompagna le critiche con dodici raccomandazioni per cogliere il benessere sociale nelle sue molte dimensioni.

Dei segnali positivi sono venuti dal primo ministro finlandese Matti Vanhanen che ha proposto sul *Financial Times* del 16 giugno 2009 una politica fiscale europea, dai ministri delle finanze del G7 che hanno recentemente rilanciato a Istanbul nel luglio 2009 l'idea di un'imposta sul CO2 e dalle discussioni in seno al G20 di Pittsburgh del settembre 2009 dove è riemersa come un fiume carsico l'idea della *Tobin Tax*.

Di proposte sulle risorse proprie europee sono pieni gli archivi dell'Unione, tecnicamente possibili e politicamente accettabili con tempi di realizzazione legati al diverso livello di complicazione delle procedure di armonizzazione. Alle risorse proprie si possono e si debbono affiancare gli *Eurobond* e cioè i prestiti e mutui europei per finanziare grandi investimenti di innovazione in nuove tecnologie ed infrastrutture come del resto era previsto nei trattati di Parigi e di Roma e come è stato proposto prima da Altiero Spinelli, poi da Jacques Delors ed infine da Giulio Tremonti, una proposta che ha suscitato il timido interesse del commissario all'economia Rehn nella sua audizione davanti al Parlamento europeo.

E' evidente infine che il bilancio europeo deve garantire ai cittadini europei – attraverso crediti adeguati in termini di allocazione e di redistribuzione – quei beni pubblici (*common goods*) che non possono più essere garantiti dagli Stati nazionali (ricerca, ambiente, risorse alimentari di qualità, energia, infrastrutture, convergenza e coesione, aiuti allo sviluppo...). Per questo serve una radicale revisione delle strutture del bilancio definendo le priorità europee e lasciando agli Stati nazionali ed ai poteri regionali e locali quel che non appartiene alle competenze europee in base ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e solidarietà.

Il bilancio è lo strumento per la realizzazione delle politiche comuni e da tempo prima le Comunità e poi l'Unione hanno avviato programmi e progetti a scadenza pluriennale come è avvenuto con la ricerca e con l'ambiente, con la cultura e con l'educazione, con la politica di coesione per le regioni europee e con gli aiuti allo sviluppo per le altre regioni del mondo.

Queste politiche si sono tradotte finanziariamente in stanziamenti di impegno quando le

Comunità si sono ispirate alle riforme del bilancio introdotte nelle democrazie occidentali - a cominciare dagli Stati Uniti - laddove fu avviata la programmazione pluriennale delle spese.

Per ciascuna di queste politiche, il trattato prevede regolamenti che devono essere adottati in codecisione fra Parlamento europeo e Consiglio ed è evidente che il potere di codecisione sulle politiche è debole o nullo se al Parlamento europeo viene sottratto il potere di decidere sulla qualità e sulla quantità delle entrate.

I regolamenti di ciascuna di queste politiche scadranno – insieme alle prospettive finanziarie pluriennali – il 31 dicembre 2013 e ciò vuol dire che la discussione sulla riforma del bilancio andrà avanti di pari passo con la revisione di tali regolamenti nel quadro di un'attività legislativa che coinvolgerà il Parlamento europeo insieme alle presidenze spagnola, belga, ungherese, polacca, danese, cipriota, irlandese e lituana dal gennaio 2010 al dicembre 2013.

Modifiche sostanziali sono attese nella politica di coesione poiché su di essa e sui suoi effetti nelle regioni europee si sono concentrate le maggiori critiche negli ultimi anni come è dimostrato dal rapporto elaborato per la Commissione europea dal gruppo di lavoro animato dall'italiano Fabrizio Barca.

Secondo le analisi sull'evoluzione dello sviluppo delle regioni in maggiori difficoltà (il c.d. *phasing out*), l'impegno finanziario europeo dovrebbe essere mantenuto nel periodo 2014-2019 allo stesso livello del periodo precedente 2007-2013 e, in una prospettiva più a lungo termine, l'eventuale ingresso della Turchia nell'Unione europea richiederebbe un impegno aggiuntivo di almeno 100 miliardi di Euro.

Un impegno quantitativamente e qualitativamente ben maggiore è richiesto dall'Unione nei programmi per la gioventù e l'educazione ed in particolare nel programma *Erasmus* e nei programmi rivolti alle scuole ed alla modernizzazione delle università per attuare gli obiettivi sottoscritti nel quadro del c.d. "processo di Bologna" così come nel settore della ricerca dove l'Unione dispone di progetti importanti (come *Galileo*) ma non di una vera e propria politica della ricerca e dell'innovazione in particolare in quella fondamentale.

L'Unione dovrà anche adattare le sue politiche alle conseguenze sociali della crisi finanziaria ed alla crescita della disoccupazione e dell'esclusione sociale drammaticamente attesa in tutti i paesi membri. Dopo aver aggiornato le funzioni del Fondo Sociale Europeo, l'Unione dovrà adottare misure di sostegno alle politiche nazionali in particolare nel settore della cd *flexicurity* e dei lavori temporanei.

Infine, l'Unione dovrà farsi carico degli effetti delle decisioni relative alla lotta contro il cambiamento climatico nonostante il fallimento del Summit mondiale "COP 15" di Copenaghen e per presentarsi più determinata agli appuntamenti di Bonn e di Città del Messico, in particolare per aiutare lo sviluppo della *green economy* ed il raggiungimento degli obiettivi adottati dal Consiglio europeo del dicembre 2008 in termini di riduzione delle emissioni gassose, risparmio energetico ed investimenti in energie rinnovabili ed alternative.

Dopo il *big bang* del 1° maggio 2004 con l'adesione contemporanea di dieci paesi membri ed il successivo allargamento - il 1° gennaio 2007 - a Bulgaria e Romania è iniziato un dibattito nell'Unione sull'impatto - considerato negativo - che tale ampliamento avrebbe avuto sul funzionamento delle istituzioni europee e sullo sviluppo delle nostre economie.

La polemica fra allargamento o approfondimento (*enlarging or deepening*) è antica come i primi negoziati di adesione che si svolsero più di quaranta anni fa. Il processo di integrazione europea è stato fin dalle origini aperto all'insieme dei paesi dell'Europa occidentale e poi, dopo la caduta dell'impero sovietico, anche ai paesi del centro e dell'Est dell'Europa. Alto sarebbe stato il costo politico, economico e sociale per i paesi membri dell'Unione europea se, dopo aver promesso loro un graduale ma irreversibile ingresso nella nostra famiglia, avessimo tenuti i popoli della

“altra” Europa al di fuori delle nostre porte.

Insieme ai paesi con i quali sono in corso o debbono iniziare negoziati di adesione (Croazia, ex-Repubblica Iugoslava di Macedonia e Turchia), le istituzioni europee considerano ora candidati potenziali tutti gli altri paesi dei Balcani occidentali: Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia ed il Kosovo in base alla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Dopo l’esplosione della crisi finanziaria anche l’Islanda ha presentato la sua domanda di adesione e si sa che una parte della classe politica della Confederazione Elvetica non esclude che la domanda di adesione, mai ritirata ufficialmente, possa un giorno essere ripescata dagli archivi della Commissione così come lo stesso potrebbe avvenire con la Norvegia. Se tutte queste domande di adesione andassero in porto, l’Unione europea potrebbe comprendere dopo il 2020 trentasette paesi con quasi settecento milioni di abitanti e ventotto lingue ufficiali.

Nel proporre al Consiglio e al Parlamento europeo l’idea di una nuova politica di prossimità, la Commissione presieduta da Romano Prodi avrebbe voluto che le istituzioni europee dicessero con chiarezza che l’Unione europea avrebbe dovuto comprendere tutti i paesi appartenenti ai Balcani occidentali ma che i suoi confini politici ed istituzionali a nord, a sud, a est e ad ovest avrebbero dovuto chiudersi dopo l’adesione dell’ultimo di questi paesi.

Né il Consiglio né il Parlamento europeo hanno voluto seguire l’approccio della Commissione Prodi e così è nata la politica europea di vicinato che non esclude esplicitamente la possibilità che un domani anche l’Ucraina o la Bielorussia o la Moldavia ma anche i paesi del Caucaso come l’Armenia o l’Azerbaijan o la Georgia possano chiedere di entrare a far parte della famiglia comunitaria.

E’ evidente che, al punto in cui siamo, non possiamo frenare i negoziati con chi ha già iniziato a trattare il suo ingresso nell’Unione europea (Croazia, Islanda, ex-Repubblica Iugoslava di Macedonia e poi Turchia) o con chi si attende di poter avviare questi negoziati in un futuro certo (gli altri paesi appartenenti ai Balcani Occidentali). In questo senso ci dobbiamo attendere che, con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, riprenda il dialogo politico e tecnico con gli uni e con gli altri e si rafforzino le misure finanziarie e politiche di pre-adesione.

L’unificazione europea fino ai Balcani non risolve tuttavia il problema dei confini istituzionali e politici dell’integrazione europea, un problema che non è mai stato affrontato seriamente né dai governi europei né in talune occasioni storiche sfumate per mancanza di visione come in occasione della caduta del Muro di Berlino o durante i lavori della Convenzione europea.

6. La questione irrisolta del governo dell’Europa

Insieme ai confini dell’Unione europea, il Trattato di Lisbona lascia irrisolta la questione del governo dell’Europa e cioè di uno spazio politico europeo all’interno del quale siano garantiti agli Stati ed ai cittadini quei beni pubblici che sfuggono al controllo della dimensione nazionale. E’ evidente che questa questione non può rimanere aperta prima che avvenga il prossimo *big bang* con l’adesione completa dei Balcani Occidentali.

A mio avviso, la questione del governo dell’Europa dovrebbe essere affrontata in due tappe, usando il metodo di un dibattito aperto ai rappresentanti delle democrazie a livello nazionale (governi e Parlamenti) e a livello europeo (Parlamento europeo e Commissione) così come è avvenuto nelle Convenzioni sulla Carta dei diritti e sulla Costituzione europea.

In una prima tappa, che coinciderà durante questa legislatura con il dibattito sulla revisione del bilancio, i due canali della democrazia dovranno giungere ad un accordo sui beni pubblici che dovranno essere garantiti dall’Unione europea, sulle spese che saranno necessarie per assicurare un adeguato livello di allocazione delle risorse ed un’equa redistribuzione fra le regioni nonché delle

entrate fiscali indispensabili per finanziare il nuovo bilancio europeo. Nel 1981, Altiero Spinelli propose la convocazione di una periodica convenzione chiamata a decidere la ripartizione delle politiche, delle spese e delle entrate fra gli Stati e l'Unione europea secondo un sistema di concertazione che funziona nei sistemi federali maturi. Secondo lo stesso sistema, il dibattito sulla riforma del bilancio potrebbe trovare la sua consacrazione democratica in una convenzione consacrata alla definizione della ripartizione di responsabilità politiche e finanziarie fra l'Unione e gli Stati membri sul tema dei beni pubblici.

In una seconda tappa, il tema del governo dell'Europa dovrà essere ripreso aprendo di nuovo il cantiere delle riforme costituzionali approfondendo e rafforzando il carattere democratico di un esercizio che, nella Convenzione Giscard, è rimasto alla stato embrionale con le conseguenze alle quali abbiamo assistito ed il *gap* del livello di ambizioni fra la costituzione europea ed il Trattato di Lisbona.

Come si sa, la via maestra è quella di un'assemblea dotata di un mandato costituente, eletta dai cittadini secondo il modello che è stato alla base dell'atto di fondazione di molti stati democratici europei come è avvenuto in Italia, in Germania, in Irlanda, in Lituania ed in Estonia o come è avvenuto in Belgio, in Lussemburgo, in Finlandia, a Malta, in Portogallo, in Spagna ed in Grecia ed in tutti i paesi dell'Europa centrale ed orientale ad eccezione dell'Estonia e della Lituania.

Nel caso in cui una minoranza di paesi fosse contraria alla convocazione di una tale assemblea, la decisione potrebbe essere presa da una maggioranza di Stati utilizzando lo spirito delle norme che disciplinano nel Trattato di Lisbona l'avvio di una cooperazione rafforzata.