

# EUROPA 1989-2009: DAL CROLLO DEL MURO AL CROLLO DELLA FINANZA

Intervista con Tommaso Padoa-Schioppa  
di Marianonietta Colimberti e Raffaella Cascioli

*I venti anni che hanno cambiato il volto dell'Europa iniziano con la caduta del muro di Berlino. Il crollo del Muro e la riunificazione della Germania rappresentano, nella storia recente dell'Unione, un punto di svolta senza il quale non ci sarebbe stato l'euro; ma anche un'occasione mancata. Parte da qui il ragionamento di Tommaso Padoa-Schioppa, già ministro dell'Economia e in precedenza membro italiano del board della Banca centrale europea. Un'Europa che si è lasciata sorprendere dall'attuale crisi economico-finanziaria in uno stato che l'economista definisce di «semilavorato». Venti anni di egoismi e di successi, di miopie e di conquiste lungo un'appassionata ricostruzione che passa in rassegna leader, politiche, bivi storici di un'Europa che non è più soltanto un'espressione geografica, ma che non è ancora un'entità politica.*

**9 novembre 1989, cade il muro di Berlino. A distanza di vent'anni, che cosa è diventata quella breccia nel cuore dell'Europa? Quali erano allora le aspettative, quali si sono compiute e quali sono rimaste un'utopia?**

Vorrei iniziare con un ricordo che dà l'idea dell'entità di quel che è accaduto venti anni fa. Ottobre 1989: siamo nel semestre francese di presidenza e per il progetto dell'Unione monetaria è un momento di bonaccia pericolosa. Un anno prima era stato creato il Comitato Delors, il cui Rapporto esce nell'aprile dell'89, sotto presidenza spagnola. Va al Consiglio europeo di Madrid dove, come accade in questi casi, si è al bivio tra la decisione politica di metterlo in opera e quella di lodarne la qualità per poi destinarlo alle biblioteche universitarie dove sarebbe divenuto oggetto di qualche tesi di laurea. A Madrid gli avversari della moneta unica insisteranno che

bisognava studiare ancora e il negoziato fu sulle parole: se il Rapporto dovesse essere «la» base delle decisioni future o «una» base per le decisioni future. Alla fine si concluse che bisognava ancora studiare.

Per sventare la manovra dilatoria, la presidenza francese costituì un gruppo che «studiasse», sotto la guida di Elisabeth Guigou, già stretta collaboratrice di Delors e in quel momento consigliere di Mitterrand all'Eliseo (divenne poi ministro della Giustizia). Si trattava di esaurire, in quei sei mesi, la fase degli «studi ulteriori» e di dimostrare che le conclusioni del Comitato Delors erano valide e dovevano diventare operative. Elisabeth Guigou mi chiese di partecipare ai lavori come membro indipendente al suo fianco. Nella ristretta *équipe* che guidava i lavori di quel gruppo – in cui ero l'unico non francese – c'erano i personaggi di maggior livello dell'amministrazione economica e diplomatica francese.

Nella stessa estate ha inizio l'esodo di cittadini della Germania Orientale che, attraverso un'improvvisa apertura, da parte del governo ungherese, della frontiera con l'Austria passano liberamente nella Germania Occidentale e innescano la frana che avrebbe portato, nel volgere di tre mesi, alla caduta del Muro e sei mesi dopo alla riunificazione tedesca.

Ecco, mi è rimasto vivo il ricordo di uno scambio di idee avvenuto in una colazione a quattro nella sede della Banca d'Italia a Bruxelles. I miei interlocutori francesi si trovarono tutti d'accordo su una previsione: «C'è una cosa – dissero – che noi non vedremo mai nella nostra vita, ed è la riunificazione della Germania». Era evidente che l'*establishment* e la cultura francese erano completamente impreparati all'idea che la Germania si unificasse, e in un certo senso vi erano addirittura ostili perché la forza della Francia era fondata in gran parte sulla debolezza della Germania.

**La caduta del Muro e, soprattutto, le sue conseguenze sono dunque state inattese e rivoluzionarie.**

Se si vuole dare un giudizio sull'incidenza di quegli avvenimenti sulla storia dell'Unione europea, bisogna ammettere che la caduta del Muro, la riunificazione della Germania e il crollo dell'impero sovietico sono stati una svolta senza la quale probabilmente non avremmo l'euro. Ma, nello stesso tempo, sono stati un'occasione storica mancata e io credo che proprio da questo secondo fatto derivino molti degli inconvenienti e dei pericoli di cui oggi soffre l'Unione europea. La vicenda del 1989-90 – per come è stata politicamente governata allora e subito dopo – determina il bene e il male di quello che

l'Europa ha fatto nei successivi vent'anni. La crisi finanziaria coglie l'Europa in uno stato di «semilavorato», inadatto a lasciarla indenne. Così, a vent'anni da quella svolta drammatica i nodi non sciolti stanno venendo al pettine e il rischio di disgregazione si manifesta con forza. Il ventennio di cui stiamo parlando è compreso fra due date significative e strettamente collegate.

**Partiamo dalla prima di queste date e proviamo a descrivere gli aspetti positivi dell'accaduto.**

È opinione diffusa che la rinuncia alla moneta nazionale sia stata il prezzo che i tedeschi hanno pagato perché il mondo europeo consentisse alla riunificazione della Germania. Se questo sia vero o no, se ci sia stato effettivamente un *do ut des* lo accerteranno forse gli storici, quando potranno disporre di tutti i documenti e lavorarci sopra. Molti tedeschi – e non soltanto loro – negano quel nesso. Però è vero che c'erano in Europa forti diffidenze e resistenze alla riunificazione. In Gran Bretagna Margaret Thatcher convocò una inquietante riunione dove sembrava di respirare l'aria del 1940 e in cui chiese: «Ci possiamo fidare della Germania?». E non erano solo gli inglesi ad essere diffidenti; lo stesso presidente Mitterrand era molto preoccupato. Può dunque avere un fondamento la tesi che la Germania dovesse, per rassicurare, dare una forte garanzia di europeismo, mostrare che l'unificazione non chiudeva l'era dell'europeismo incondizionato di un paese sconfitto e diviso.

Esiste, però, un'altra tesi che vede in Kohl un europeista profondamente convinto, il quale non aveva bisogno della riunificazione per aderire all'idea dell'Unione monetaria. Caso mai, egli avrebbe usato

l'argomento del «sacrificio» del marco come prova di fedeltà all'Europa soprattutto in casa sua, più che verso i *partner* europei. In questa tesi può esserci del vero; forse era più difficile convincere i tedeschi a rinunciare al marco che far accettare ai francesi o agli inglesi la riunificazione tedesca.

Fatto sta che nell'ottobre '89 il destino dell'Unione monetaria era ancora incerto e un anno dopo, nell'ottobre '90, fu deciso positivamente: il Consiglio europeo di Roma, al termine di un negoziato tortuoso, approvò conclusioni che facevano proprie, sintetizzandole, tutte le raccomandazioni del Rapporto Delors. Si dissociò solo la Gran Bretagna; poche settimane dopo Margaret Thatcher fu spinta alle dimissioni dal suo stesso partito, certamente anche in seguito alla sconfitta subita a Roma.

Ecco: in quei dodici mesi si compiono il destino dell'Unione monetaria e quello della riunificazione tedesca. È l'anno della svolta e le due storie si intrecciano in modo stretto. Nell'ottobre del 1989 il Muro c'è ancora e le monete sono divise, nell'ottobre del 1990 la Germania è riunificata e si va verso la moneta unica.

Il punto di cruciale dell'intreccio è nel marzo-aprile del '90, quando si svolgono le elezioni nei Länder della Germania Orientale e la coppia Kohl-Mitterrand dà la spinta decisiva verso l'euro. La Costituzione della Germania federale stabilisce che l'adesione alla Repubblica di un nuovo Land, posto al di fuori dei confini del '49, sia sancita attraverso le elezioni del Bundestag. Questa clausola era stata già usata per la Saar, che non era originariamente parte della Repubblica Federale e vi aderì nel 1957. La stessa formula fu applicata ai Länder della Germania Orientale, per i quali le elezioni della primavera del '90 costituirono l'atto della riunificazione tedesca.

Una settimana dopo quel voto, che segnò una grande vittoria per Kohl, in una lettera al presidente

– irlandese – di turno della Comunità, Kohl e Mitterrand chiesero che il Consiglio previsto di lì a qualche giorno deliberasse di procedere verso l'Unione monetaria e verso l'Unione politica, convocando due Conferenze intergovernative per stipulare altrettanti trattati. C'è una *consecutio* temporale stretta fra la riunificazione della Germania e questa indicazione politica, che il Consiglio europeo fece propria. Gli irlandesi passarono poi la mano agli italiani e nel Consiglio europeo dell'ottobre del '90 il Rapporto Delors, sintetizzato in una pagina, diventò «Conclusioni del Consiglio europeo».

Questa è la parte positiva del rapporto fra la caduta del Muro e la costruzione europea.

### **Poi cosa è successo?**

Questa storia positiva continua nei dieci anni successivi, fino al 1998-99 (l'euro incomincia nel '99, quindi esattamente dieci anni dopo l'89). Furono anni in cui successe di tutto: la crisi dello Sme, le svalutazioni, l'uscita della lira dall'accordo di cambio, l'allargamento dei margini di fluttuazione. Soprattutto, le banche centrali e i ministri tentarono con tenacia di accantonare il progetto della moneta unica proponendo di rinviare la «data fissa» stabilita per il suo avvio. Fu Kohl a tenere la barra ferma; e forse perse le elezioni del '99 proprio per questo. La data fissa era stata inserita nel trattato all'ultimo momento, a Maastricht nel dicembre '91, con la frase faticosa: «... e comunque non oltre il 1° gennaio del 1999». Fino ad allora si era detto che il passaggio all'euro sarebbe avvenuto quando ci fossero state le condizioni, sicché si profilava un processo *open ended*, per cui ogni volta sarebbe stato possibile un rinvio, poi una nuova riunione e un nuovo rinvio.

### **L'euro fu la prima cooperazione rafforzata che si realizzò?**

Non direi. Secondo me tutta la costruzione europea è andata avanti grazie alla determinazione di alcuni paesi di procedere anche senza quelli che non volevano l'unione. Anzi, ora che è stato codificato nella forma delle cooperazioni rafforzate, c'è il rischio che questo modo di procedere sia diventato più difficile.

Pensiamo a Schengen; o, ancora prima, alla Conferenza di Messina del '56 che gettò le basi del Trattato di Roma e che gli inglesi abbandonarono mentre gli altri decisero di andare avanti lo stesso; o all'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo del '79, decisa nonostante che la Danimarca e la Gran Bretagna avessero dichiarato che non avrebbero indetto le elezioni. Anche in quell'occasione – e si era sotto presidenza italiana – si decise: «Bene, voi non le terrete, ma noi sì».

Più che di cooperazione rafforzata, che è diventato un termine tecnico per indicare una particolare procedura inventata solo negli anni Novanta, parlerei di Europa a due velocità. Le velocità sono sempre state differenziate. Non ci sarebbe l'Unione europea se i paesi che volevano andare avanti non avessero deciso di procedere anche da soli; anzi, uno dei segni dello stallo attuale è proprio il venir meno di questa determinazione. I paesi che volevano un'Europa più unita, fino a dieci-quindici anni fa non si erano fatti condizionare da quelli contrari.

### **Che cosa è accaduto? È un problema di leadership? Oggi non ci sono più personaggi-guida?**

È, almeno in parte, proprio una questione di *leadership*. In Europa questa è passata dagli europeisti

agli antieuropeisti. Tony Blair è stato, negli anni del suo governo, la figura più influente, capace di ammaliare sia i conservatori sia i socialisti che governavano nei diversi paesi, e la sua *leadership* si è abilmente applicata a impedire l'unificazione europea. Egli è stato un antieuropeo molto più efficace di Margaret Thatcher, che era solita ripetere: «Se lo volete fare fatelo, ma senza di me». La linea di Blair era invece: «io non ve lo lascio fare».

### **Veniamo ora all'altra metà del suo giudizio sul 1989: perché la caduta del Muro è stata anche un'occasione mancata?**

Il tema è complesso. Ricordiamo, per restare al nostro racconto, la lettera firmata da Kohl e da Mitterrand che chiedeva sia l'Unione monetaria sia quella politica. Ebbene, potremmo dire che il 1989 è stata un'occasione mancata perché l'Unione monetaria è stata fatta, quella politica no.

### **Che cosa intende per Unione politica?**

Dal punto di vista dei contenuti, unione politica significa difesa, sicurezza, politica estera, fornitura degli essenziali beni pubblici europei, dunque anche risorse economiche e bilancio europeo di dimensioni adeguate. Dal punto di vista delle procedure e delle istituzioni significa abbandono dell'unanimità e, correlativamente, pienezza di poteri al Parlamento europeo, due passi che devono essere compiuti insieme per assicurare che non venga meno la legittimità politica delle decisioni. La legittimità di una decisione (legislativa o di altro tipo) che impegna tutti nonostante il voto contrario di alcuni, non essendo più suggellata dall'unanimità, deve venire da una

maggioranza «di popolo», da un voto parlamentare attraverso cui si esprima il popolo europeo. In particolare, la cosiddetta co-decisione deve diventare la regola di tutte le produzioni normative dell'Unione.

Ebbene, l'Unione politica così intesa a Maastricht non fu realizzata. E ciò fu, a mio giudizio, per una fondamentale mancanza di comprensione, soprattutto da parte francese, del significato storico della caduta del Muro e della fine dei blocchi e dell'impero sovietico.

### **Imputa alla Francia la responsabilità principale per la mancata realizzazione dell'Unione politica?**

Sì, è così. Ma ciò che «imputo», per usare le vostre parole, non è una mancanza di altruismo o un cosiddetto egoismo nazionale; è piuttosto una miopia, una mancata comprensione di come potessero essere meglio serviti gli interessi della Francia nel nuovo contesto che si veniva creando.

La Francia aveva a lungo usato il veto e praticato la teoria della sua autosufficienza in materia di difesa, in un contesto di guerra fredda, di divisione dell'Europa, e nel quale tutti i paesi della iniziale Comunità a Sei erano pronti a fare gli Stati Uniti d'Europa e il salto sovranazionale. In quel contesto il veto serviva alla Francia per dosare il «quantum» di sopranazionalità da concedere all'Europa, era lo strumento con cui Parigi guidava e nello stesso tempo costruiva l'Europa. La Francia è il paese sempre ambivalente su questo punto: inventa la Comunità del Carbone e dell'Acciaio; crea la Comunità di Difesa (la Ced), ma poi la bocchia; stipula il trattato dell'Euratom, e dopo lo blocca per dare via libera al nucleare solo francese; scrive il Trattato di Roma salvo poi lasciare «la sedia vuota» e bloccare il passaggio a decisioni a

maggioranza (dal 1° luglio '65 al 20 gennaio '66, per boicottare le proposte della Commissione europea in materia di Politica Agricola Comune, il governo francese, per volontà di de Gaulle, disertò tutte le riunioni del Consiglio dei ministri, non solo quelle sulla politica agricola. Il fatto è passato alla storia come «politica della sedia vuota», ndr); presiede, con Giscard d'Estaing, la Convenzione europea, ma bocchia nel referendum il Trattato costituzionale da essa predisposto e da tutti firmato. La Germania e l'Italia sono state sempre pro-Europa, chiunque le governasse; la Gran Bretagna sempre antieuropea, chiunque fosse al potere; la Francia, invece, è rimasta oscillante.

Ma non è tutto. Al limite, un'Unione a Sei (allora si chiamava Comunità) poteva ancora funzionare con una forte *leadership* francese e con una Germania che, essendo in uno stato di minorità politica, non diceva di no a Parigi. Nel '90, però, quando inizia la Conferenza intergovernativa, i membri sono diventati Dodici e la Comunità è già paralizzata dalla regola dell'unanimità, con conseguente perdita di egemonia e di efficienza. Eppure l'attaccamento al veto e il mito della sovranità intatta e intangibile sono talmente forti che, a Maastricht, Mitterrand si oppone all'Unione politica. Kohl rinuncia al marco, Mitterrand non concede l'unione politica, non comprende che inizia una nuova era e che per continuare a guidare l'Europa la Francia deve cambiare metodo. Questo, al pari dell'episodio rievocato all'inizio di questo colloquio, dà la misura di come la Francia fosse in ritardo sugli eventi.

### **Ritorniamo allora alla domanda iniziale. Che cosa rappresenta la caduta del Muro?**

La fine della terza guerra mondiale. Normalmente, quando una guerra finisce, si

ridefiniscono i confini e si instaura un ordine post-bellico. Se queste due cose sono fatte bene, il mondo, almeno per un certo tempo, vive pacificamente; così fu, per esempio, dopo la seconda guerra mondiale. Se, invece, sono fatte male, fin da subito si innescano i processi dell'insoddisfazione, della rivendicazione; è quel che accadde alla fine della prima guerra mondiale, allorché il Trattato di Versailles fu il seme da cui nacque quello che accadde dopo fino alla seconda guerra mondiale.

La fine della terza guerra mondiale, che fu fredda, è stata purtroppo governata con miopia e addirittura con spirito di rivincita, in linea più con la fine della prima guerra mondiale che non con la grande visione della seconda.

### **Spirito di rivincita da parte di chi?**

Negli Stati Uniti prevalse l'idea che per garantire l'ordine mondiale potesse essere sufficiente la superpotenza americana; che essa, non avendo più nemici, potesse da sola governare il mondo. Dopo la caduta del Muro la Nato, nata per difendersi dal pericolo sovietico, invece di essere sciolta, fu allargata nei suoi confini in una maniera che fu inevitabilmente percepita come una minaccia.

### **La Nato andava sciolta?**

Credo che andasse almeno trasformata. Si stringe un'alleanza per combattere un nemico; dopo la vittoria, l'alleanza si scioglie. L'alleanza degli Stati Uniti con l'Unione Sovietica che servì per sconfiggere Hitler, non è poi continuata. La Nato, invece, dopo che era stato conseguito il suo «scopo sociale», quello di difendersi dalla minaccia sovietica, è di fatto servita a

uno scopo diverso, a mantenere l'egemonia americana sull'Europa. Non solo. La Nato ha addirittura imboccato una politica di espansione dei confini che, vista con gli occhi della Russia, appare minacciosa e senza limiti, perché include non solo tutti i paesi del Patto di Varsavia, ma anche parti di quella che da secoli era la Russia storica. Come non poteva nascere, dall'altra parte, l'idea che quello dei due combattenti che aveva vinto la guerra ora occupava porzioni crescenti del territorio nemico? Se noi fossimo russi, non potremmo che pensare in questo modo.

D'altra parte, se l'unione politica fosse stata fatta prima della caduta del Muro (e fu la Francia a impedirlo) o almeno se fosse stata fatta a Maastricht, l'Unione europea avrebbe potuto garantire la sicurezza ai paesi del Centro Europa e avrebbe potuto stipulare un accordo con la Russia. La sete di Nato dei paesi del Centro Europa è figlia dell'assenza di una politica di sicurezza europea.

Ho notato la foto di una sala ufficiale della Lituania in cui sono esposte la bandiera lituana e quella della Nato; non c'è quella dell'Unione europea. Un segno chiaro che per questi paesi la sicurezza era la prima garanzia da ottenere.

### **Tornando alle occasioni mancate, se dovesse elencarle cosa metterebbe al primo posto?**

Prima di tutto, non aver capito che l'Unione europea del dopo-guerra fredda – cioè con l'inevitabile o auspicabile estensione a 20, 25, 27, 30 paesi – non poteva più essere quella del federalismo «goccia a goccia», governato dal veto francese. Ma anche il fatto che, per non aver realizzato l'Unione politica, si è in realtà favorita un'occupazione Usa-Nato di uno spazio che per vocazione sarebbe dovuto essere uno spazio europeo.

### **La mancata realizzazione dell'Unione politica in Europa è stata anche frutto di una certa miopia?**

Penso di sì. I francesi avrebbero potuto mantenere l'egemonia, ma solo rinunciando ad essere il paese del veto e scegliendo di diventare il paese *leader* che organizzava maggioranze in Europa. Sono convinto che questo cambiamento di metodo avrebbe permesso alla Francia di essere ancora per lungo tempo il paese guida dell'Europa, come il Piemonte e la Prussia lo furono dopo avere unificato rispettivamente l'Italia e la Germania nel XIX secolo. Questo, a mio avviso, sarebbe stato anche l'unico modo per bloccare l'avversione britannica all'unificazione del continente, un'avversione anch'essa frutto di visione miope, radicata in tre o quattro secoli di storia delle relazioni tra le isole e il continente. Il veto lo hanno usato molto meglio i britannici dei francesi. Quando c'è stata, ad esempio, la questione dell'Iraq, se la Francia avesse manovrato bene in un'Europa che poteva decidere a maggioranza, probabilmente l'Ue non si sarebbe divisa e avrebbe seguito una linea che prendeva le distanze dall'iniziativa americana.

L'assenza di un'Unione politica si avverte tanto più oggi che l'Unione economica e monetaria è minacciata. La più grave crisi economico-finanziaria che il mondo contemporaneo abbia dovuto affrontare finora coglie l'Europa non sufficientemente integrata per dare una risposta efficace. I trattati attuali non prevedono poteri di crisi per l'Unione, mentre in tutte le costituzioni del mondo c'è scritto da qualche parte quali sono e a chi appartengono i poteri di intervento quando una crisi si manifesta.

**Europei, dunque, a mani nude davanti alla crisi?**

Nei trattati è prevista solo la crisi di uno Stato membro che non riesca ad integrarsi; in questo caso possono scattare clausole di salvaguardia o temporanee sospensioni degli obblighi comunitari. Quello che stiamo vivendo oggi è diverso e non è contemplato dai trattati. Ad esempio, i due settori attualmente più colpiti dalla crisi – banche e beni di consumo durevole, le automobili in particolare – sono chiaramente in fase di disintegrazione: mentre i grandi gruppi bancari plurinazionali si stanno riframmentando per componenti nazionali, la crisi dell'auto non è gestita in chiave europea come invece era accaduto in passato, ad esempio per la crisi dell'acciaio.

**Negli anni Novanta c'era chi sosteneva – Carlo Azeglio Ciampi era tra questi – che il nocciolo dell'Unione politica poteva essere individuato nell'Eurogruppo come nucleo per una politica economica comune. Ci avrebbe salvati?**

Direi di no. Lo pensavo allora, lo credo ancora oggi, perché se guardiamo dentro alla nozione di pilastro economico dell'Unione economica e monetaria troviamo ambiguità che ne rivelano una certa inconsistenza. L'Eurogruppo consta di molta retorica, poca sostanza istituzionale e ancor meno volontà politica. In primo luogo, esso non ha né poteri chiari né può manovrare gli strumenti del Trattato o utilizzare le istituzioni dell'Unione (capacità legislativa, di bilancio e via dicendo). Gli strumenti del Trattato appartengono all'Europa dei 27, mentre l'Eurogruppo rappresenta solo i paesi che hanno aderito all'euro. Inoltre, esso è già troppo ampio per operare, e non sembra disposto a prendere decisioni difficili a maggioranza. E purtroppo i difetti non finiscono qui.

Se l'Unione politica fosse cosa fatta, nei contenuti e nelle istituzioni, ci sarebbe un bilancio europeo di dimensioni adeguate a produrre i beni che da pubblici-nazionali sono diventati pubblici-europei; quel bilancio sarebbe anche lo strumento di una risposta europea alla crisi, giacché è indubbio che una parte della risposta a questa crisi debba venire dalle politiche di bilancio. Ma senza un bilancio comune non si può fare una politica di bilancio, e se la risposta è data da manovre di bilancio nazionali, essa sarà inevitabilmente accompagnata da clausole di preferenza nazionale, come infatti sta avvenendo in forme più o meno esplicite in tutti i paesi. Una simile maniera di procedere mette in grande pericolo sia il mercato unico sia il patto di stabilità. In realtà, l'Eurogruppo non avrebbe potuto decidere un'espansione di bilancio di fronte a questa crisi neppure se il suo compito fosse stato interpretato in modo ambizioso anziché col minimalismo miope prevalso finora.

Condivido le critiche mosse all'Eurogruppo, ma non l'idea, la speranza o l'illusione che esso possa essere il nocciolo dell'Unione politica. Quella secondo me è retorica.

**Lei ha parlato di politiche di bilancio. Ma è possibile forzare la mano dei paesi europei realizzando un'Unione politica attraverso una cooperazione rafforzata che miri alla creazione di una politica fiscale comune?**

Per parlare correttamente di politica fiscale dobbiamo partire dalla constatazione che la spesa pubblica in Europa si distribuisce tra almeno quattro livelli di governo: europeo, nazionale, regionale, comunale. Quella iscritta nel bilancio comunitario è una proporzione infima del totale. La parte del leone

la fanno i bilanci nazionali e perfino là dove formalmente è dei governi locali la spesa, almeno in Italia, è in realtà strutturata in modo da transitare per il bilancio nazionale. Stando così le cose, è a mio giudizio impensabile che in seno all'Eurogruppo una decisione come quella di procedere a un'espansione fiscale possa essere presa a maggioranza, cioè vincolando anche chi non la condivide. Ancora più improbabile è che a un paese che si muove entro i limiti del Patto di stabilità sia impedita una espansione fiscale. Sarebbe andare molto oltre il Patto stesso, il quale semplicemente sostiene che si può fare ciò che si vuole, purché si resti sotto il 3%. Spendi come vuoi, quanto vuoi purché le entrate e la spesa non differiscano per più del 3% del Pil. Il Patto non stabilisce né quanto debba essere grande il bilancio, né che contenuti debba avere la spesa, né che struttura debba avere l'entrata. Fissa solo una cornice.

L'idea di una politica fiscale «attiva» comune, realizzata attraverso i bilanci nazionali, si tradurrebbe dunque in un condizionamento europeo delle decisioni di bilancio nazionali che supera la limitata ma importantissima regola del Patto. Una simile evoluzione, che non corrisponde ad alcun modello costituzionale né ai principi del federalismo fiscale, non la ritengo praticabile per l'Eurogruppo. Quando in esso mi esprimevo quale ministro italiano non avrei certo potuto impegnare l'Italia oltre le attuali regole del Patto. Pensare che si possa andare oltre è pura illusione.

**Ma se non si può fare neanche questo, come si fa? Non c'è modo di abbattere questo muro?**

Il modo c'è, le strade da percorrere ci sono. Si può immaginare che alcuni paesi, anche al di là delle



cooperazioni rafforzate, incomincino, dentro questo spazio che oramai è di 27-30 paesi, a ricreare un nucleo di unione più stretta.

### **Un nocciolo duro? Il nucleo dei paesi fondatori o pensa a qualcosa di diverso?**

Per esempio, è possibile creare un nucleo sulla difesa o sulla vigilanza bancaria. Oppure, pensiamo alla rete europea del gas. Vi immaginate una rete europea del gas a 27? Oggi sarebbe impossibile. Ma basterebbe che la Germania, la Francia e l'Italia realizzassero una rete del gas unica perché prima o poi altri siano indotti a farne parte. Ci sono altre iniziative simili che possono essere messe in atto. Ecco, credo che si possa ripartire da qui. Del resto, lo ripeto, tutto ciò che è stato realizzato negli ultimi trent'anni – da Schengen all'euro – è stato inizialmente voluto da alcuni paesi soltanto.

### **A proposito di occasioni mancate, parliamo del Trattato di Lisbona. Con il Trattato di Lisbona, c'è il rischio di una sovrapposizione di cariche: il presidente della Commissione, il presidente del Consiglio europeo, il presidente di turno dell'Ue... L'Europa è ancora solo un'espressione geografica?**

Torniamo per un attimo a Maastricht, dove si fece l'Unione monetaria, ma non l'Unione politica. L'Unione – il nome nacque allora – fu una costruzione a tre pilastri: all'Unione economica e monetaria (il pilastro del Trattato di Roma emendato per realizzare l'euro) si aggiunsero il pilastro della politica estera e di sicurezza e quello della cooperazione in materia di affari interni e di giustizia.

I due nuovi pilastri sono una non-Unione, sono politica intergovernativa.

Purtroppo, da questa costruzione a tre pilastri non ci si è più discostati. E tuttavia già a Maastricht si ebbe la consapevolezza di aver mancato qualcosa. Tant'è che contestualmente si decise di convocare un'altra conferenza intergovernativa per fare l'*unfinished business*, per completare l'opera.

La nuova conferenza intergovernativa si chiuse ad Amsterdam nel '96 con risultati modestissimi; di nuovo, la consapevolezza di non avere fatto quel che si doveva portò alla convocazione di una terza conferenza intergovernativa che si chiuse a Nizza nel 2001. La storia si ripeté: Nizza non produsse nulla di sostanziale e ancora una volta si riconobbe che qualcosa non aveva funzionato. Per questo, al successivo Consiglio europeo di Laeken, nacque la Convenzione: uno strumento inventato pochi anni prima per elaborare la Carta dei diritti. Si arrivò così al Trattato costituzionale, un trattato che a mio giudizio non progettava un'Unione politica vera e propria; Giscard d'Estaing aveva bloccato i fermenti assembleari della Convenzione, soffocando la spinta riformatrice che poteva venire dal prevalere di posizioni federaliste tra i suoi membri. Alla fine, anche il modesto Trattato costituzionale fu bocciato dai francesi e dagli olandesi nel referendum. Dopo è venuto il Trattato di Lisbona.

La sequenza va da Maastricht ad Amsterdam, a Nizza, al trattato costituzionale, al Trattato di Lisbona, che non sappiamo ancora se entrerà in vigore. Probabilmente sì, ma penso che esso non rappresenti il compimento del cammino verso quella effettiva unione, di cui pure l'Europa ha assoluto bisogno per restare (o ridiventare) padrona del proprio futuro. Però, quale che sia il destino del Trattato di Lisbona, credo che si sia chiusa la stagione (iniziata a metà degli anni Ottanta) in cui la costruzione europea ha proceduto attraverso successivi emendamenti dei trattati.

**I Muri non si abbattano soltanto.  
Si costruiscono anche.**

Sì. Grosso modo dal 1958 fino alla metà degli anni Ottanta la costruzione dell'Europa procedette attraverso un programma di *attuazione* dei trattati. Con l'Atto Unico Europeo del 1985-86 si entrò in un'epoca diversa – durata 25 anni circa – in cui si è proceduto per *emendamenti* dei trattati. Io credo che questa seconda fase si sia ora esaurita e che ci siano di nuovo la necessità e lo spazio per procedere *attuando* per intero, piuttosto che *estendendo*, le potenzialità insite nei trattati.

**Avanti con chi ci sta. Gli altri si  
aggiungeranno in seguito, se lo vorranno.**

L'attuazione progressivamente più ampia delle potenzialità del trattato, da un lato, e azioni chiaramente europee aperte a tutti quelli che ci stanno, ma condotte al di fuori dei formalismi del trattato, dall'altro. Sono le due vie lungo cui la dinamica della costruzione europea può proseguire, rimediando a vent'anni di occasioni mancate.

**Professore, quanto conta il presidente della  
Commissione europea?**

Il presidente della Commissione conta moltissimo: può essere l'ispiratore delle nuove iniziative europee e il promotore di una interpretazione avanzata dell'Europa che c'è già. Certo, per contare un presidente della Commissione deve stabilire con gli Stati membri e col Parlamento eletto un rapporto equilibrato, costruttivo e positivo. Ma dipende in primo luogo da lui che questo rapporto si stabilisca.

**Nel Trattato di Lisbona al Parlamento si  
riconoscono maggiori poteri. Lei ha  
ipotizzato in un articolo di stampa una  
svolta storica per l'Europa, dicendo alla fine  
di non credere al realizzarsi di  
quell'eventualità pur ritenendola auspicabile.  
In quanto tempo si edifica il muro che  
realizza un'Europa politica?**

Molti anni o, al contrario, pochi mesi. Basterebbe che il Parlamento decidesse due mosse per dare scacco all'immobilismo dell'Unione europea: rivendicare a sé la scelta del presidente della Commissione e dei commissari, e chiedere un'immediata e radicale riforma del bilancio dell'Unione e delle politiche comuni che preveda spese flessibili e discrezionali, nessuna rigida ripartizione per destinazioni nazionali, vere fonti di entrata europee, nuove risorse per attuare le politiche comuni previste dai Trattati e finora impedito dal Consiglio.

**Detta così sembra facile. Per essere però un  
soggetto politico e non una mera espressione  
geografica l'Europa deve ritrovare lo spirito  
originario?**

Sì, guardare alle origini serve; ma occorre soprattutto capire l'oggi, il domani e il dopodomani. Il punto centrale è semplice: i paesi europei possono essere soggetti attivi della storia solo se costituiscono un'unione vera. In misura non trascurabile possono farlo attuando i trattati fino in fondo. Possono anche intraprendere azioni che abbiano valore fondante sebbene costituzionalmente e istituzionalmente non previste; penso, ad esempio, al ruolo svolto dall'Europa in occasione della crisi della Georgia. Ci

sono infine tendenze da riesaminare, come l'allargamento a dismisura dell'Unione europea.

**Lei crede sia un'esagerazione pensare al processo di inclusione nell'Unione europea come a un qualcosa di inarrestabile?**

Sì, penso che sia un errore. Torniamo alla questione da cui abbiamo iniziato: capire il significato della caduta del muro e impostare una strategia coerente con quel grande evento. L'Unione europea non è l'embrione della federazione mondiale auspicata da Kant. È il modello imperfetto di forme di integrazione regionale che dovrebbero svilupparsi anche in altri continenti e che potrebbero un giorno federarsi su scala mondiale. Se l'Unione europea ha bisogno di sicurezza, la strada dell'allargamento senza limiti non mi pare quella giusta. La politica estera inizia dove c'è il confine, con l'immediato oltre confine. Qual è stata finora la politica estera dell'Europa, intesa come politica dell'oltre confine? È consistita soprattutto nell'offrire di entrare

nell'Unione a chi stava oltre confine. Questa politica è ora giunta al suo termine. Possiamo discutere se l'Europa debba comprendere o no la Turchia, soprattutto in ragione delle aspettative create nel corso di decenni. Ma credo che includere anche l'Ucraina o la Georgia, arrivando fino ai confini della Russia, invece di essere una politica di sicurezza, possa essere fonte di insicurezza.

Allo stesso modo va considerato, come dicevo, l'allargamento della Nato. Chi può pensare che la Nato oggi abbia bisogno di difendersi dalla Russia? A ben guardare, è forse la Russia che ha bisogno di difendersi dalla Nato.

Ebbene, poiché per allargare la Nato e per allargare l'Unione europea ci vuole l'unanimità, basterebbe che la Francia, la Germania, l'Italia e qualche altro paese membro dichiarassero fin d'ora la loro contrarietà ad allargare la Nato e l'Unione europea all'Ucraina o alla Georgia e si mostrassero disponibili ad aprire un grande negoziato con la Russia sull'assetto del continente perché nascesse una genuina politica estera europea anche senza il ricorso al formale accordo a 27.