

Commissioni congiunte
3^a e 14^a Senato e III e XIV Camera

Indagine conoscitiva sulla
Conferenza per il futuro dell'Europa

Audizione del Direttore Generale dell'Assonime
Stefano Micossi

Roma, 6 dicembre 2021

assonime

Signori Presidenti e membri delle Commissioni congiunte Affari Esteri e Politiche dell'Unione europea del Senato e della Camera dei deputati,

Vi ringrazio per avermi invitato a portare in questa sede importante qualche idea per la definizione del contributo italiano alla Conferenza sul futuro dell'Europa. Ho scelto di concentrarmi su pochi temi che coprono sia le priorità nelle politiche, sia gli adeguamenti istituzionali che a mio avviso rappresentano un minimo indispensabile per fare avanzare la costruzione europea anche sul fronte della legittimità democratica.

La Conferenza nasce con grandi ambizioni che per ora non sembrano realizzarsi, anzitutto per la mancata mobilitazione delle opinioni pubbliche nazionali, ma anche per il debole impegno dei governi. Al fondo c'è probabilmente un difetto di origine: la nozione secondo cui la visione del futuro dell'Europa possa nascere da una estesa consultazione popolare *'bottom up'* su una lista di temi praticamente sconfinata sta producendo un elenco dei desideri più che una utile selezione delle priorità. Mentre la discussione sulle istituzioni europee e la loro adeguatezza di fronte alle sfide che abbiamo davanti è stata depotenziata dall'esclusione *ab initio* di ogni ipotesi di modifica dei Trattati.

Le priorità per avanzare

Non mi pare particolarmente utile, per identificare le priorità delle politiche europee, partire dall'elenco completo di tutte le politiche pubbliche, secondo un criterio di popolarità – come è avvenuto nel lanciare la piattaforma digitale di consultazione. Serve un criterio di selezione più solido. Il quale a mio avviso deve posarsi sul duplice pilastro delle competenze dell'Europa già identificate dal Trattato di Lisbona e dell'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà. Più che il Green Deal o la sanità, dove forti investimenti sono già avviati sotto l'ombrello di Next Generation EU, mi pare che sarebbe utile concentrare l'attenzione anzitutto in ambiti nei quali già l'Unione europea dispone di adeguate competenze e, in aggiunta, gli sviluppi del contesto interno ed esterno dettano l'urgenza di agire a livello europeo. Dunque, anzitutto nella politica estera e di sicurezza comune, che include la politica militare; nella politica dell'immigrazione e di tutela delle frontiere comuni; nelle politiche economiche comuni. C'è poi un tema di democrazia e legittimità delle decisioni comuni che figura prominente tra i temi sollevati dall'opinione pubblica e che merita qualche risposta a livello istituzionale.

In materia di **politica estera e di sicurezza**, è un'affermazione ovvia che l'Europa debba dotarsi dei mezzi per proiettare più efficacemente nel mondo la sua forza politica ed economica e i suoi valori, ma questo richiede unità d'intenti e sostanziose risorse che finora non si sono materializzate. Al riguardo, il Trattato di Lisbona contiene tutti gli strumenti necessari per le politiche comuni – a incominciare dall'articolo 24 del TUE, che attribuisce all'Unione europea competenze generali in tutte le aree della politica estera e di sicurezza, inclusa la progressiva definizione di una politica di difesa comune. Sono previste procedure per definire gli interessi strategici, nonché per prendere decisioni e intraprendere azioni per promuoverne la realizzazione. È stabilito che gli stati membri si consultino regolarmente nell'ambito del Consiglio europeo su qualunque problema di politica estera e di sicurezza, in modo da stabilire un approccio comune, e che coordinino la propria azione nelle organizzazioni internazionali. Infine, è esplicitamente previsto che la politica comune di sicurezza e difesa doti l'Unione di una capacità operativa basata su mezzi civili e militari forniti dagli stati membri, mentre l'articolo 44 del TUE consente al Consiglio di attribuire ad alcuni stati membri, i quali ne abbiano la capacità, lo svolgimento di una missione, anche in maniera permanente (cooperazione strutturata). L'Agenzia europea per la difesa dovrebbe inoltre identificare e valutare le capacità militari dei paesi membri, promuovere l'armonizzazione degli standard di fornitura e lo sviluppo di progetti comuni in termini di capacità militare, rafforzare la base tecnologica e industriale delle politiche di sicurezza e difesa.

Dunque, se poco si è fatto, quel che manca non sono gli strumenti, ma la volontà politica di coordinare gli obiettivi e agire insieme per realizzarli. Gli effetti sono sotto gli occhi di tutti. Dalla Cina, alla Russia, al Mediterraneo, al confine con la Bielorussia, al rapporto con gli Stati Uniti, l'Unione europea non esprime strategie comuni, spesso è incapace anche di reagire in modo unitario a sviluppi che minacciano la sua sicurezza, ma rispetto ai quali gli interessi sono divisi. Mentre i suoi rapporti con la Nato sono indeboliti dall'incapacità di fare la propria parte nella ripartizione degli oneri per la propria difesa e da una crescente disattenzione americana per gli alleati europei – della quale la mancanza di unità nelle posizioni dei paesi europei ha certamente una parte di colpa.

Su questi temi la Conferenza sul futuro dell'Europa potrebbe offrire l'occasione per avanzare, iniziando dai compiti dell'Agenzia per la Difesa e l'identificazione almeno dei temi principali sui quali avviare la discussione di strategie comuni. Lo sviluppo di capacità militari di intervento rapido dovrebbe trovar posto nell'agenda. Un documento del governo italiano su questi temi potrebbe almeno fornire una base esplicita di discussione – pur sapendo che concreti avanzamenti non saranno possibili senza una ripresa d'iniziativa del Consiglio europeo. Andrebbe valutata anche la

possibilità di servirsi delle clausole cd. passerella nei trattati per iniziare su alcuni temi a valutare se decidere con la maggioranza qualificata, invece dell'unanimità.

La situazione non è molto diversa riguardo alle **frontiere esterne dell'Unione** e alle politiche per **l'asilo e l'immigrazione**. Il Titolo V del TFUE dispone la realizzazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia che include le politiche di controllo delle frontiere, quelle per l'asilo e l'immigrazione e quelle di cooperazione in materia di giustizia civile, penale e di polizia.

La gestione delle frontiere e il contrasto degli ingressi illegali è una politica ancora in divenire, che tuttavia ha conseguito notevoli risultati. Si stima, ad esempio, che gli ingressi illegali nell'Unione siano calati da 1,83 milioni a 125.000 tra il 2015 e il 2020. Nuovi strumenti per il controllo delle frontiere includono il sistema di informazione Schengen, un sistema informativo per i visti e gli ingressi e le uscite dell'area e, soprattutto, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, Frontex, recentemente dotata di nuovi compiti e maggiori risorse.

Notevoli progressi sono stati compiuti anche nell'istituzione di canali legali per il 'reinsediamento' dei rifugiati bisognosi di protezione; tuttavia, lo sforzo di istituire un quadro di criteri comuni in materia non avanza nel Consiglio dell'Unione. La Commissione europea ha proposto l'anno scorso un nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo che comprende varie proposte legislative ancora all'attenzione del Consiglio e del Parlamento europeo. Il Consiglio europeo ha anche varato nell'ottobre scorso una nuova direttiva sulla 'Carta Blu' che sostituisce le norme esistenti in materia di ingresso legale e soggiorno dei migranti altamente qualificati, dunque potenzialmente aprendo un segmento importante dell'offerta di lavoro di cui l'Europa ha gran bisogno; peraltro, lo strumento della direttiva lascia nelle mani degli stati membri la concreta attuazione di questa iniziativa. Un nuovo fondo per la gestione integrata delle frontiere, dotato di 6 miliardi di euro, è stato istituito dal Parlamento europeo nel 2021.

Due grandi questioni sulle quali il sistema resta incompleto e la Conferenza potrebbe avanzare sono la costituzione di una polizia di frontiera comune e il superamento delle minacce alla libertà di circolazione delle persone nell'area Schengen. Una polizia comune di frontiera avrebbe un valore segnaletico enorme verso le popolazioni europee e sarebbe certamente popolare, ma pone difficili questioni nella definizione di equilibri accettabili tra l'autorità europea di frontiera e quelle nazionali – in particolare quando si deve decidere l'uso della forza. Il progressivo rafforzamento dei compiti e dei poteri di Frontex è probabilmente la strada per avanzare con la necessaria prudenza.

La libertà di circolazione nell'area Schengen è stata finora nel complesso difesa efficacemente, ma non gode di ampio sostegno popolare. La costruzione del consenso richiede un sistema condiviso per la gestione dell'immigrazione legale e il rimpatrio dei migranti illegali, nonché meccanismi funzionanti di solidarietà per l'accoglienza dei rifugiati. Prima di tutto, servirebbe però una ritrovata reciproca fiducia tra i paesi membri sulla corretta gestione dei flussi migratori – per la quale le proposte della Commissione europea offrono una ottima base – fiducia che i comportamenti opportunistici degli anni passati hanno indebolito.

Un documento italiano su questi temi da offrire in pasto alla Conferenza sarebbe utile – purché non si limiti al piagnisteo sulla mancata solidarietà nel ripartire e rimpatriare i rifugiati e i richiedenti asilo, ma faccia proprie tutte le dimensioni del problema, inclusa quella dell'integrazione dei lavoratori immigrati nelle nostre società attraverso il lavoro.

Infine, uno spazio nuovo per lo sviluppo di politiche comuni è la **sanità**, un campo nel quale l'Unione europea dispone di competenze 'complementari', finora utilizzate per legiferare in materia di diritti dei pazienti nelle cure transfrontaliere, i prodotti farmaceutici, gli apparecchi medicali e i test clinici. Diventa ora possibile un'azione europea per sostenere e finanziare la capacità di prevenzione di fronte a nuove pandemie, il rafforzamento e la modernizzazione dei sistemi sanitari nazionali attraverso gli strumenti digitali, gli investimenti per le infrastrutture sanitarie e la ricerca e lo sviluppo.

Il terzo capitolo della mia lista di priorità riguarda le **politiche economiche dell'eurozona**. A venti anni dall'avvio dell'eurozona, l'economia dell'area mostra squilibri economici e finanziari che ne minacciano la stabilità. Queste traggono origine dalle divergenze nell'andamento dei costi e della produttività, che la politica monetaria unica ha inizialmente accentuato. L'effetto è visibile, da un lato, negli enormi avanzi tedeschi nei conti correnti con l'estero, dall'altro nell'aumento del debito pubblico di alcuni paesi, utilizzato a lungo per finanziare le inefficienze, invece di cercare di correggerle. Due successive crisi finanziarie – delle quali la seconda, detonata dalla crisi del debito greco, strettamente interna all'eurozona – e la pandemia da Covid-19 hanno sostanzialmente bloccato il processo di integrazione nel mercato interno e hanno portato il debito pubblico al 100 per cento del PIL nella media dell'area (dal 60 per cento all'avvio della moneta unica), sopra il 115 per cento per sei paesi membri.

Le crisi finanziarie e la pandemia hanno mutato profondamente il quadro delle politiche economiche, senza però risolvere i suoi squilibri. Il mercato dei servizi resta ancora segmentato su

base nazionale, impedendo importanti guadagni di produttività e di crescita; ma l'integrazione in questo campo richiede una flessibilità nelle politiche occupazionali che molti paesi, tra cui il nostro, non sembrano in grado di accettare. Una politica comune per le grandi reti dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni resta una chimera, per gli interessi divergenti delle grandi società energetiche nazionali. Il nuovo condotto North Stream 2 tra la Russia e la Germania è l'eponimo di una politica nazionale in aperto contrasto con gli obiettivi europei di integrazione del mercato del gas.

L'unione bancaria resta incompleta; il sistema della risoluzione per le crisi bancarie ha mostrato seri limiti di funzionamento e deve essere rivisto; un accordo sull'assicurazione unica dei depositi è bloccato dall'eccesso di debiti sovrani detenuto dalle banche di alcuni paesi. Ciò lascia i sistemi bancari nazionali esposti al rischio di nuove crisi di liquidità e di un avvitemento tra crisi bancarie e crisi del debito pubblico (il nefasto *doom loop*).

L'integrazione del mercato dei capitali (Capital Markets Union) è impedita dalla mancanza di un regolatore unico e dal fallimento dell'ESMA nel promuovere la convergenza degli standard di applicazione delle regole europee e della vigilanza sui mercati, ancora essenzialmente nelle mani dei regolatori nazionali. L'effetto visibile è lo spostamento crescente della raccolta di capitale di rischio per le grandi operazioni e quelle di società innovative verso il mercato di New York e gli altri mercati anglo-sassoni. Il mercato dei capitali italiano è il fanalino di coda dell'Europa, dal quale le principali società cercano di allontanarsi.

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), che doveva ristabilire la disciplina di bilancio ha perso la sua credibilità per l'incapacità di frenare la crescita dei debiti pubblici; la sistematica violazione nello scorso decennio degli impegni da parte dell'Italia ha contribuito non poco a tale perdita di credibilità. Su questo tema ritornerò tra breve. Né ha funzionato la nuova procedura per gli squilibri macroeconomici, che poteva fornire lo strumento per introdurre una maggiore simmetria negli obblighi di aggiustamento economico, spingendo la Germania a ridurre il suo avanzo nei conti con l'estero – che agisce sull'economia dell'eurozona come una costante spinta deflattiva.

In questo quadro problematico, Next Generation EU ha introdotto importanti elementi positivi, mobilitando risorse straordinarie per fronteggiare la pandemia e, nel processo, introducendo anche strumenti di condivisione dei rischi. Il principale tra questi è l'emissione di debito comune, che finalmente infrange il tabù dell'equilibrio annuale del bilancio europeo. Il debito comune richiede a sua volta nuove entrate proprie, che la Commissione sta cercando nelle pieghe del Green Deal – in particolare nel nuovo meccanismo di *Carbon Border Adjustment* e nell'estensione del sistema dei

certificati verdi (ETS) ai trasporti e alle abitazioni. Il recente accordo internazionale in sede OCSE e G-20 sulla tassazione delle imprese multinazionali apre nuovi spazi potenziali anche su quel fronte – anche se nell'immediato è uscita di scena l'ipotesi di una tassa europea sulle attività digitali. In tutti questi casi si tratta di meccanismi ancora da negoziare e potenzialmente molto controversi; ma intanto è passato il principio e la Commissione è impegnata a definire il nuovo sistema delle risorse proprie entro il 2026.

Un altro aspetto importante legato a Next Generation EU è il fatto che l'obiettivo della crescita è ritornato al centro delle politiche economiche comuni, attraverso i programmi nazionali per l'utilizzo dei fondi, che implicano necessariamente forti aumenti degli investimenti, principalmente per la trasformazione verde e digitale. Dal successo di questi programmi dipende la futura solidità dell'Unione economica e monetaria.

Tuttavia, al momento i temi dell'integrazione dei mercati dei beni, dei servizi e dei capitali appaiono in sordina rispetto a quelli delle trasformazioni nelle economie nazionali. Nel contesto italiano, il problema è aggravato dall'ostilità all'Europa di una parte della maggioranza politica che sostiene il governo. Si può dubitare che in una situazione politicamente delicata il governo abbia interesse a suscitare un pubblico dibattito sulle componenti mancanti dell'Unione economica e monetaria. Si potrebbe forse farlo promuovere dal Comitato Scientifico per la Conferenza sul Futuro dell'Europa istituito presso la presidenza del Consiglio di ministri, che potrebbe predisporre un documento sui benefici e le opportunità del processo di integrazione da sottoporre a pubblica consultazione.

Il Patto di Stabilità e Crescita

La revisione del Patto di Stabilità e Crescita richiede qualche separata considerazione. La prima considerazione è che viviamo in un mondo molto diverso da quello in cui esso fu concepito. Da un lato, la pandemia e, prima ancora, le crisi finanziarie del decennio precedente hanno condotto a un aumento del rapporto debito pubblico/PIL dei paesi dell'UE del 40 per cento dai primi anni 2000, portandolo nella media dell'eurozona intorno al 100 per cento. Dall'altro, il nuovo programma europeo Next Generation EU ha modificato in profondità il ruolo del bilancio europeo, introducendo il debito comune e un'impostazione solidaristica (*grants*) che era del tutto mancata in occasione delle crisi finanziarie 2008-09 e 2010-12.

L'aumento del debito rende irrealistico il valore del 60 per cento come valore di riferimento per la convergenza del rapporto tra il debito e il PIL nel PSC, perché ciò richiederebbe un poderoso e

persistente effetto depressivo sulle economie dell'UE, del tutto incompatibile con l'esigenza di ricostruire un tessuto economico e sociale duramente colpito dalla pandemia – particolarmente nei paesi più colpiti. Tale valore di riferimento dovrebbe essere aumentato almeno all'80 per cento del PIL, con l'ulteriore esclusione dal calcolo del debito della quota detenuta da istituzioni ufficiali dell'Unione. È utile ricordare che la variazione dei valori di riferimento del PSC nel Protocollo 12 del Trattato non richiede, secondo un'interpretazione largamente condivisa del comma 14 dell'articolo 126 TFUE, la ratifica dei parlamenti nazionali. Il ministro francese Bruno Le Maire ha di recente proposto di abolire ogni valore quantitativo di riferimento, chiedendo ai paesi membri la presentazione di un programma di riduzione del debito.

Occorre al contempo ristabilire un trend discendente del debito pubblico in tutti i paesi ad alto debito, presidiato da impegni, incentivi e sanzioni più credibili che nel passato. Vi è ormai un largo consenso sull'ipotesi di adottare come riferimento operativo del PSC la crescita della spesa pubblica al netto degli interessi sul debito e degli stabilizzatori automatici di bilancio. L'obiettivo operativo sulla spesa sarebbe derivato, paese per paese, dall'obiettivo intermedio di discesa del debito pubblico, creando margini di sicurezza in funzione dei rischi di sostenibilità del debito (con modelli stocastici che tengano conto dei rischi che il tasso d'interesse possa eccedere il tasso di crescita del paese, o che certi andamenti dell'avanzo di bilancio siano insostenibili politicamente). Il riferimento esclusivo a variabili osservabili (come *non è* la nozione di *output gap*) accrescerebbe la chiarezza degli impegni.

Un elemento addizionale di flessibilità sarebbe costituito dall'istituzione di un fondo di accantonamento che consenta la correzione graduale – invece che immediata – degli eccessi di spesa su un orizzonte temporale prefissato (tre anni). Eventuali difetti di spesa andrebbero a credito del paese, compensando eventuali eccessi di spesa in altri anni. Inoltre, resterebbe la clausola generale di sospensione della regola in caso di shock eccezionali sull'economia che sfuggano al controllo del governo.

Due aspetti da valutare in questo contesto riguardano l'esenzione degli investimenti pubblici dal vincolo sulla spesa e la creazione di una 'capacità fiscale' europea. Il primo elemento richiama qualche forma di *golden rule*, che però sarebbe coerente con la discesa del debito pubblico solo se il rendimento di quegli investimenti fosse superiore al costo finanziario (oltre che *growth friendly*). Peraltro, la regola non sarebbe comunque in grado di tener conto degli effetti positivi sulla crescita di certe spese correnti (istruzione, ricerca) di cui non è facile valutare il rendimento. L'esperienza

applicativa di una tale regola in Germania e nel Regno Unito non è stata felice, per la difficoltà di identificare correttamente le spese eleggibili, conducendo poi entrambi i paesi ad abbandonarla. Una limitata apertura, già sperimentata con la Comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità del 2015, potrebbe essere quella di applicare l'esenzione dai vincoli sulla spesa ai progetti di investimento sostenuti da programmi europei di spesa in base a certi criteri di rendimento. Peraltro, l'unica applicazione della clausola di flessibilità degli investimenti, nel 2015, ha riguardato l'Italia; anche in quel caso gli impegni sulla composizione della spesa non furono rispettati.

Il secondo aspetto riguarda la possibile istituzione di una capacità permanente d'indebitamento del bilancio europeo per sostenere i paesi membri o in caso di impreviste e ampie oscillazioni cicliche dell'economia, oppure a sostegno di investimenti 'trasformazionali' – sulla scorta dell'esperienza dei prestiti ora consentiti nell'ambito di Next Generation EU. Sapendo peraltro che alcuni paesi membri al momento considerano quella capacità di prestito come *one off* e non ripetibile.

Vi sono pochi dubbi che il sistema sanzionatorio non abbia ben funzionato, soprattutto nella fase preventiva del PSC. Il Consiglio dell'Unione è stato generalmente riluttante ad applicare sanzioni ai suoi membri. Inoltre, dopo l'introduzione della flessibilità nel 2015, di fatto il rispetto del PSC è stato affidato alla Commissione e si è concentrato sul rispetto dell'OMT (obiettivo di medio termine), trascurando la regola del debito – cosicché gli sfondamenti nel disavanzo non venivano corretti negli anni successivi. Questa situazione non è incomprensibile alla luce degli sviluppi politici in corso (la forte crescita dei movimenti populistici e antieuropei), ma ha minato la credibilità del Patto.

Non sorprende, dunque, che nelle proposte di revisione del sistema sanzionatorio avanzate da varie parti (soprattutto, ma non solo, quelle tedesche e olandesi), si ipotizzi di irrigidire le regole e affidarne l'applicazione ad autorità nazionali indipendenti, sotto il controllo di un *European Fiscal Board* dotato di poteri diretti di raccomandazione al Consiglio o forse addirittura di *enforcement* delle regole. È stato anche proposto di affiancare alle sanzioni appropriati disincentivi finanziari, legando l'erogazione dei fondi europei al rispetto del PSC.

Un problema importante del quale ancora si discute poco riguarda la gestione dei debiti sovrani accumulati nel bilancio del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC), una volta che le giustificazioni di politica monetaria che ne avevano giustificato l'acquisto verranno meno. Una proposta al riguardo è stata avanzata da me insieme al collega di Edimburgo Professor Emilius Avgouleas. Essa prevede di trasferire quei titoli sovrani dal bilancio del SEBC a quello del MES, il

cd. Fondo salva stati, assicurandone poi il rinnovo ordinato a tempo indefinito. Il MES acquisterebbe i titoli sovrani con i proventi di sue emissioni di obbligazioni sul mercato. Queste obbligazioni sarebbero di fatto ‘collateralizzate’ dai titoli sovrani detenuti dal MES; sarebbero, inoltre, garantite dal capitale dell’istituzione (fino a 750 miliardi di euro) e, in ultima istanza, dagli stati membri. Poiché la possibilità di perdite nette sul capitale sarebbe trascurabile, le obbligazioni del MES potrebbero mantenere il rating di Tripla A di cui già godono, diventando il ‘titolo sicuro’ (*safe asset*) del sistema finanziario europeo. Gli interventi monetari della BCE si svolgerebbero sul mercato di questi titoli.

Un aspetto da definire, in questo contesto, è il trattamento contabile, ai fini del PSC, dei debiti sovrani di fatto tolti dal mercato – che potrebbero ammontare al 25-30 per cento dei debiti sovrani totali dell’eurozona. Se essi fossero esclusi dal calcolo del debito ai fini del PSC, ciò renderebbe il rispetto del nuovo limite dell’80 per cento molto più agevole.

Questo schema avrebbe tre vantaggi: (i) libererebbe le mani alla BCE, che non dovrebbe più preoccuparsi di possibili effetti avversi sulla stabilità finanziaria dei possibili interventi restrittivi richiesti in un domani forse non troppo lontano, se l’inflazione salisse in maniera permanente sopra il limite del 2 per cento; (ii) scioglierebbe l’intreccio indesiderabile tra interventi di politica monetaria e interventi di politica fiscale, affidando la gestione dei debiti sovrani accumulati a una istituzione separata dalla BCE; (iii) creando un mercato spesso e liquido di titoli in euro ‘sicuri’, porrebbe le basi per lo sviluppo dell’euro come moneta internazionale.

La discussione pubblica dei vincoli del Patto di Stabilità e Crescita nel nostro paese è spesso apparsa un po’ strabica: come se i vincoli sul debito pubblico fossero una richiesta irragionevole dei nostri partner, invece che un’impellente necessità interna. Si fatica a riconoscere che lo stato incerto delle nostre finanze pubbliche è all’origine dei molti freni all’avanzamento dell’Unione economica e monetaria e, allo stesso tempo, della nostra stentata crescita. Le nostre difficoltà a rispettare i vincoli europei di finanza pubblica sono in effetti l’inevitabile conseguenza delle debolezze strutturali dell’economia – la quale senza i sussidi e le protezioni pubbliche non riesce a espandersi in modo auto-sostenuto. La clausola generale di salvaguardia nel PSC ha consentito di spingere ancora il problema sotto il tappeto, sospendendone l’applicazione per fronteggiare la pandemia.

Tuttavia, l’esenzione finirà dal 2023 e il nostro debito pubblico si collocherà allora intorno al 150 per cento del PIL. I nostri partner dell’eurozona stanno già discutendo come gestire questo problema – mentre in casa nostra si pensa a nuove scappatoie. Non sono pochi quelli che pensano che un

accordo su nuove regole del PSC sarebbe per noi dannoso, dato che con quelle attuali abbiamo aggirato per quasi un decennio gli impegni al contenimento del debito pubblico. Questo atteggiamento può portare non solo a rinnovate tensioni con i nostri partner, ma anche al ritorno dell'instabilità finanziaria.

Non so dire se la Conferenza sul futuro dell'Europa possa offrire l'occasione per un dibattito europeo sul quadro complessivo delle politiche economiche europee, al quale l'Italia partecipi senza riserve mentali e agende non dichiarate. Probabilmente, la pubblica consultazione non è l'arena giusta per affrontare questi delicatissimi problemi. Tocca secondo me al Consiglio dell'Unione e alle altre istituzioni fare progredire la discussione.

Meccanismi decisionali e legittimazione democratica

Come ho già indicato, nei tre campi della politica estera e di difesa, dell'area interna di libera circolazione e della protezione delle frontiere dell'Unione, e delle politiche economiche comuni, avanzamenti significativi sono possibili, almeno in una prima fase, senza modificare il Trattato di Lisbona. La possibilità di ulteriori avanzamenti non può essere esclusa, ma dovrebbe derivare da esigenze concrete emerse nell'applicazione del Trattato – come sempre ci ricorda Giuliano Amato. Semmai, poiché l'esigenza di avanzare nei campi indicati non appare rinviabile, occorrerà considerare concretamente la possibilità di ricorrere all'istituto della cooperazione rafforzata, in materie in cui divergenze di obiettivi e valori inconciliabili con alcuni paesi membri rendano impossibile il consenso al livello dell'Unione. Ciò sembra valere in particolare nella politica estera e di sicurezza, dove il Trattato consente di agire in comune, ma vari protocolli annessi preservano le prerogative degli stati.

Uno strumento per superare le difficoltà a decidere nel Consiglio europeo e nel Consiglio dell'Unione è costituito dal voto a maggioranza qualificata. A questo riguardo, il Trattato di Lisbona prevede una clausola di 'passerella generale' (articolo 48.7 TUE) che consente al Consiglio europeo di attribuire al Consiglio dell'Unione la facoltà di decidere a maggioranza qualificata in materie per le quali il TFUE o il Titolo V del TUE prevedono l'unanimità. L'opposizione di un solo parlamento nazionale può però bloccare la decisione.

Le materie nelle quali il Consiglio attualmente decide all'unanimità includono la politica estera di sicurezza (con eccezioni nel campo militare e della difesa), il bilancio pluriennale, la sicurezza sociale, alcuni aspetti in materia di giustizia e affari interni. Sei clausole passerella per specifici

settori – per le quali non vale il diritto di opposizione di un parlamento nazionale – si applicano, tra l'altro, alle cooperazioni rafforzate nelle materie soggette all'unanimità, al bilancio pluriennale, all'imposizione indiretta, alle materie ambientali e sociali. Vi è qui ampio spazio per avanzare nell'integrazione senza il consenso unanime dei paesi membri. Il fatto che questi spazi siano restati finora non utilizzati non è una ragione sufficiente, nel mutato contesto strategico, politico, economico e sociale, per non farne uso nel futuro. Nelle materie in cui si decidesse di passare al voto a maggioranza qualificata, il Parlamento europeo dovrebbe essere associato alle decisioni come nella procedura legislativa ordinaria – dato che in quel momento il vincolo di mandato dei parlamenti nazionali cesserebbe di valere e deve quindi intervenire, nell'espressione della volontà politica popolare, il Parlamento europeo.

La questione più spinosa, in questo ambito, riguarda però il Consiglio europeo, per il quale il Trattato prescrive che debba “pronunciarsi per consenso” (Articolo 15.4 TUE). Di fatto, tale disposizione è stata talora disattesa nelle decisioni assunte in materia di politiche economiche nazionali in occasione della crisi cd. del debito pubblico nei paesi euro – decisioni nelle quali prevaleva l'opinione dei paesi creditori. Il Consiglio europeo ha anche assunto una funzione di decisore di ultima istanza in questioni nelle quali il Consiglio dell'Unione non riesce a decidere. Una caratteristica comune di queste decisioni è che esse si concretano in molti casi nell'esercizio di un potere ‘esecutivo’ di fatto sottratto del tutto allo scrutinio parlamentare, nazionale ed europeo.

Il problema non ha una soluzione semplice, poiché non è facile ipotizzare che il Consiglio europeo sia sottoposto al cd. metodo comunitario – nel quale le decisioni vengono assunte con il concorso tra Consiglio, Parlamento e Commissione europea. Tuttavia, la possibilità che la questione venga affrontata attraverso forme di dialogo rafforzato tra il Consiglio e il Parlamento europeo non deve essere esclusa, perché l'esigenza di rafforzare il fondamento politico di decisioni assunte in materie nelle quali una specifica competenza del Consiglio non è prevista nel Trattato.

Emerge qui il collegamento tra procedure decisionali nel Consiglio e legittimazione democratica delle decisioni nelle molte materie che si sono di fatto spostate verso una sede europea che nell'assetto attuale non appare direttamente responsabile verso nessun foro parlamentare. La complessità della materia esclude secondo me che la questione possa essere risolta attraverso un pubblico dibattito in seno alla Conferenza sul futuro dell'Europa – eppure essa rimane molto rilevante e dovrebbe essere affrontata, seppure inizialmente senza modificare l'equilibrio formale tra le istituzioni.