

Prefazione

di Romano Prodi

Il dibattito politico in Italia, che ha preceduto e seguito le recenti consultazioni elettorali, tocca, forse per la prima volta nella storia della nostra Repubblica, anche i rapporti tra il nostro paese e l'Unione Europea, accusata di essere incapace di dare risposte concrete ai bisogni degli italiani o, peggio ancora, di essere la causa dei loro mali.

I toni sono accesi e le diverse opinioni tagliano spesso trasversalmente gli schieramenti politici. Si va da sentimenti apertamente euroscettici a posizioni più articolate che chiedono con più o meno forza di ridiscutere le regole e il modo di agire dell'Europa in campo economico. Il confronto politico tuttavia non supera ancora le nostre frontiere pagando il prezzo dell'inesistenza di un vero spazio pubblico europeo.

In questo clima, in cui le granitiche certezze europeistiche dell'Italia sembrano sgretolarsi, *C'eravamo tanto amati* aiuta a rileggere un periodo molto importante della storia della costruzione comunitaria e a comprendere quale sia oggi la posta in gioco nei rapporti tra il nostro paese e l'Unione Europea.

Dastoli e Santaniello hanno deciso di coprire gli

ultimi vent'anni, un arco di tempo nel quale ho avuto molto a che fare con l'Europa e con il mondo, con diversi ruoli, nel mio paese e al di fuori. In Italia, come presidente del Consiglio in due distinti periodi. Fra l'uno e l'altro, in Europa come presidente della Commissione europea, un'esperienza unica ed entusiasmante.

Durante il mio mandato a Bruxelles ho avuto modo di approfondire il rapporto personale con Pier Virgilio Dastoli e Roberto Santaniello, rispettivamente a capo delle rappresentanze della Commissione europea in Italia e a Milano. Nessuno meglio di loro, impegnati a rappresentare e comunicare l'esecutivo di Bruxelles in Italia, poteva ripercorrere le vicende che vanno dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht fino a oggi, e filtrarle nell'ottica delle relazioni tra Italia ed Europa.

C'eravamo tanto amanti giunge in un momento estremamente delicato per il Vecchio Continente in cui il sentimento di paura agita il sonno non solo degli italiani, ma anche della maggioranza dei cittadini europei.

Il libro mi permette di fare alcune riflessioni che riprendono analisi da me espresse in passato, e che confermano alcune mie opinioni.

Conferma innanzitutto la mia convinzione che l'Europa, sin dall'inizio del processo di integrazione, è stata e sarà un cantiere aperto, sempre in movimento, sempre proiettato verso nuovi obiettivi e nuove sfide. E, forse, sempre incompiuta. Quella che ho conosciuto durante i cinque anni trascorsi a Bruxelles alla guida della Commissione europea ha vissuto passaggi storici e istituzionali senza precedenti per portata e intensità.

Penso in particolare all'introduzione dell'euro, alla nascita della Grande Europa con l'unificazione di dieci paesi in prevalenza appartenenti all'impero ex comunista, all'avvio di nuove relazioni con i paesi vicini ma anche al tentativo di dare una Costituzione ai cittadini europei, firmata a Roma il 29 ottobre 2004, l'ultimo giorno del mio mandato da presidente.

Il cantiere europeo è nuovamente aperto, affermano Dastoli e Santaniello, confermando la previsione che avevo avanzato in *La mia visione dei fatti*, dopo l'avventura di Bruxelles. Allora prospettai che nel 2014, in occasione delle elezioni del Parlamento europeo e alla luce dell'esperienza e delle insufficienze del Trattato di Lisbona, il cantiere delle riforme istituzionali si sarebbe riaperto.

Non si tratta, vorrei essere chiaro, di un desiderio maniacale di voler mettere mano ai trattati vigenti, come potrebbe sembrare se si considerano le cinque riforme dei trattati istitutivi delle Comunità Europee che si sono succedute dal 1986 (Atto unico europeo) al 2007 (Trattato di Lisbona). Come spiegano gli autori, ci sono ragioni importanti per avviare una nuova stagione riformatrice. Sono ragioni che vengono da lontano e sono quelle che avevo indicato in *Un'idea dell'Europa*, scritto nel 1999 al termine della mia prima esperienza di capo di governo e nell'imminenza di guidare la Commissione europea.

Scrissi allora che le questioni più urgenti a cui fornire una risposta innovativa ed efficace erano due: la riforma del modello economico e sociale e una politica capace di affrontare le ansie identitarie delle persone.

A ben guardare, sono le due questioni centrali con cui si confrontano ora istituzioni europee, governi e classi politiche.

Oggi come allora siamo di fronte a un crocevia. Da un lato, il completamento dell'unione monetaria, per il quale è stata recentemente tracciata una *roadmap* dai contorni ancora incerti. Dall'altro, le sempre maggiori preoccupazioni che riguardano la crescita asfittica, l'insostenibilità della disoccupazione, i dubbi sul modello europeo di protezione sociale, la società inclusiva. Queste preoccupazioni spiegano perché – una volta realizzato l'euro e portato a compimento l'allargamento – sia affiorata in Europa la paura. La paura di non farcela, di non essere in grado di affrontare la globalizzazione e quindi la disoccupazione che si intreccia con l'altrettanto complessa sfida dell'immigrazione. Da cui derivano la progressiva chiusura verso l'esterno, i rigurgiti di interessi locali e nazionalistici, l'irrazionalità, in definitiva il populismo.

Di fronte a questi problemi, che accomunano gran parte dei paesi e dei popoli europei, le attuali classi politiche sembrano impotenti e sono accusate dai cittadini di aver perso il contatto con la società e di decidere sul bene comune in base a regole oligarchiche, generando il rischio di un progressivo allontanamento degli individui dalle istituzioni e di un'affermazione del radicalismo o dell'apatia.

La paura mina a sua volta lo sviluppo politico ed economico e incrina il legame tra generazioni e quella rete di rapporti sociali e associazionismo, che è uno dei fondamenti della società europea.

L'Unione Europea deve trovare risposte a queste ansie, perseguendo innanzitutto senza timidezze il completamento del processo verso una vera unione economica e monetaria. Poter contare su un'efficace governance economica è fondamentale, anche per dare nuova linfa al modello europeo di società.

Ho avuto fin dall'inizio e ho più volte espresso la convinzione che l'unione monetaria avrebbe prodotto una serie di effetti che avrebbero reso necessaria una politica economica a livello europeo. Verificati i benefici dell'euro, all'indomani della sua introduzione, mi sono fatto carico di riaprire il dibattito sul paradosso che ha accompagnato fin dall'inizio la nascita dell'unione monetaria. Mentre l'euro implica la cessione di sovranità monetaria, la politica economica, oltre a quella fiscale e di bilancio, è rimasta nelle mani dei governi nazionali.

Come Dastoli e Santaniello ricordano, in seno alla Convenzione sull'avvenire dell'Europa ho insistito fino all'ultimo sulla necessità di inserire nel progetto di Costituzione europea misure specifiche per fondare un sistema di governo europeo dell'economia, senza purtroppo trovare alleati.

Non mi sono comunque dato per vinto e ho chiesto di mettere in fase i tempi di presentazione delle leggi finanziarie per favorire trasparenza o ancora per giungere alla predisposizione di documenti di programmazione economica e finanziaria a livello dell'Unione, misure che hanno anticipato quelle adottate nel corso del 2011.

Nel sostenere la necessità di costruire una governance economica efficace ho costantemente avuto in

mente gli imperativi di crescita economica e di aumento dell'occupazione, temi centrali dell'agenda politica delle istituzioni europee e della maggioranza dei governi.

Ciò è avvenuto ad esempio quando – complice un titolo volutamente provocatorio di *Le Monde* a una mia intervista – venni frainteso, scatenando una vivace polemica, sulla «stupidità» del Patto di Stabilità e Crescita. In quell'intervista intendevo proprio spiegare che il problema non era il rigore in sé, quanto la necessità di renderlo conforme alle diverse fasi del ciclo economico.

Il concetto che espressi nel 2003 è più che mai attuale perché la questione chiave resta quella di un coordinamento intelligente delle politiche economiche. Le riforme strutturali e gli investimenti produttivi, indispensabili per rilanciare la crescita dell'economia europea e stimolare l'occupazione, producono effetti positivi che si materializzano solo nel medio e lungo periodo, ma comportano – direttamente o potenzialmente – un deterioramento a breve delle finanze pubbliche. Le istituzioni europee hanno il compito di risolvere l'equazione rigore-crescita a beneficio della società e dunque trovare il giusto dosaggio tra stabilizzazione finanziaria e sviluppo economico. Occorre dunque non limitarsi al rigore, ma promuovere robuste politiche che favoriscano la crescita.

È lungo questa strada che dobbiamo dirigerci. Come ricorda il libro, il Consiglio europeo del dicembre 2012 sembra averla imboccata, ma con eccessiva timidezza. L'Unione Europea deve andare al di là dell'emergenza e avere il coraggio di prendere almeno tre decisioni essen-

ziali per dare un contenuto concreto al rafforzamento delle quattro integrazioni oggi in gestazione: bancaria, economica, fiscale e politica.

La prima decisione riguarda il rafforzamento della Banca Centrale Europea che, oltre ad avere responsabilità nel campo della sorveglianza bancaria, deve assumere il ruolo di ogni banca centrale, dunque di un prestatore di ultima istanza. La seconda decisione concerne l'introduzione degli Eurobond, che si traducono nella mutualizzazione del debito pubblico dei paesi europei. L'ultima riguarda infine la possibilità di avere un bilancio dell'Unione adeguato ai bisogni dell'Europa.

In tutti e tre i casi non dobbiamo avere timore di confrontarci apertamente con i tedeschi, perché si tratta di decisioni fondamentali per rilanciare crescita e occupazione non solo in Italia ma anche in Germania. E di decisioni indispensabili per frenare la speculazione finanziaria, che tanti danni ha già prodotto in tutto il mondo.

Prendere ora queste tre decisioni significa soprattutto dimostrare saggezza e coraggio per avanzare verso una maggiore integrazione europea. La nuova Unione potrà essere realizzata con la Germania, non contro. Con la Germania, che forse è troppo grande per un'Europa incompleta, ma sicuramente troppo piccola per affrontare da sola le sfide della globalizzazione.

Come in passato, i successi dell'Europa si sono sempre basati su una visione, un progetto e un percorso per realizzarlo. È errato pensare di poter conseguire un'unione fiscale senza controllo democratico. Ed è altresì impensabile una mutualizzazione del debito senza

controlli reciproci. Infine, è ineludibile affrontare la questione del rafforzamento della dimensione politica dell'Unione Europea.

Tenendo presente tutto questo, non dobbiamo dimenticare che, se il pragmatismo e la politica dei piccoli passi hanno consentito all'Europa di trovare soluzioni comuni a problemi comuni, è grazie all'apporto di *visionnnaires* (nel senso francese della parola), come Altiero Spinelli, che il progetto europeo si è arricchito di nuovi e ambiziosi obiettivi. In questo senso, i dirigenti europei hanno l'obbligo di essere dei *visionnnaires*, cioè di avere una visione lucida e lungimirante sulle finalità politiche del progetto.

La *roadmap* tracciata dal presidente del Consiglio europeo, Herman Von Rompuy, manca invece di visione sull'unione politica. Questa mancanza di visione, e di concretezza insieme, vale come un forte richiamo ai leader europei, ma anche al Parlamento europeo, ai parlamenti nazionali e alle forze politiche, ad assumersi pienamente le loro responsabilità e tornare a essere con coraggio protagonisti dell'avvio di un nuovo processo costituente.

L'Italia, paese fondatore delle Comunità Europee, deve dare il suo fondamentale contributo, giocando questa nuova partita costituente, come affermano Dastoli e Santaniello, da centrocampisti centrali, nel cuore del gioco, non arroccati in difesa a fare catenaccio.

Il nostro paese deve tornare a esprimere il suo tradizionale europeismo, considerando innanzitutto gli obblighi europei come un'opportunità e non solo un

vincolo. In quest'ottica, l'Italia deve avere la consapevolezza, come gli altri paesi europei, che lo sviluppo non può essere realizzato come in passato attraverso un indebitamento crescente. E questo vuol dire riprendere la politica della formichina, che sono orgoglioso di aver attuato durante i miei anni alla guida del governo, insieme a Carlo Azeglio Ciampi e Tomaso Padoa-Schioppa, e di archiviare definitivamente la stagione della politica della «cicala» dei governi di centrodestra, che ha riportato il nostro debito pubblico al di sopra del 120% del PIL.

Per rilanciare l'Europa, rispondere ad ansie e timori e avere un ruolo decisivo in questo processo, l'Italia non può che riprendere da subito il cammino da formichina capace tuttavia di preparare il futuro. Questo significa impegnarsi affinché il modello di Europa che conviene all'Italia possa finalmente affermarsi. E l'Europa che conviene all'Italia è un'Europa democratica, costruita su basi federali e dotata di una reale dimensione politica e di un efficace sistema di governo dell'economia. Altra strada non c'è e presto o tardi lo si capirà. Mi auguro presto perché è l'unica strada che possa consentire all'Europa di arrestare il declino e di promuovere una crescita duratura e stabile, garantire sicurezza e coraggio a milioni di cittadini e rendere di nuovo giovane e dinamico il Vecchio Continente.

Introduzione. Italia ed Europa alla prova delle crisi

Per quarantasei anni (1947-93) la politica estera dell'Italia è stata dettata dal principio delle «convergenze parallele» fra i due poli di attrazione dell'Europa occidentale: l'egemonia statunitense e lo sviluppo di una crescente solidarietà sopranazionale continentale. Si tratta, com'è noto, di una scelta di politica estera successiva alla rottura del patto costituzionale fra le due maggiori forze politiche e culturali della Repubblica (i cattolici e i comunisti), un patto che era stato fra l'altro alla base dell'articolo 11 della Costituzione italiana.

In questo quadro costituzionale il «ripudio» della guerra e il consenso – «in condizioni di parità» – «alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni» promuovendo «le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» inseriti nella Costituzione appaiono dunque come la logica conseguenza dell'incontro fra l'universalismo cattolico e l'internazionalismo socialista e comunista insieme al cosmopolitismo liberale e repubblicano.

L'adesione alla NATO (1949) e quella alla CECA

(1952) sono invece successive a questa rottura e precedono l'ingresso dell'Italia nelle Nazioni Unite (1955).

Non è un caso che l'europeismo di De Alcide Gasperi si sia manifestato in modo evidente solo agli inizi degli anni Cinquanta con il sostegno all'azione di Altiero Spinelli per iscrivere la Comunità Europea di Difesa all'interno di un progetto di unione federale. L'impegno di De Gasperi fu parallelo a quello della Germania Occidentale e di Konrad Adenauer fin dalla nascita della Repubblica Federale Tedesca nel 1949, nella convinzione che l'ancoraggio europeo fosse la condizione indispensabile per restituire all'Italia e alla Germania la credibilità distrutta dal fascismo e dal nazismo. E fu anche grazie all'Italia che la Germania riacquistò il suo posto fra i paesi europei, tanto che Adenauer scrisse nelle sue memorie:

Non ho mai dimenticato che il governo italiano si era schierato con decisione a favore del reinserimento della Germania nella Comunità delle nazioni europee.

Al di là di differenze culturali profonde, la Germania e l'Italia hanno scelto in modo irreversibile la dimensione della sopranazionalità europea perché l'identità nazionale ha preceduto in questi due paesi la creazione dell'ordine statale con connotazioni federali in Germania e regionaliste in Italia nel secondo dopoguerra al contrario della maggioranza dei paesi europei, dove la creazione dello Stato ha progressivamente prodotto sentimenti di identità nazionale nei cittadini.

La rottura fra comunisti e cattolici e la guerra fredda hanno condotto i primi a opporsi radicalmente al progetto di integrazione europea con un'ostilità che si è protratta fino agli inizi degli anni Settanta con l'elezione di Berlinguer alla segreteria del PCI in occasione del XII congresso del partito. La chiusura verso l'integrazione europea si era già progressivamente attenuata quando i comunisti italiani entrarono nel Parlamento europeo non eletto agli inizi degli anni Sessanta guidati da Giorgio Amendola e poi con la condanna dell'aggressione sovietica alla Primavera di Praga nel 1968. L'ostilità del PCI contro la solidarietà atlantica e la NATO venne invece meno quando il Parlamento italiano votò a larga maggioranza, con l'accordo anche del PCI, la risoluzione Galloni e altri nel 1977.

Ha scritto Giorgio Napolitano nella sua autobiografia politica:

Dal PCI non venne compresa, ma piuttosto svalutata e negata, la storica novità dell'invenzione comunitaria... fu ignorata l'elaborazione sapiente e lungimirante di Jean Monnet... fu osteggiata la creazione della CEE... fu visto il federalismo europeo come un mito dietro il quale si nascondeva l'adesione al disegno dell'imperialismo americano.

La stessa incomprensione condusse alcuni anni dopo il PCI di Berlinguer e il PSI di Craxi a opporsi alla scelta del governo Andreotti di far aderire immediatamente l'Italia al Sistema Monetario Europeo, una dissociazione

che provocò la rottura della solidarietà democratica (nata con l'assassinio dell'onorevole Aldo Moro), una dissociazione a cui non aderì Altiero Spinelli, eletto come indipendente nelle liste del PCI, che votò a favore del governo pur criticando la debolezza strutturale del Sistema Monetario Europeo.

È stato poi lo stesso Napolitano nel 2006 a riassumere e ribadire nel suo messaggio di insediamento alle Camere le ragioni storiche delle scelte di politica estera del nostro paese:

L'Italia solo come parte attiva della costruzione di un più forte e dinamico soggetto europeo e l'Europa solo attratta verso l'unione delle sue forze e il potenziamento della sua capacità di azione, potranno giocare un ruolo effettivo, autonomo, peculiare nell'affermazione di un nuovo ordine internazionale di pace e di giustizia. Un ordine di pace nel quale possa espandersi la democrazia e prevalere la causa dei diritti umani, e insieme assicurarsi un governo dello sviluppo che contribuisca a scongiurare tensioni e rischi di guerra e ponga un argine all'intollerabile, allarmante aggravarsi delle disuguaglianze a danno dei paesi più poveri, dei popoli colpiti da ogni flagello come quelli del continente africano... La priorità dell'impegno europeistico nulla toglie alla profondità dell'adesione dell'Italia a una visione dei rapporti transatlantici, dei suoi storici legami con gli Stati Uniti d'America e delle relazioni tra Europa e Stati Uniti, come cardine di una strategia di alleanze, nella libera ricerca di approcci comuni, ai problemi più controversi e nella pari dignità.

Nell'Assemblea costituente fu considerato implicito il riferimento ai valori della Carta Atlantica del 1941 (soltanto richiamata nei dibattiti costituenti), così come furono respinti da Ruini e da Moro gli emendamenti dei costituenti Bastianetto e Lussu che avrebbero voluto inserire nel futuro articolo 11 un riferimento alla «unità dell'Europa» o a una «organizzazione europea».

Solo con la sentenza 14/1964, la Corte Costituzionale stabilì un legame fra l'articolo 11 e le norme comunitarie e, vent'anni dopo, giustificò – con la sentenza 170/1984 – il primato del diritto europeo sull'ordinamento giuridico italiano in una causa per presunta violazione dell'articolo 11, con riferimento agli articoli 189 e 177 del Trattato di Roma (presidente Elia e relatore La Pergola) pur confermando il principio dei «contro-limiti» fissati dai valori fondanti della Costituzione italiana.

Ancora Giorgio Napolitano ha detto in occasione del sessantesimo anniversario della Costituzione italiana:

L'Italia si è impegnata e riconosciuta nel solco di un'ispirazione straordinariamente anticipatrice come quella dell'articolo 11 al quale è seguita con il nuovo articolo 117 la piena assunzione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La scelta atlantica e quella europea derivano peraltro dal mutamento nelle relazioni internazionali e hanno costituito il quadro degli impegni in politica estera dell'Italia anche quando – con ricorrenza quasi decen-

nale – è maturato il rischio di una rottura fra l'una e l'altra scelta.

Ciò avvenne con la morte di Stalin e la caduta della Comunità europea di difesa a metà degli anni Cinquanta, con la distensione internazionale e la decolonizzazione a metà degli anni Sessanta, con le guerre medio-orientali e la crisi della solidarietà insieme atlantica ed europea a metà degli anni Settanta, con l'acuirsi delle tensioni fra Est e Ovest alla vigilia del crollo del sistema sovietico nella seconda metà degli anni Ottanta e infine a metà degli anni Novanta con la realizzazione dell'unione economica e monetaria dotata a termine di una moneta unica.

La crisi della Prima Repubblica e l'inizio di una nuova fase della politica italiana coincidono con la fine del mondo bipolare caratterizzato dall'imperialismo sovietico e dall'egemonia americana. Nell'analizzare le cause della stagione di Mani Pulite si è anche scritto che essa ha tratto le sue origini proprio dagli sconvolgimenti economici provocati dalla fine del mondo bipolare ma, al di là di quest'analisi, appare evidente che le modifiche profonde del sistema politico italiano derivano dai mutamenti del quadro mondiale.

Con la crisi della Prima Repubblica sembra essersi interrotto questo lungo periodo fecondo durante il quale gli interessi nazionali si erano coniugati con la scelta europea e in cui la nostra collocazione strategica aveva fatto bene all'economia e alla politica del paese. L'arrivo di nuovi soggetti politici – prima la Lega Nord entrata nel Parlamento nazionale con le elezioni politiche dell'ottobre 1992 e poi Forza Italia creata da Silvio Berlusconi

nell'ottobre 1993 – ha coinciso con fenomeni culturali di nostalgia dell'illusoria politica di potenza, giocata soprattutto attraverso alleanze e capovolgimenti di alleanze, protezionismi e velleitarie difese degli interessi nazionali di cui si è fatto in particolare interprete Ernesto Galli della Loggia. Sono cambiati i toni di una parte importante del centrodestra, in evidente contrapposizione con la tradizionale politica estera, con la scelta culturale di bollare l'europesismo come una «cosa di sinistra».

In quel che potrebbe essere definito il «ventennio» berlusconiano, la scelta atlantica è prevalsa invece su quella europea in più occasioni, sia nelle relazioni medio-orientali sia nello scontro fra la strategia di George Bush jr. e la posizione della «vecchia Europa» dopo l'attentato alle Torri Gemelle nel 2001.

Dal 1996 al 2001 e poi dal 2006 al 2008, il ventennio berlusconiano è stato interrotto – con benefici per l'Italia e per l'Europa che varranno anche per il futuro – da periodi in cui la continuità della politica estera del nostro paese è stata accompagnata e arricchita da un «aggiornamento» legato alle nuove sfide. Questo aggiornamento riguarda in particolare il progetto di unione economica e monetaria – in cui è stata essenziale la determinazione del governo guidato da Romano Prodi e dal suo ministro del Tesoro Carlo Azeglio Ciampi – e le relazioni euro-mediterranee quando si è trattato di passare dal partenariato euro-mediterraneo a forme più articolate di cooperazione.

La presenza dell'Italia in Europa ha poi avuto fra il 1999 e il 2004 un punto di riferimento essenziale nella

guida della Commissione europea di Romano Prodi, che ha comportato altresì un accentuato interesse dei media e della stampa anche se spesso più incentrato sui risvolti di politica interna.

La politica estera dell'Italia durante le fasi iniziali della storia repubblicana è stata il prodotto di grandi dibattiti che hanno coinvolto uomini di governo e leader dei partiti con la partecipazione di una parte consistente del mondo economico e della stampa, di alcuni intellettuali soprattutto vicini al pensiero federalista e, attraverso di essi, anche dell'opinione pubblica.

Fino al 1993, le «convergenze parallele» nella fedeltà atlantica e nella scelta europeista hanno consentito all'Italia di coniugare gli interessi nazionali con l'attiva e convinta partecipazione del paese alla costruzione di un sistema internazionale ed europeo che chiudesse definitivamente i conti con il passato. L'Europa o meglio i vincoli esterni derivanti dalle regole comunitarie sono stati considerati in questo quadro come la premessa indispensabile per il consolidamento dello Stato travolto dal fascismo e dalla guerra e come la bussola (oggi si direbbe: il navigatore) necessaria per pilotare l'Italia sul buon cammino delle riforme.

Come ha scritto Tommaso Padoa-Schioppa, tra Italia ed Europa vi era una sintonia di interessi. L'Europa distrutta dalle guerre doveva edificare la pace su una base di libertà economica e politica, che le dittature avevano soppresso. Per farlo – continua Padoa-Schioppa – aveva bisogno di una base istituzionale nuova, che prima di tutto abbandonasse il dogma della sovranità assoluta

dello Stato e dell'indivisibilità del potere di governo. Chi governò la giovane Repubblica italiana fu dunque convinto – conclude Padoa-Schioppa – che si fosse entrati in un'epoca nella quale Italia ed Europa potevano e dovevano darsi reciprocamente molto.

D'altro canto, il sentimento europeo, come ha sottolineato Romano Prodi, ha messo profonde radici nella coscienza italiana, soprattutto per il fatto che la straordinaria crescita dell'Italia negli ultimi quarant'anni è stata correttamente interpretata come un prodotto dell'integrazione europea. Quest'ultima, conclude Prodi, «ha costituito un ambiente adeguato per l'espansione industriale».

La transizione italiana oltre la Prima Repubblica ha coinciso in Europa con il passaggio dalle Comunità all'Unione sulla base del Trattato di Maastricht, il cui negoziato è partito sotto la presidenza italiana di Giulio Andreotti come presidente del Consiglio e Gianni De Michelis come ministro degli Esteri nel dicembre 1990 e si è chiuso sotto il governo di Giuliano Amato, due anni e mezzo dopo, con la sua entrata in vigore alla vigilia dell'allargamento verso il Nord dell'Europa e l'inizio dei negoziati di adesione con gli ex satelliti comunisti.

Al ventennio europeo 1993-2013 sono dedicati il secondo e il terzo capitolo del nostro libro, con uno sguardo attento alle conseguenze nei rapporti tra l'Italia e l'Europa dei tre governi di Silvio Berlusconi (1994, 2001-06, 2008-11). Questi governi hanno coinciso con il vertice G8 a Napoli, ricordato solo per l'avviso di garanzia al presidente del Consiglio, con la fase di

avvio dell'unione economica e monetaria, con un nuovo vertice G8 a Genova sconvolto dalle violenze della polizia e dei *black bloc*, con il negoziato sulla Costituzione europea e una presidenza italiana dell'Unione Europea, iniziata con l'attacco di Silvio Berlusconi al capo gruppo socialista Schulz e ai deputati europei «turisti della politica» e concluso con il fallimento del Consiglio europeo di Roma nonostante l'estenuante ricerca di un compromesso da parte della diplomazia italiana.

In questi capitoli analizziamo anche il ruolo svolto in particolare dai governi Prodi I, Amato e Prodi II sugli sviluppi dell'integrazione europea prima con l'applicazione del Trattato di Maastricht e poi nella difficile fase successiva al rigetto della Costituzione europea.

Le ricorrenti tensioni fra i partner europei hanno aperto un dibattito sempre più ampio sui rapporti fra sovranità nazionali e sopranazionalità europea, sul «ragionevole» equilibrio fra europeismo e patriottismo e sul rapporto tra sacrifici e disciplina democratica, un dibattito che si è acuito come conseguenza della politica di rigore finanziario attuata dall'Unione Europea su ispirazione della Germania.

È noto che, già alla fine degli anni Ottanta, si era aperta anche in Italia una discussione sul valore aggiunto dell'integrazione europea nei suoi aspetti economici e finanziari e nella sua dimensione industriale. A questa discussione furono in particolare dedicate le ricerche e poi le riflessioni fra il 1986 e il 1988, sfociate nel convegno di Torino «Europa conviene?» promosso dal CISMEC, dall'ISPI e dalla Fondazione Rosselli con la

relazione introduttiva di Giuliano Urbani e le conclusioni di Giuliano Amato e Massimo Salvadori.

Fra le relazioni, vale la pena di ricordare quella dell'allora vicedirettore della Comit, Mario Monti, sulle «convenienze, prospettive e previsioni dell'integrazione monetaria e finanziaria europea». Il tema della convenienza della partecipazione italiana al processo europeo è stato ripreso più volte nei dibattiti politici e accademici non solo per quanto riguarda i vantaggi dell'euro ma ora e più in generale sui vincoli imposti dall'Europa all'economia e alla politica italiane da quel che Mario Monti ha definito – nell'articolo pubblicato nell'agosto 2011 a seguito della nota lettera della Banca Centrale Europea al governo italiano – «il podestà forestiero». Pur riconoscendo la funzione positiva del vincolo esterno dei mercati, Mario Monti aveva posto l'accento in quell'articolo su quattro inconvenienti: la scarsa dignità del paese, il *downgrading* politico, il tempo perduto e la crescita paralizzata.

Con l'arrivo del governo tecnico presieduto dallo stesso Monti nel novembre 2011, il paese ha riacquisito dignità a livello europeo e internazionale grazie a un insieme non casuale di circostanze politiche ed economiche: il fortissimo credito del presidente della Repubblica, a cui tutti riconoscono il merito di aver condotto l'Italia con mano ferma fuori dalla tempesta, la messa in cantiere e poi l'attuazione di una parte delle riforme proposte dal governo Monti e approvate da un'ampia maggioranza del Parlamento, il mantenimento del trend di riduzione del disavanzo pubblico, la ripresa

del dialogo fra imprenditori e sindacati, l'accresciuto ruolo personale di alcuni italiani in consessi europei e internazionali come la BCE e l'OCSE, il ritrovato dinamismo propositivo degli ambienti europeisti.

Nonostante tutto ciò e com'era evidente, il tempo perduto non è stato recuperato, la crescita è rimasta paralizzata, le tensioni sociali si sono accresciute e la classe politica a livello nazionale e regionale è stata travolta da scandali e corruzioni che qualcuno ha considerato superiori in intensità a quanto avvenuto al tempo di Mani Pulite. Questa situazione in cui il *downgrading* politico si è andato accentuando nell'opinione pubblica italiana spiega – in parte – il risultato delle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 con la perdita di nove milioni di voti delle due maggiori coalizioni del centrodestra e del centrosinistra, il fallimento del tentativo di creare un consistente polo di centro comparabile a quello presente in altre democrazie occidentali europee (CDU-CSU in Germania, UMP in Francia, Partido Popular in Spagna, conservatori-liberali nel Regno Unito...) e l'esplosione del consenso per il movimento «non-partito» 5 Stelle di Beppe Grillo.

Le politiche di sola austerità e rigore finanziario adottate dall'insieme dei governi nazionali, senza eccezione alcuna, hanno trascinato nel *downgrading* anche l'Unione Europea con la conseguenza di associare la crescita dei populismi a manifestazioni anti-europee finora limitate a una élite intellettuale e a una parte consistente della destra. Ciò ha spinto alcuni commentatori a concludere affrettatamente che il risultato delle elezioni del

24-25 febbraio avrebbe fatto prevalere una maggioranza euroscettica confondendo la contestazione della politica finanziaria dell'Unione Europea con il rigetto del progetto di integrazione comunitaria nel suo insieme.

Nel dibattito nato a seguito delle elezioni dirompenti appare molto debole, se non addirittura assente, la consapevolezza che si possa uscire dalla crescita paralizzata e si possa dare una risposta alle tensioni sociali riducendo l'influenza dei populismi solo con un programma politico che associ alle indispensabili riforme del paese un impegno per portare avanti, con adeguate alleanze, un progetto per il futuro dell'Europa. Si colloca in questo quadro l'ipotesi di un comune percorso italo-tedesco com'era avvenuto a cavallo fra gli anni Quaranta e Cinquanta fra De Gasperi e Adenauer e, più recentemente, con le iniziative Genscher-Colombo degli inizi degli anni Ottanta e Amato-Schroeder del 2000.

Il progetto europeo comprende alcune misure essenziali che possono essere adottate a trattato costante e molte altre che richiedono modifiche dei trattati all'interno di un difficile processo di riforma destinato a concludersi non prima del 2015-16. Appare legittima la domanda che molti si pongono a Bruxelles, a Francoforte e a Berlino ma anche e con interesse nazionale a Madrid, a Lisbona e ad Atene: sarà l'Italia in grado di risolvere da sola i problemi del debito pubblico, della recessione, di un settore industriale in affanno e di una situazione sociale drammatica in vaste zone della penisola? O sarà costretta a rivolgersi al «podestà forestiero» sapendo che questo potrà esserle d'aiuto solo in minima parte per uscire dai problemi?

Nella partita politica giocata dall'Italia in Europa c'è chi fa catenaccio nella difesa a oltranza della sovranità nazionale e chi si lancia da solo all'attacco, trascinato dalla retorica dell'europeismo o dalla convinzione che, in un irenico stato federale, saranno risolti tutti i problemi dell'Europa e dell'umanità.

Noi riteniamo che esistano invece tre questioni concrete sulle quali vale la pena di riflettere e di assumere una posizione politica nell'interesse del paese.

La prima riguarda la schizofrenia fra dimensione economica e monetaria europea e dimensioni politico-statuali nazionali. La schizofrenia si risolve o tornando a monete nazionali come vorrebbero anche alcuni populistici ed economisti nostrani o unificando – come proponeva Tommaso Padoa-Schioppa – ventisette (e, con l'adesione dei Balcani ancor più paesi membri) *national political constituencies* in un'unica *European political constituency*, che coincida con la già esistente *European economic constituency* ma limitando tuttavia l'unione politica alle sole materie a dimensione realmente europea. Nel quarto capitolo dedicato alla «ricerca della governance economica europea» cerchiamo di mettere in luce i passi in avanti fatti dall'Unione dallo scoppio delle bolle immobiliari USA nel 2007 e i ritardi e le insufficienze delle risposte europee alla crisi finanziaria.

La seconda questione riguarda le condizioni di parità al cui rispetto devono essere chiamati tutti i partner europei, sia quelli considerati viziosi sia quelli eccessivamente virtuosi. Le asimmetrie dovrebbero essere sanzionate da regole comuni e questo doppio criterio

di asimmetria dovrebbe essere rigorosamente previsto già nella futura unione fiscale e di bilancio. I giuristi sanno, del resto, che esiste nei trattati la clausola della cooperazione leale fra Stati membri introdotta a Roma nel 1957 proprio su proposta della delegazione tedesca secondo un modello federale. Si tratta di una clausola che deve essere applicata dalle istituzioni sovranazionali, che – contrariamente a quel che sostiene Galli della Loggia – pur agiscono nell’Unione Europea e s’ispirano a un interesse collettivo (la Corte di Giustizia, il Parlamento, la Banca Centrale Europea, la Corte dei Conti, la Commissione europea), pur nei limiti troppo stretti dei poteri loro attribuiti dai trattati.

La terza e ultima questione concerne le condizioni politiche che possono rendere accettabili cessioni sostanziali di sovranità dagli Stati all’Unione. Esse saranno sostenibili solo all’interno di una democrazia sovranazionale. Ha ragione Habermas: per far questo ci vuole una convenzione costituente o, per usare un linguaggio comprensibile a tutti, un’assemblea costituente eletta dai cittadini sottoponendo il risultato del lavoro a un referendum paneuropeo e non a una somma di referendum nazionali. Avremo in tal modo uno spazio pubblico europeo all’interno del quale potranno finalmente confrontarsi nella trasparenza concezioni politiche diverse sull’Europa in una competizione che potrà anche essere aspra, generando divisioni ma anche inedite convergenze costituzionali.

A queste questioni dedichiamo il quinto capitolo aprendo alle lettrici e ai lettori il cantiere dell’Euro-

pa per individuare gli architetti, le ditte che saranno chiamate a compiere i lavori e quanti e quali abitanti s'installeranno alla fine nella nuova «casa europea». Per giungere a questo risultato servirà un'azione sinergica fra istituzioni sovranazionali e leader nazionali.

Nella battaglia per l'Europa ci troveremo di fronte a una minoranza di immobilisti che vorranno irragionevolmente conservare tutto il potere nelle mani degli Stati nazionali e una minoranza di innovatori che vorranno trasferire al superiore livello europeo poteri in settori che sfuggono alla capacità di azione degli Stati nazionali. Si tratta della sicurezza energetica, dello sviluppo dell'industria europea, della lotta alla disoccupazione, dei flussi migratori, dell'azione contro la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale, della difesa e del controllo degli armamenti, della cooperazione con i paesi vicini. E si tratta contemporaneamente di difendere il principio secondo cui ogni cessione di sovranità richiede un rafforzamento della democrazia sopranazionale.

Fra gli immobilisti e gli innovatori ci sta una palude e vincerà chi saprà conquistarne una parte sostanziale. Lasciamo alle conclusioni una nostra personale ricetta per un'utile partecipazione dell'Italia al viaggio europeo.