

Sylvie Goulard

**Europa:
guardare lontano**

Sono molto lieta di avere l'onore di tenere al Centro Einaudi la XXVII Conferenza "Fulvio Guerrini". Ho deciso di parlare in italiano per diffondere meglio il mio messaggio sull'Europa, un'Europa senza frontiere, rispettosa delle sue diversità, dove gli Europei abbiano un dialogo approfondito. Ma chiedo indulgenza, perché al Parlamento europeo non ho molte occasioni di parlare italiano.

In Europa, per ritrovare fiducia in se stessi, sarebbe meglio guardare lontano. Il che non significa nascondere i problemi, o le debolezze del presente, ma metterli in una prospettiva più ampia.

Vorrei iniziare con un bilancio di quello che è stato costruito durante la crisi¹. L'Europa ha fatto dei progressi, anche se non ne siamo sempre consapevoli perché non sono molto visibili. Poi, vorrei ricordare la responsabilità particolare della Germania, della Francia e dell'Italia, paesi fondatori della Comunità e pilastri della zona euro. Alla fine, dirò una parola sull'evoluzione del mondo e le conseguenze per l'Europa.

1. PROGRESSI POCO VISIBILI: LA FIDUCIA E L'IDENTITÀ DELL'EUROPA

Da anni, in Europa l'atmosfera è molto pesante. Non si può sottovalutare l'impatto della crisi sulle nostre società, ma sono assolutamente convinta che da questa crisi, alla fine del tunnel, l'Europa uscirà rafforzata. Sono membro del Parlamento europeo dal 2009. Se proviamo a fare il bilancio di questa crisi – sette anni di lavoro – la situazione non è tutta negativa. È vero che abbiamo livelli elevati di disoccupazione, una crisi economica molto seria, ma quello che sarebbe potuto derivarne è la fine della zona euro e una catastrofe

¹ Questo è il testo della XXVII Conferenza "Fulvio Guerrini" (Torino, 17 ottobre 2014). Il titolo della conferenza è stato ispirato da un libro scritto a quattro mani con Mario Monti, *La democrazia in Europa. Guardare lontano*, Milano, Rizzoli 2012.

I testi delle prime venti Conferenze "Fulvio Guerrini" sono raccolti in due volumi: Le libertà dei contemporanei. Conferenze "Fulvio Guerrini" 1984-1993, Torino, Centro Einaudi, 1993, e Le libertà dei contemporanei. Conferenze "Fulvio Guerrini" 1994-2005, Torino, Centro Einaudi, 2005. Tutti vengono via via pubblicati su questa rivista.

finanziaria, economica e sociale senza precedenti. Siamo stati sull'orlo del baratro, e se in un paese come l'Italia questo è stato compreso, non così è accaduto nell'opinione pubblica di molti paesi.

La zona euro non era pronta ad affrontare una tempesta. Non aveva neanche gli strumenti di gestione quotidiana. La moneta unica è stata creata senza che esistesse uno stato sovrano e neppure un'unione politica solida. I governi hanno pensato che fosse possibile far coesistere nella stessa unione monetaria paesi con tradizioni monetarie e situazioni economiche diverse. Non avevamo gli strumenti adeguati per affrontare la crisi né avevamo il senso della comunità di interessi.

UN CONFRONTO TRA FRANCIA, ITALIA E GERMANIA

Il fatto che non abbiamo voluto creare un'unione politica «vera» ci ha costretti a vivere in un sistema di regole/impegni reciproci ben più impegnativo di quanto i politici pensino. In Francia e in Italia la maggior parte della classe politica e della popolazione non vede di buon occhio i Tedeschi e la loro cosiddetta «ossessione» per le regole. Tuttavia, in un sistema nel quale gli Stati membri sono interamente responsabili delle loro politiche economiche e sociali nazionali, il rispetto delle regole è indispensabile. Ognuno deve ricordarsi che la Germania ha accettato di rinunciare al marco in cambio di un impegno morale da parte degli altri paesi. Il risultato è un sistema molto più esigente rispetto a quello di uno stato federale con il suo governo, il suo bilancio, e una banca centrale con un lungo mandato. La verità è che sono gli Stati membri a mantenere le redini delle politiche economiche e sociali, però spesso la gente accusa «Bruxelles» o «Berlino» quali responsabili dei loro problemi nazionali. Ad esempio, in Francia, anche sulla base di studi dell'OCSE, il sistema educativo è considerato meno egualitario di prima, ma non è colpa della Germania o dell'appartenenza all'Unione, è colpa delle sue debolezze. Le regole sono importanti, e bisogna seguirle soprattutto in periodi d'incertezza come quelli che stiamo vivendo.

LA COERENZA DELLE REGOLE E IL RISPETTO DEGLI IMPEGNI

Abbiamo bisogno di regole, ma l'economia non è fatta solo di regole, soprattutto di regole rudimentali: all'inizio, l'unione monetaria si è concentrata solo su due dati, il debito pubblico e il deficit, da mantenere a livelli molto rigidi (60 per cento del PIL e 3 per cento del PIL). Non sono stati presi in considerazione altri indicatori, come gli investimenti privati, che sono rimasti totalmente senza controllo anche se possono dar luogo a bolle immobiliari, per esempio. Né sono stati incoraggiati gli investimenti pubblici produttivi, che a lungo termine avrebbero potuto contribuire al rispetto dei parametri stabiliti.

Essendo all'epoca il clima generale piuttosto favorevole, non sono stati previsti meccanismi per le situazioni di emergenza. L'Europa non si è dotata di un fondo di soccorso, di una procedura per affrontare rapidamente una crisi sui mercati, di un rappresentante della zona euro presso il Fondo Monetario Internazionale. Ha provveduto a creare istituzioni e

inventare procedure al momento della crisi, nella fase già «calda», quando subiva pressioni di tempo e la fiducia era venuta meno. Il Consiglio europeo ha (è il termine giusto) improvvisato. E se il Parlamento non è intervenuto sulle misure di emergenza, è stato coinvolto nel cambiamento delle regole.

Sono stata relatrice del cosiddetto «Six Pack», un pacchetto di sei testi preparati dalla Commissione europea per migliorare la governance della zona euro. Abbiamo cercato di rendere più efficienti le regole e abbiamo conferito alla Commissione europea l'autorità di controllo dell'andamento economico complessivo. Ormai la Commissione esamina il deficit e il debito pubblico (come prima), ma anche altri indicatori che rivelano l'eventuale presenza di un disequilibrio macro-economico: per esempio, il costo del lavoro e l'andamento del commercio internazionale. Questa è la missione da compiere durante il cosiddetto «semestre europeo», che si fonda sulla cooperazione fra i parlamenti e le istituzioni nazionali, da un lato, e gli organi comunitari dall'altro. Abbiamo cercato di creare un meccanismo frutto della cooperazione di diverse istituzioni a tutti i livelli, con la Commissione che alla fine dell'anno elabora degli orientamenti, li trasmette al Parlamento europeo e quest'ultimo, successivamente, li invia agli Stati membri i quali devono esprimere la loro posizione.

Abbiamo anche reso le regole più rigide perché finora, violazione dopo violazione, soprattutto da parte degli Stati membri più grandi, la credibilità del sistema non era assicurata. Non si tratta di una sorta di sadomasochismo in voga a Bruxelles. È una responsabilità verso i nostri figli. Le spese correnti di una generazione non devono essere finanziate dal credito, cioè dalla generazione seguente.

Un'altra debolezza del «sistema euro» era l'assenza di una supervisione unificata delle banche. Abbiamo dunque istituito l'Unione bancaria, che, seppure non perfetta, rappresenta un notevole progresso. La Banca Centrale Europea ha disposto una verifica del bilancio di numerose banche della zona euro (Asset Quality Review) e sottoposto le banche a «stress test» (scenari di crisi diversi). Esiste ormai una supervisione unica, sotto l'auspicio della BCE. La creazione di questa Unione bancaria costituisce un passo significativo verso l'integrazione. Non si tratta unicamente di manovre tecniche, ma anche di azioni politiche di elevata valenza. Una certa solidarietà si verifica per esempio nella mutualizzazione dei rischi in un «fondo di risoluzione bancaria», così che in futuro non saranno più utilizzati i soldi dei contribuenti per salvare una banca.

Tutto sommato, mi pare che siamo riusciti a colmare molte lacune della zona euro delle origini. I cittadini non sempre l'hanno saputo, ma è un dato di fatto. Rimangono, tuttavia, due problemi di ordine più generale.

CHE COSA RESTA ANCORA DA FARE

Il primo problema è l'assenza di quello che in inglese è definito *ownership*. Le autorità degli Stati membri non ammettono di far parte di un'unione di sovranità condivisa. Manuel

Valls ha detto all'Assemblea Nazionale il 16 settembre che la Francia «decide da sé». Anche a Matteo Renzi piace sottolineare che la Commissione non è una maestrina che dà lezioni al suo governo. Se i ministri non spiegano la realtà dell'interdipendenza, chi lo farà? Non si vuole capire – e spiegare – che ormai la Commissione può controllare il bilancio nazionale ed eventualmente bocciarlo o imporre sanzioni.

Questa mancanza di lucidità potrebbe indurre a un errore strategico. I partiti moderati europei devono far capire alla gente che il concetto di sovranità si è *già* trasformato: con la globalizzazione, ma ancora di più in seguito a scelte sovrane, volute, come la creazione di una moneta comune.

Il secondo problema riguarda il fatto che non abbiamo avuto una visione complessiva delle azioni da intraprendere a livello europeo. Bisognerebbe parlare molto di più di crescita (di quale crescita, di quale modalità di produzione), di lotta contro la povertà e di aiuti alle popolazioni bisognose. L'Europa è vista solo come un fattore di sofferenza. Spesso ci si concentra sulla disciplina, sulla crescita, su concetti astratti, mentre è necessario concentrarsi anche sulla politica a livello concreto, sull'Europa «umana», se posso dire così. E spiegare che una buona gestione della finanza pubblica è la prima cosa da fare nell'interesse delle persone più vulnerabili.

La Commissione economica del Parlamento europeo ha deciso nel 2013 di stilare un rapporto sulla cosiddetta «troika»: la BCE, la Commissione e il FMI, che hanno lavorato insieme nei paesi in difficoltà. I deputati provenienti da Lisbona, Atene, Cipro, quando incontrano cittadini, sindacati, imprenditori, constatano quanto siano dure certe riforme, ma anche che l'opinione pubblica non è contraria, per esempio, alla lotta contro la corruzione o la cattiva amministrazione. «L'Europa» può anche contribuire all'evoluzione di un paese in una direzione più equa, più moderna.

In questo contesto di riforme di grande portata ma incomplete e di incertezza sui benefici dell'integrazione europea, sarebbe benvenuta una leadership più coesa. Se esaminiamo il PIL della zona euro, ci rendiamo conto che tre paesi rappresentano la maggioranza: il 28 per cento del PIL comune viene dalla Germania, il 19 per cento dalla Francia e il 17 per cento dall'Italia. Insieme, questi tre paesi fondatori dell'UE detengono il 60 per cento del PIL della zona euro. E hanno anche il peso politico maggiore.

Tuttavia, sono privi di una visione condivisa del futuro. Danno l'immagine di fratelli che litigano. Sarebbe opportuno abbassare i toni: non si farà mai l'Europa contro la Germania, «sbattendo i pugni sul tavolo contro Berlino», come certe voci chiedono a Roma o a Parigi. Ma neanche si farà l'Europa contro la Francia, l'Italia e «il Sud», come si sente ogni tanto a Berlino o a Monaco. Non siamo nemici: siamo partner, e corresponsabili della moneta unica, comune.

In passato, il dialogo fra Germania e Francia avveniva fra capi di governo o stato di posizioni politiche opposte: Schmidt e Giscard, Kohl e Mitterrand. Ho iniziato la mia carriera politica al Ministero degli Esteri francese. Ricordo il vertice del 4 dicembre 1989. Era un periodo piuttosto turbolento, poco dopo la caduta del Muro di Berlino. Il dialogo non era per niente facile. Eppure i vertici europei non si aprivano mai senza un incontro, una colazione di lavoro fra i due capi. Si è sempre cercato un accordo. L'idea di una responsabilità condivisa era ammessa da tutti.

Se vogliamo non solo «salvare» l'euro ma anche trarre benefici dalla moneta unica, è necessario tornare a questa prassi e trovare di nuovo un accordo complessivo e *cross*

border. Solo un tale sforzo potrà convincere i cittadini che hanno un destino condiviso. Oggi, alla vigilia di un Consiglio europeo, vengono organizzati da un lato una riunione del Partito Popolare (conservatore), dall'altro un congresso del Partito Socialista, separatamente. Quest'assenza di accordo politico e di leadership sta distruggendo la fiducia dei cittadini dell'Unione. Non si può escludere che la crescita debole abbia qualcosa a che vedere con le incertezze intorno al progetto politico europeo.

Ognuno dice che la politicizzazione della Commissione europea sia un progresso. Se significa che la Commissione parla con termini meno tecnici, che mostra più rispetto per i cittadini, certo. Se significa che entriamo in un tempo di combinazioni permanenti, di recriminazioni reciproche, allora non è un progresso. La nuova Commissione conta molti ex ministri o ex primi ministri; quest'organo dovrebbe essere *super partes*, eppure sono stati nominati politici che fino a sei mesi prima erano ministri. Porteranno più creatività o saranno un Consiglio-bis, così grigio e lontano dai cittadini?

L'EUROPA NEL MONDO: FALLIMENTI E NUOVE SFIDE

Guardare lontano non significa solo prendere la misura di quello che è stato fatto. Richiede attenzione a quello che sta succedendo a livello mondiale.

Fra venticinque-trent'anni non ci sarà più un solo paese europeo nel G8, neppure la Germania. Il posto dell'Europa nel mondo sta cambiando rapidamente, gli imprenditori se ne rendono conto più dei politici.

L'Europa non avanza perché ci comportiamo spesso come se fossimo tutti su un'isola. In realtà siamo circondati da crisi e disastri (Ucraina, Iraq, primavera araba). Gli Stati Uniti supereranno presto l'Arabia Saudita quanto a produzione di petrolio e saranno totalmente autonomi. La rivalità del passato fra Unione Sovietica e Stati Uniti si è dissolta; ciò rende il permanere della neutralità in Europa un po' fuori luogo, soprattutto quando Vladimir Putin sta facendo una guerra terrestre vicino a noi.

Non siamo preparati a tutti questi cambiamenti, e per certi versi non vogliamo esserlo. Vediamo cosa riuscirà a fare l'attuale rappresentante europea per la politica estera, Federica Mogherini; resta che molti paesi dell'UE non accettano l'idea di una politica estera europea. Possiamo realizzarne l'economia? Non è sicuro.

Fino a venti-trent'anni fa eravamo convinti che il mondo si sarebbe avvicinato ai nostri valori, al nostro modello di cooperazione multilaterale, anzi sovranazionale. Adesso esistono forti dubbi, in parecchie parti del mondo, a tale proposito. La WTO è fallita; il Protocollo di Kyoto è messo in discussione. Torniamo ad accordi bilaterali, a rapporti di forza. La visione europea universale dei diritti è messa in questione.

L'Europa pretende di essere la patria dei diritti umani, e certamente è un continente dove i diritti politici, la libertà di coscienza o di opinione sono ben rispettati. Ma i Cinesi, pur indietro riguardo a questi diritti, hanno fatto uscire dalla povertà centinaia di milioni di persone, mentre in Europa si sta regredendo. In Cina il livello di istruzione e formazione sta diventando superiore a quello europeo. Nel mondo arabo, invece, notiamo ancora molte discrepanze sul fronte delle pari opportunità, dell'uguaglianza e del rispetto delle diversità di orientamento sessuale. Per quanto riguarda la pena di morte, l'Italia si è sempre battuta per l'abolizione. Ho scritto un libro con Robert Badinter, sull'adesione della Tur-

chia, dieci anni fa. All'epoca, Robert Badinter era ottimista circa l'abolizione generalizzata. Oggi ci si rende conto che in molte regioni del mondo si torna alla violazione della dignità, alle torture, alla sharia e dunque alla pena di morte. La Cina ha una posizione ambigua, l'India è stata per molto tempo in una fase di congelamento ma ormai torna a organizzare esecuzioni. Dobbiamo continuare a difendere questo valore in Europa, a mantenere la nostra lucidità su questo tema.

Dobbiamo sviluppare la coscienza dell'esistenza di regole fuori del nostro controllo. L'UE ha adottato alcune norme per fissare i livelli di capitale delle banche. Sono messe in questione al Comitato di Basilea, un organo consultivo internazionale istituito dalle banche centrali del G10 nel 1974, dove le decisioni vengono prese senza trasparenza, senza dibattito pubblico. Le banche accettano tali norme, in teoria «indicative», perché le agenzie di rating le usano e nessuno vuole subirne le sanzioni. La stessa preoccupazione può esistere per gli *accounting standards*, le norme che regolano i conti delle imprese.

Un altro esempio riguarda l'assegnazione di indirizzi Internet, da farsi attraverso un ente, l'ICAM, di diritto privato. Questo ente potrebbe attribuire nomi come wine, Chianti, Rioja, Champagne, rischiando di danneggiare, minare il *branding*. Contro questi fenomeni, per non parlare della dominazione di Google o Facebook, che cosa possono fare gli stati isolati? I partiti populistici, proponendo il «ritorno» alla nazione, non danno risposte a queste sfide del XXI secolo.

Così, vorrei concludere dicendo che criticiamo tanto l'Europa, ma un giorno, se la distruggeremo, la rimpiangeremo. Nell'UE abbiamo almeno un quadro democratico, regole trasparenti e un po' di *accountability* grazie al Parlamento europeo. Nella giungla della globalizzazione, l'Unione è uno strumento utilissimo, da perfezionare, migliorare, ma certo non distruggere, perché ogni alternativa nazionale a quel punto sarebbe peggiore.

È chiaro che le regole attuali non bastano più per la moneta e che le sfide del mondo richiedono soluzioni diverse, più ambiziose. In questo momento, la discussione sul futuro dell'Europa non si fa, soprattutto in Francia, a causa del referendum perduto nel 2005. Nessun partito vuole vedere che un giorno sarà necessario cambiare i trattati. In Germania è la Corte costituzionale a far sentire sempre di più i limiti del sistema attuale. E forse non sarebbe inutile rifletterci fino in fondo.

Nella crisi, molte decisioni sono state giuste, per esempio la creazione di un fondo di soccorso (ESM) o di un fondo di risoluzione delle banche. Ma non sono stati istituiti nell'ambito «comunitario», su iniziativa della Commissione e sotto il controllo del Parlamento europeo o dei ministri. I governi hanno usato trattati «classici» di diritto internazionale. Una tale scelta si può concepire nell'emergenza, ma non dovrebbe diventare *business as usual*: sarebbe la fine della democrazia e della *rule of law* a livello europeo; i parlamenti nazionali, le corti supreme nazionali diventerebbero centrali, con danni per l'interesse comune, sovranazionale.

Un tale passo indietro sarebbe davvero strano nel momento in cui il territorio, lo spazio nazionale, non può contare più come contava nel passato. Parte della discussione sulla sovranità sembra ormai del tutto artificiale, i poteri nazionali fanno finta che ancora i territori nazionali contino, ma abbiamo i dati Internet che si muovono nel *cloud*, abbiamo Ebola che può passare oltre le frontiere. La cosa straordinaria della generazione del dopoguerra è stata l'aver capito che il territorio non contava più come nel passato, non era più il criterio di un'azione pubblica efficace.

In Europa non dobbiamo avere paura della trasformazione del mondo. Certo, le nostre idee non sono considerate da tutti come un «modello». Tuttavia, il *know how* per creare azione politica pubblica al di là del territorio l'abbiamo sul Vecchio Continente da sessant'anni. Non dobbiamo cominciare dall'inizio.

Se fossimo più capaci di agire insieme, non ci sarebbe un messaggio più convincente al mondo. L'abbiamo fatto, in parte, durante la crisi della zona euro. Ma dobbiamo andare oltre.

Per avere successo, su questa strada, la cosa più importante è migliorare la legittimazione della decisione europea. Può essere una legittimazione parlamentare o proveniente da un presidente direttamente eletto, ma deve esserci più legittimazione.

Sono piccoli passi. Ce ne sono altri, come il fatto che il presidente della Banca Centrale Europea si reca ogni tre mesi al Parlamento europeo per il cosiddetto «dialogo monetario». Questo scambio è un'iniziativa del Parlamento per dare più legittimità alla Banca Centrale. Jean-Claude Trichet e Mario Draghi hanno capito che la Banca ne trae un beneficio: l'appoggio del Parlamento eletto non è certo un'*accountability* nel senso «puro», ma è un dialogo che ha un po' cambiato il rapporto tra un'istituzione molto indipendente e l'organo eletto. Questa legittimazione deve essere rafforzata.

Uno dei nodi più duri si trova nel Consiglio europeo. Il fatto che la riunione dei capi di stato e di governo abbia giocato un ruolo preponderante durante la crisi non è sorprendente, perché i mezzi a disposizione erano a livello nazionale. Tuttavia, non è pensabile continuare con un'istituzione centrale che non è eletta da tutti i cittadini europei per prendere decisioni europee, ma è eletta separatamente in ogni paese da cittadini che guardano ai temi nazionali. È molto difficile creare un vero «governo» in un cenacolo di 28 persone in presenza di pesi completamente diversi, prospettive diverse e... collegi diversi.

È affascinante osservare in televisione come viene presentato il Consiglio europeo: si vedono solo rappresentanti dei governi che arrivano davanti al Palazzo Justus Lipsius, escono dalle loro automobili e spariscono. Alla fine tengono conferenze stampa separate, in lingue diverse. Ad ascoltare quello che riferiscono alle rispettive emittenti, danno l'impressione di non essere stati nella stessa sala. Subito dopo il Consiglio, la parola si spacca e ognuno si rivolge al suo collegio, ai suoi «clienti». Negli ultimi anni solo Mario Draghi parlava con credibilità a un collegio europeo, come Jean-Claude Trichet prima di lui.

La cosa più importante sarebbe ritrovare lo spirito europeo. Perché possiamo avere tutte le istituzioni che vogliamo, ma se non c'è una volontà di andare al di là delle frontiere nazionali, di capire che siamo interdipendenti e che dobbiamo fare uno sforzo, non avremo progressi.

Le giovani generazioni – almeno chi ha la fortuna di viaggiare – hanno un senso diverso di che cos'è l'Europa. Chi fa un semestre in Cina o Sudafrica scopre presto che essere italiani o francesi non fa molta differenza. I nostri figli nel mondo passano il loro tempo con tedeschi, spagnoli, francesi, polacchi. Forse è un'osservazione empirica, ma l'identità europea si capisce presto quando si è lontani, si vede da lontano. L'Europa la faremo non solo sotto la pressione interna, ma perché il mondo cambia. E cambia velocemente.