

GIULIANA QUATTROCCHI

IL SEMINARIO PERMANENTE SULLA COESIONE
DELL'UNIVERSITÀ DI CATANIA (2001-2013)
UNA INTERVISTA AL PROFESSOR SAPIENZA

2013 – 4.3

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di marzo 2014

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale

Via Gallo, 24 - 95124 Catania

Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

FLADI: Professor Sapienza, la intervistiamo nel dodicesimo anniversario della pubblicazione del primo contributo di ricerca a cura del Seminario Permanente sulla Coesione, un gruppo di lavoro che tanto ha fatto per approfondire la dimensione giuridica della politica europea di coesione economia, sociale e territoriale. Vuol dirci quali furono gli inizi di questa impresa?

SAPIENZA: Volentieri, ma prima mi consenta di ringraziare Lei e tutta la redazione di Fogli di Lavoro per l'interesse che avete mostrato per questa linea di attività, invero alquanto singolare per una cattedra di diritto internazionale. Ma cominciamo dall'inizio. Quando, nel 2001, assunsi la direzione della cattedra di diritto internazionale e diritto dell'Unione europea, mi posi, tra gli altri, il problema di organizzare, pur con i mezzi esigui dei quali disponevo, una attività di ricerca condivisa che per un verso fosse occasione di diffusione di un metodo, quello del *team working* nell'attività di ricerca, e per altro verso, affiancasse l'attività didattica dandole sostanza di contenuti e strumenti di aggiornamento. Nacque così, quasi senza formalizzazioni, una Unità di Ricerca in diritto internazionale e diritto dell'Unione europea che da subito si articolò in gruppi di lavoro. Il primo di questi gruppi di lavoro ad assumere una fisionomia ben individuata fu il Seminario Permanente sulla Coesione, creato nella forma di gruppo di lavoro che ha affiancato e sostenuto nel tempo gli insegnamenti di Diritto delle Comunità europee e poi di Diritto dell'Unione europea, impartiti da me a Catania e poi anche ad Enna fin dal 1997 e poi dal 2006 anche da Adriana Di Stefano a Ragusa e Catania. Il Seminario Permanente ha operato anche quale gruppo di appoggio alla redazione della Rivista Giuridica del Mezzogiorno della SVIMEZ, per la quale ha curato e tutt'ora cura la parte relativa allo studio e alla documentazione sulla politica europea di coesione e sui suoi rapporti con le politiche italiane di amministrazione per lo sviluppo.

La scelta appariva quasi naturale. Nel 1998, proprio a Catania, in occasione di un convegno tenuto dal 2 al 4 dicembre, era stato presentato a una vasta platea di amministratori e imprenditori il volume *Cento idee per lo sviluppo*, una collezione di materiali prodotti dai dipartimenti programmazione delle regioni e dalle amministrazioni centrali dello Stato, raccolti a cura del Dipartimento per la Programmazione e lo Sviluppo. Le proposte vennero discusse in sette diversi *workshops* dai quali emerse un diffuso consenso sull'idea di usare il Piano di Sviluppo per il Mezzogiorno (da presentarsi per ottenere dalle autorità comunitarie il Quadro Comunitario di Sostegno degli aiuti europei) per riscrivere in Italia le regole del gioco degli investimenti pubblici. Così la politica comunitaria di intervento per le aree in debito di sviluppo era diventata in Italia qualcosa di più: una dimensione della programmazione e della politica di sviluppo nazionali.

FLADI: Bene e quali sono state le direttive metodologiche che ha impartito allo studio e alla ricerca su queste problematiche?

SAPIENZA: Piuttosto originali credo. Ci siamo inseriti in una corrente di studi poco coltivata dai giuristi e assai di più dai politologi: quella che studia in che modo le strategie amministrative dell'Unione divengono politiche interne saldandosi con l'attività delle amministrazioni interne. Gli studiosi del diritto internazionale sono interessati alle modalità attraverso le quali il diritto italiano si adatta al diritto dell'Unione europea; gli studiosi del diritto dell'Unione europea cercano di elaborare in termini di teoria delle fonti il copioso materiale fornito dalla giurisprudenza, soprattutto della Corte di Giustizia, sulla validità e l'efficacia degli atti; gli studiosi del diritto amministrativo studiano i cosiddetti procedimenti misti, metà interni e metà europei. Ma nessuno tra i giuristi, mi pare, ha studiato il modo in cui la strategia dell'Unione modella sulle sue priorità l'attività delle amministrazioni nazionali. Ora, mi pareva che la politica di coesione offrisse un terreno fertile per studiare il modo in cui questo si verificasse. E tanti anni dopo resto convinto della utilità di questo approccio.

FLADI: Può approfondire questo profilo?

SAPIENZA: Certamente. Veda, l'Italia ha ricevuto importanti benefici nell'ambito dei programmi comunitari di aiuto allo sviluppo, le cui risorse sono principalmente, ma non esclusivamente, destinate alle Regioni del Sud rientranti nell'area di competenza dei Fondi Strutturali per lo sviluppo e la coesione. E ciò ha prodotto in qualche misura un rilevante livello di conformazione delle strutture dell'amministrazione italiana per lo sviluppo.

Ora, ciò non si deve tanto e sempre a una forza formale cogente del diritto dell'Unione europea, ma piuttosto a una recezione dei modelli organizzativi europei attraverso complesse strategie che credo si possano chiamare di "europeizzazione", prendendo a prestito la categoria dagli studi di scienza politica. L'interazione tra l'amministrazione europea e le sue strategie e l'amministrazione italiana deve insomma essere analizzata all'interno di un contesto di riferimenti più ampio di quello rappresentato dai più consueti e tradizionali approcci esclusivamente giuridico-esegetici in materia di rapporti tra il diritto dell'Unione e il diritto italiano.

Tali più ampi riferimenti possono essere apprestati, come dicevo, dalle analisi di natura politologica in materia di europeizzazione. Materia relativamente alla quale sussistono in verità non pochi orientamenti spesso difficili da coordinare. Non intendendo ovviamente qui prendere posizione in merito a un complesso dibattito scientifico, peraltro attinente alle *technicalities* della scienza della politica, sarà per noi sufficiente assumere che parlando di europeizzazione intendiamo far riferimento alla circostanza che la costruzione di un modello europeo relativo a questa o quella politica genera fenomeni adattivi che vanno probabilmente al di là di quel che sia richiesto dall'esistenza di un obbligo giuridico formale. E ciò tanto per quel che concerne le strutture e i comportamenti delle istituzioni pubbliche quanto per quel che riguarda la diffusione di convincimenti e scale di priorità socialmente accettati.

In relazione alla politica di coesione in Italia, in ultima analisi, quel che è accaduto è, mi pare, che la Commissione dell'Unione ha generato una "europeizzazione" dei mec-

canismi italiani di amministrazione per lo sviluppo, sia usando i suoi poteri formalmente coercitivi che hanno consentito il ridimensionamento prima e la conformazione poi delle politiche nazionali di sostegno alle imprese (come è accaduto con la decisione sulla legge 64 del 1986, legge che venne nella sostanza riscritta dalla Commissione), sia costruendo una politica europea di intervento a sostegno dello sviluppo che lascia agli Stati solo alcuni ristretti spazi di manovra e specifiche competenze, per esercitare le quali gli Stati (e l'Italia in particolare) hanno costruito a loro volta una macchina amministrativa sulla base dell'accettazione delle indicazioni europee.

In altre parole, il modello europeo esercita una pressione per l'adattamento e la conformazione e che può produrre due meccanismi di 'isomorfismo': un meccanismo di risposta a una vera e propria strategia di coercizione formale nell'esercizio di competenze date, ovvero, e contemporaneamente, un meccanismo di mimetismo, in cui la forza di attrazione del modello europeo provoca uno spontaneo (più o meno) adattamento.

FLADI: Insomma, in un modo nell'altro si finisce sempre per fare quello che Bruxelles ritiene preferibile

SAPIENZA: No, il fenomeno è più complesso. Ma probabilmente l'idea di una contrapposizione di ruoli tra la Commissione europea e le strutture statali spiega solo in parte, semplificandolo, quanto è veramente accaduto in questi anni nel corso dei quali si è costruito il sistema europeo per la coesione. Accanto a questa dialettica, che certamente c'è stata, appare presente, quanto meno a chi guardi le cose con spirito adeguatamente critico, un momento di raccordo permanente tra la struttura europea e la struttura centrale nazionale, che appaiono operare in sinergia (sia pure attraverso processi che conoscono momenti dialettici anche forti) rafforzando una cooperazione degli esecutivi (nazionali ed europei) che, semmai, si contrappongono (insieme) ai governi regionali o agli organi della rappresentanza democratica (ad esempio, i parlamenti nazionali, che si vedono espropriati del proprio potere di indirizzo e controllo). Insomma, il governo si europeizza, ma ciò non coinvolge automaticamente tutto il sistema della pubblica amministrazione né necessariamente la società nel suo complesso. Ciò appare evidente anche a una prima, succinta ricostruzione delle vicende, anche le più risalenti, della amministrazione italiana per lo sviluppo vista nella sua articolata interazione con l'emergere e il consolidarsi di una strategia europea per la coesione.

FLADI: In che senso?

SAPIENZA: Lo spiego subito. Parallelamente, come si sa, la Comunità prima e l'Unione poi hanno condotto una distinta strategia di conformazione delle strategie di sviluppo nazionali attraverso le proprie politiche di coordinamento dei sistemi nazionali di aiuti allo sviluppo. Ecco in breve come si svolse la vicenda che interessò l'Italia.

L'intervento straordinario nel Mezzogiorno, basato inizialmente sulla legge 10 agosto 1950 n.646, fu notoriamente finalizzato dapprima alla realizzazione di grandi interventi infrastrutturali, per poi orientarsi, specie a partire dagli anni sessanta, con la legge 30 luglio 1957, n. 634 e la successiva 26 giugno 1965, n.717, verso la costruzione di regi-

mi agevolativi finalizzati a favorire l'insediamento di imprese industriali nelle regioni meridionali.

Ulteriori interventi legislativi vennero adottati al fine di mettere il sistema di amministrazione per lo sviluppo del Mezzogiorno in linea con le grandi riforme politico-amministrative che nel frattempo maturavano. Ad esempio, quando si avviò l'attuazione della previsione costituzionale sul regionalismo con le prime elezioni dei consigli regionali (legge 108 del 1968) che si tennero nel giugno del 1970 e successivamente con la legge 1121/1971 si definirono i poteri legislativi delle Regioni, (poi ampliati con il Decreto del Presidente della Repubblica n.616/1977), la legge 853 del 1971 riformò ulteriormente il sistema prevedendo meccanismi di raccordo con le amministrazioni regionali.

Ma l'intervento straordinario finì solo con la legge 64 del 1986 che lo sostituì con un sistema più organico e meglio coordinato con l'amministrazione ordinaria, creando un Dipartimento per il Mezzogiorno presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e trasmettendo le funzioni della Cassa per il Mezzogiorno all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno. Questa legge individuava lo strumento principe di attuazione delle sue finalità nell'accordo di programma (tra amministrazioni ed enti pubblici) per la realizzazione di interventi di portata interregionale.

In quello stesso torno di tempo giungeva a maturazione in ambito comunitario una nuova consapevolezza delle problematiche dello sviluppo territoriale. Ad esempio, l'articolo 9 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 2088 del 1985 sui Programmi Integrati Mediterranei introduceva lo strumento del contratto di programma tra i soggetti interessati alla realizzazione di un programma di sviluppo, poi destinato a transitare nella ordinaria amministrazione dei Fondi comunitari. Era nient'altro che il modello francese della programmazione negoziata che, per il tramite delle istituzioni e delle norme comunitarie diventava ordinario *modus operandi* per l'intera Europa. E l'Italia, sua sponte, si adeguava. E laddove non si adeguava, interveniva la Commissione. Come accadde per la normativa in materia di agevolazioni alle imprese contenuta nel sistema della legge 64 del 1986, oggetto di una celebre decisione della Commissione.

La decisione della Commissione intervenne pesantemente su una serie di disposizioni della legge 64 del 1986 che riteneva incompatibili con la disciplina comunitaria in materia di tutela della concorrenza, in particolare con quegli articoli che riguardano gli aiuti concessi dagli Stati alle imprese, suscitando un giustificato allarme nella amministrazione italiana che aveva sempre ritenuto il sistema agevolativo in favore del Mezzogiorno al riparo da interventi comunitari. In verità, all'atto della stipulazione del Trattato istitutivo della Comunità nel 1957, venne anche sottoscritto un Protocollo riguardante l'Italia contenente l'esplicita previsione di impegno degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie a sostegno del programma italiano di espansione economica del Mezzogiorno. In questo Protocollo si affermava infatti che gli Stati membri:

«Ritengono che le istituzioni della Comunità debbano considerare, ai fini dell'applicazione del presente Trattato, lo sforzo che l'economia italiana dovrà sostenere nei prossimi anni e l'opportunità di evitare che insorgano pericolose tensioni, in particolare per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti e il livello dell'occupazione, tensioni che potrebbero compromettere l'applicazione del Trattato in Italia»

Autorevole dottrina aveva invero ritenuto che il Protocollo addizionale sul Mezzogiorno d'Italia avesse realizzato a favore dell'Italia un'eccezione in certo qual modo paragonabile a quella che, ai sensi dell'art. 92 (oggi 87) n. 2. lett. c, interessa

«gli aiuti concessi all'economia della Repubblica Federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione».

A tale proposito si deve innanzi tutto far rilevare che successivamente mai la Commissione si è astenuta dal controllo degli aiuti nei confronti del Mezzogiorno, né mai, elemento importante, il Governo italiano lo ha richiesto. Così, pur riconoscendo la gravità della situazione esistente nel Mezzogiorno italiano, la Commissione ha comunque sempre regolarmente svolto la sua funzione nei confronti delle varie leggi che si sono succedute da quel momento in poi, ossia dal momento in cui veniva dichiarata la fine della straordinarietà dell'intervento nel Mezzogiorno.

Il controllo della Commissione sugli aiuti statali a finalità regionale si è ispirato a una serie di «principi di coordinamento» che sono stati progressivamente aggiornati. La prima formulazione di questi «principi» era contenuta in una comunicazione della Commissione al Consiglio del 23 giugno 1971, ripresa poi nella decisione del Consiglio del 20 ottobre 1971. Intervenero successive redazioni, fino alla comunicazione 98/C 74/06 con la quale la Commissione definiva i «Nuovi orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale», con l'intento dichiarato di redigere una sorta di testo unico in materia, con validità a decorrere dal 1° gennaio 2000. Centrale rilevanza assumeva nell'economia del sistema costruito dalla comunicazione la Carta degli aiuti regionali. Essa era formata dagli elementi, notificati secondo la procedura stabilita dall'art. 88 del Trattato, riguardanti le regioni ammesse a beneficiare degli aiuti; i relativi massimali degli aiuti approvati; le forme di intervento; l'indicazione (ed eventuale graduazione) della dimensione delle imprese ammissibili agli aiuti; la durata dei regimi di aiuto previsti.

La Carta degli aiuti a finalità regionale era soggetta a revisione periodica, in linea di massima in corrispondenza al calendario di intervento dei Fondi strutturali realizzando la piena saldatura tra il regime degli aiuti a finalità regionale e il sistema dell'intervento comunitario. Non restava agli Stati membri che impegnarsi in estenuanti negoziati con la Commissione tutte le volte in cui volevano dar vita a un meccanismo agevolativo.

Parallelamente si affermava il sistema di programmazione e di attuazione degli interventi comunitari, che abbiamo descritto sopra, e che sembra costruito proprio per affiancare la strategia comunitaria di controllo sul piano degli aiuti nazionali allo sviluppo e ridimensionare la capacità decisionale del singolo Stato, obbligandolo a conformarsi a un modello di politica costruito a livello europeo.

E' proprio per meglio organizzare la partecipazione italiana a questa articolata procedura che viene istituita in Italia una complessa macchina amministrativa che ruota attorno alla fusione tra il Ministero del Tesoro e quello del Bilancio nel Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica. La Struttura del MTBPE fu disciplinata dal D. Lgs. 430/1997 in attuazione della legge 94/97. Il regolamento attuativo DPR 20 febbraio 1998 n. 38, prevedeva una struttura dipartimentale in quattro dipartimenti, tra i quali per noi di grande interesse è il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione con "competenza in materia di programmazione economica e finanziaria e di coordinamento e verifica degli investimenti per lo sviluppo economico settoriale e territoriale ed in quello delle politiche di coesione, con particolare riguardo alle aree depresse" (art. 4 DPR 38/98).

Nel mese di dicembre di quello stesso anno, come ricordavamo, in un incontro che si tenne a Catania, venne presentato un documento curato dal neonato Dipartimento dal titolo "Cento idee per lo sviluppo", attraverso il quale si sostenne l'idea della desiderabilità di una conformazione delle strategie italiane di sviluppo a quanto richiesto dalla politica europea di coesione.

Fu proprio la creazione del Superministero ad offrire l'opportunità sia di interfacciare adeguatamente la programmazione europea, sia di impostare una strategia di innovazione nell'amministrazione e costruire una nuova politica di sviluppo per il Mezzogiorno. Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione ereditava insomma le funzioni e le strutture amministrative del Ministero del Bilancio, con la gestione dei Fondi Strutturali che in esso avevano un referente nazionale, ma la cui programmazione era gestita dai diversi Ministeri per aree di competenza tematica, con il risultato di una frammentazione rilevante sia nei processi di implementazione che nel controllo (su impegni, spesa e realizzazione). Nasceva insomma una nuova struttura amministrativa italiana, il DPSC, per la gestione delle competenze statali nell'ambito della programmazione europea e la razionalizzazione attraverso la centralizzazione della politica di sviluppo italiana. Si attuava insomma, adducendo la motivazione della necessità di conformarsi ai desiderata dell'Unione, una riforma voluta per ragioni tutte interne e che rinnegava le scelte, operate già con la legge 64 del 1986, di regionalizzazione della politica di sviluppo in Italia.

Questa dunque la vicenda che portò alla riforma del sistema italiano di amministrazione per lo sviluppo, ormai praticamente confinato al ruolo (certo non inutile, ma comunque secondario) di terminale sul territorio nazionale di una politica decisa e organizzata altrove, al di fuori del controllo democratico del Parlamento italiano.

Con riserva di una analisi più approfondita, che potrebbe svelare interessanti retroscena, già da questa semplice ricostruzione appare chiaro che c'è stato di più, rispetto al modello tradizionalmente ricevuto (almeno nella vulgata politico-amministrativa) di una Unione che ordina e di autorità amministrative nazionali che subiscono e ubbidiscono. C'è stato un disegno, tutto nazionale, di politica economica che ha appoggiato alla strategia di coesione il perseguimento di obiettivi più complessivi e di fini più ampi di riforma dell'amministrazione.

FLADI: Insomma la Comunità prima e l'Unione poi hanno non solo sostenuto, ma addirittura "costruito" la "nuova" amministrazione italiana per lo sviluppo

SAPIENZA: Esattamente. E ciò che mi pare più allarmante è il fatto che oggi tutto questo rischia una ingloriosa fine. Per spiegare perché partirei dalla constatazione che in questi ultimi dieci anni si sono intensificati gli sforzi nella direzione di una riforma dell'Unione europea i cui principi ispiratori non possono essere condivisi. Agli occhi dello studioso di diritto internazionale le vicende di questo complicato decennio di riforme istituzionali dell'Unione europea hanno offerto l'inusitata immagine di un trattato che, almeno per un certo periodo, è stato negoziato non nel chiuso di una conferenza diplomatica internazionale ma in un clima, va riconosciuto, autenticamente costituente, con gran concorso di addetti e non addetti ai lavori, di dichiarazioni di filosofi e pensatori, di uomini politici schierati su vari fronti. Il tutto in attuazione di un ben orchestrato disegno che doveva suscitare l'entusiasmo costituente dei popoli d'Europa. La Convenzione sul futuro dell'Europa, convocata dal Consiglio europeo di Laeken, si aprì il 28 febbraio 2002 con il mandato di avanzare una proposta di semplificazione dei trattati in vigore e di preparare i lavori della Conferenza intergovernativa, che ebbe poi inizio a Roma il 4 Ottobre 2003.

Ma già la Conferenza mostrò un brusco affievolirsi dello spirito costituente che aveva aleggiato in seno alla Convenzione. Il negoziato si trascinò stancamente durante la presidenza italiana che dovette constatare, in occasione della riunione dei Capi di Stato o di Governo del 12 e 13 dicembre 2003, il permanere di divergenze su temi di una certa importanza, quali ad esempio le modalità di calcolo per la maggioranza qualificata e l'individuazione delle materie cui applicarla. Passata la mano alla presidenza irlandese, il negoziato si concludeva poi il 18 giugno 2004. In omaggio al ruolo svolto dall'Italia nel negoziato e per celebrare solennemente il trattato che il 25 marzo 1957 a Roma aveva dato vita alla Comunità Economica Europea, la cerimonia per la firma del Trattato costituzionale si svolse comunque a Roma il 29 ottobre 2004, in quella stessa sala degli Orazi e dei Curiazi del Campidoglio, nella quale nel 1957 gli Stati fondatori avevano firmato il Trattato istitutivo della Comunità Europea.

La fase di ratifica del Trattato Costituzionale riservava però, come si sa, impreviste sorprese. Se infatti ben 18 Stati (tra i quali l'Italia) ratificavano il Trattato senza difficoltà, in seguito all'esito negativo dei referendum in Francia (29 maggio 2005) e nei Paesi Bassi (1 giugno 2005), il Consiglio europeo del 16/17 giugno 2005 decideva l'avvio di un pausa di riflessione durante la quale si sono effettivamente studiate e affacciate varie soluzioni. Dopo quasi due anni, il 25 marzo 2007, in occasione del vertice informale convocato a Berlino dalla Presidenza tedesca per la celebrazione del cinquantesimo anniversario del Trattato di Roma del 1957, veniva però adottata una Dichiarazione solenne che impegnava i Paesi dell'Unione a perseguire l'obiettivo di dare all'Unione europea entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009 una base comune rinnovata. Si convocava allora una nuova Conferenza Intergovernativa, definendone il mandato di revisione dei Trattati esistenti. La Conferenza iniziava i suoi lavori nel mese di luglio e li concludeva alla metà di ottobre esitando il testo che veniva approvato dal vertice informale dei capi di Stato o di governo a Lisbona il 18 e il 19 ottobre 2007. L'iniziativa, che poneva fine a un perio-

do di stallo durato due anni, segnava anche l'avvio di una nuova stagione caratterizzata dal definitivo abbandono del progetto di trattato costituzionale e da un atteggiamento più ... flessibile nei confronti del disegno istituzionale europeo.

In tutto ciò, l'Unione Economica e Monetaria seguiva, come si sa, una sua storia autonoma, e certamente il negoziato sulla sua riforma non ha rispecchiato quelle caratteristiche di trasparenza e pubblicità che abbiamo evidenziato sopra. Entrata nella sua terza fase nel 1999 con l'istituzione della moneta unica, l'euro, continuava a non interessare la politica fiscale, perché la maggior parte delle decisioni riguardanti le tasse e la spesa pubblica rimaneva di competenza dei governi nazionali. Il controllo sulla politica fiscale è tradizionalmente considerato centrale per la sovranità nazionale e oggi, sostanzialmente, non esiste un'unione fiscale tra stati indipendenti. Proprio allo scopo di coordinare le politiche fiscali degli stati membri della zona euro è in vigore il Patto di stabilità e crescita, entrato in vigore anch'esso dal 1999, volto a controllare gli eccessi dei singoli Stati rispetto ai massimali di deficit previsti dal Patto stesso.

Con l'intento di fronteggiare quella che si annunciava dal 2008 come una grande crisi finanziaria per la zona dell'euro, nella primavera 2010 la Germania spinse gli altri Stati membri ad inasprire le regole sul raggiungimento del pareggio di bilancio: questo comportò una rigorosissima applicazione del requisito riguardante il rapporto deficit/PIL inferiore al 3% e furono avanzate ripetute proposte emendative del Patto di stabilità e crescita volte al rafforzamento del coordinamento delle politiche fiscali. E' attualmente allo studio un'altra proposta di riforma del Patto di Stabilità e Crescita basata su due nuovi regolamenti e per questo denominata *Two Pack*.

Tutto ciò è avvenuto, come si sa, in un clima di accesa polarizzazione tra la Germania da una parte (affiancata da Stati finanziariamente virtuosi, o sedicenti tali) e gli altri Stati europei con problemi di finanza pubblica più o meno clamorosi, come la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna e da ultimo Cipro.

Il 9 dicembre 2011, nel Consiglio europeo, infine, tutti i 17 membri della zona euro hanno concordato le linee fondamentali del Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance dell'Unione Economica e Monetaria, il c.d. *Fiscal compact*, che riorganizza l'intera materia dei parametri riguardanti il rapporto deficit/PIL e quello debito/PIL, costruendo anche un elaborato apparato sanzionatorio.

Dopo qualche mese di trattative, il 30 gennaio 2012 il Consiglio europeo, con l'eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca, ha approvato il nuovo patto fiscale e il 2 marzo 2012 il trattato veniva firmato dai rappresentanti di 25 Stati dell'Unione. Ogni paese, dopo la ratifica del trattato, avrà tempo fino al 1° gennaio 2014 per introdurre la regola che impone il pareggio di bilancio nella legislazione nazionale. Solo i paesi che avranno introdotto tale regola entro il 1° marzo 2014 potranno ottenere eventuali prestiti da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità. L'obiettivo dichiarato, dopo l'entrata in vigore, è quello di "comunitarizzarne" il disposto entro cinque anni, ossia di incorporare il nuovo trattato nella vigente legislazione europea.

FLADI: Ma insomma cosa sta succedendo, secondo lei?

SAPIENZA: Sta succedendo che siamo davanti alla fine di una Europa come progetto costituzionale distinto dagli Stati membri, ma con essi integrato e alla rinascita (?) di una nuova Europa internazionale troppo attenta ai problemi della stabilità finanziaria dei singoli Stati membri e troppo poco alle ragioni dello sviluppo.

Lasciando agli esperti di economia e di finanza pubblica le valutazioni tecniche, mi limiterò a segnalare alcuni profili generali di compatibilità di quanto appena descritto con il disegno istituzionale dell'Unione, quale lo abbiamo conosciuto sin qui. E, volendo esprimere una prima valutazione, direi che il primo effetto delle misure adottate dall'Unione europea in relazione ai disavanzi eccessivi e alla parità di bilancio è stato quello di aver complicato in maniera credo irreversibile il modello di riferimento quanto alla *governance* delle istituzioni.

Ci troviamo infatti di fronte alla compresenza di distinti modelli: quello francamente internazionale dello *European Stability Mechanism* (il c.d. Fondo salva Stati) che per quel che se ne comprende da ora diventerà una vera e propria organizzazione internazionale con sede a Lussemburgo; quello, anch'esso internazionale, ma con concessioni al diritto dell'Unione e che potremmo dunque definire intergovernativo a integrazione differenziata del Fiscal Compact che, com'è noto, non ha potuto realizzarsi attraverso una revisione dei trattati, ed è dunque un qualcosa che con certezza non si cala appieno nella dimensione comunitaria governata dalle istituzioni comuni; quello comunitario delle riforme del Patto di stabilità e crescita.

E' vero che l'articolo 2 del Fiscal Compact dispone per la sua interpretazione e applicazione conformemente ai Trattati istitutivi dell'Unione, e che l'articolo 8 prevede la competenza della Corte di Giustizia, ma ciò non fa del Fiscal Compact una parte del diritto comunitario, come prova del resto l'articolo 16 che ne prevede la comunitarizzazione entro cinque anni.

Qualcuno teme che siamo giunti alla fine dell'Europa. Abbiamo tenuto recentemente a Caltagirone, nel quadro dell'annuale appuntamento della Cattedra Sturzo, un incontro interamente dedicato a queste tematiche. Si diceva anche lì che il sogno dell'unità dell'Europa, e più in generale la stessa idea d'Europa è, infatti, in ordine di tempo, una delle ultime grandi narrazioni prodotte dall'Occidente in cerca di meccanismi di auto-legittimazione che diano un senso alla storia nella condizione postmoderna, dopo la caduta dei macrosoggetti della tradizione occidentale: Dio, la Provvidenza, lo Stato-nazione, il Popolo, la Classe. E con essa l'idea che l'Europa protegga i diritti umani. E ancora l'idea che il fatto che l'Europa protegga i diritti umani sia legato al fatto che essa avrebbe ormai assunto una dimensione costituzionale quasi-federale. A partire dai progetti settecenteschi sulla pace perpetua, istituzioni europee, autonome e distinte da quelle degli Stati nazionali, vengono viste come una utile, forse necessaria, risorsa per la protezione della pace e la garanzia dei diritti, di fronte alle manchevolezze degli Stati nazionali. Probabilmente questo convincimento ha ispirato la discussa scelta del conferimento all'Unione europea del premio Nobel per la pace.

FLADI: In verità gli ultimi sviluppi istituzionali conosciuti dall'Unione europea fin qui apparivano legati precisamente all'idea di un processo costituente europeo che sia pure in maniera accidentata sarebbe in corso...

SAPIENZA: Appunto, per questo trovo singolare e francamente allarmante che proprio in ciò che questa Europa ha di più federale, e cioè la moneta unica, si debba ricorrere a strumenti così differenziati. L'impressione è infatti che i differenti strumenti difficilmente possano essere ricondotti a una strategia coordinata se non attraverso una continua opera di mediazione e negoziato che mostra, una volta per tutte, la fine dell'Unione come disegno istituzionale diverso e distinto dagli Stati che la compongono. Lo stesso Joschka Fischer, il paladino della Costituzione europea, già in una intervista del 2011 alla *Zeit*, ne prendeva atto con disincanto, invitando a dimenticare l'Unione europea, che sarebbe stata presto sostituita dagli Stati in condizioni di mantenere e salvaguardare l'euro (Tina Hildebrandt, *Vergesst diese EU*, «Die Zeit», 10 novembre 2011, n.d.r.).

Si dirà che *nihil sub sole novi* perché l'Unione ci ha abituato alla coesistenza di assetti ispirati a differenti modelli, nel cui temperamento anzi qualcuno ha visto la cifra della sua stessa originalità. Io stesso ammetto di avere da sempre preferito e auspicato una integrazione europea a più livelli, convinto come sono che la storia stessa dell'Europa impedisca il salto nel vuoto verso uno Stato federale che non c'è e forse non ci sarà mai. In luogo di questa improbabile unificazione federale ho sempre preferito, dicevo, un concorso di strategie, anche in differenti contesti istituzionali e con differenti modalità. Insomma l'Europa è unita e lo sarà sempre di più, ma questa sua unità è più della semplice Unione europea. Comprende, oltre alle differenti strategie di integrazione e di cooperazione in atto all'interno dell'Unione, anche, ad esempio, la dimensione della protezione regionale dei diritti dell'uomo attraverso la Corte europea dei diritti dell'uomo, la cooperazione internazionale nell'area del Mediterraneo, le esperienze di *cross-fertilization* nel dialogo tra le corti e via dicendo.

Qui siamo però di fronte a qualcosa di nuovo, che implicherà una frammentazione e parcellizzazione della compagine degli Stati in Europa, nel senso che si creeranno inevitabilmente delle cerchie diverse di Stati a secondo della gradazione di obblighi che intenderanno assumersi.

E tutto ciò avrà conseguenze inevitabili e importanti anche per i livelli di garanzia dei diritti sociali. In primo luogo, perché il vincolo del pareggio di bilancio, inserito in Costituzione, impedisce il *deficit spending* e dunque rende assai più complesso il finanziamento delle strategie di welfare. In secondo luogo, perché non tutti gli Stati saranno in condizioni, visto che avranno vincoli differenti, di assicurare gli stessi livelli di garanzia dei diritti sociali, non solo per questioni economiche evidenti ma anche perché il quadro complessivo dei loro obblighi li potrà indurre a dover accorciare, tagliare, comprimere in alcuni casi mentre invece altri Stati potranno permetterselo. Verrà dunque meno quella coesione sociale, economica e territoriale che faticosamente si è fin qui cercato di costruire. E, vorrei qui ricordarlo una volta di più, l'uniforme garanzia dei diritti è parte integrante, come ho sempre sostenuto, di un'autentica strategia di coesione sociale, economica e territoriale.

FLADI: Che fare, allora?

SAPIENZA: Riscoprire e rifondare “dal basso” un progetto di Europa. L’orizzonte della coesione come progetto politico nazionale costruito a partire dai territori. Non sarà questa Europa, né tantomeno, temo, i suoi rinnovati fondi strutturali così ossessivamente mirati alla ricerca di una coesione declinata in termini di comparabile efficacia amministrativa, ad offrire un futuro alle strategie di sviluppo. Occorre dunque che i territori della coesione riscoprano una originale progettualità al loro interno, ma anche all’esterno quando occorra, della cornice istituzionale di una Unione sempre più mitteleuropea. Occorre fare della coesione all’interno delle comunità periferiche, ma anche all’interno dell’Unione tutta, un obiettivo politico liberamente assunto, perseguito attraverso strategie capaci di andare oltre quanto questa Unione propone.