

## L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali<sup>1</sup>

di Nicola VEROLA

La crisi greca della primavera scorsa ha posto le classi dirigenti continentali di fronte ad un apparente paradosso. Come è possibile che il progetto europeo abbia attraversato uno dei momenti più difficili della sua storia proprio poche settimane dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che avrebbe dovuto assicurarne il rilancio? E come è possibile che l'Europa nel suo complesso sia stata investita da un profondo moto di sfiducia proprio nel momento in cui rinnova le sue strutture ed avvia progetti ambiziosi come la creazione di una "diplomazia europea"<sup>2</sup>?

Nei corridoi delle istituzioni e nelle capitali europee qualcuno avrà avuto la tentazione di inveire contro il "destino cinico e baro". Ma sarebbe stata una reazione sbagliata, perché la crisi greca o, come preferiscono chiamarla i media anglosassoni, la crisi del debito sovrano, non è stata un'"onda anomala" abbattutasi sull'Europa all'improvviso; è stato un "imbroglio" ampiamente prevedibile (e previsto) che ha assunto, via via, proporzioni catastrofiche a causa dei ritardi, delle lacune e delle divisioni della politica europea. La "coda" di questo ciclone politico-finanziario è probabilmente destinata a farsi sentire ben oltre la congiuntura economica. Ed è anzi verosimile che condizioni in maniera duratura le traiettorie future del processo di integrazione. Se l'Europa, vinto il "braccio di ferro" con i mercati, riscoprirà il cammino del risanamento economico e della crescita e svilupperà gli strumenti adeguati per gestire le sfide dell'economia globalizzata assisteremo probabilmente ad un vero e proprio salto di qualità del processo di integrazione. Se dovesse fallire, la prospettiva sarebbe invece un ridimensionamento del suo livello di ambizione. O quantomeno l'accantonamento delle "implicazioni costituzionali" dell'Unione Economica e Monetaria<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il presente saggio riprende e amplia alcune riflessioni pubblicate su *Aspenia*, n. 50/2010.

<sup>2</sup> Si veda, in proposito, l'inchiesta condotta dalla rivista "The American Interest" presso un "panel" di saggi e studiosi dell'integrazione europea (*The American Interest*, luglio-agosto 2010). Alla domanda "L'Europa può ripartire?" la maggior parte degli intervistati ha risposto con toni fortemente dubitativi. Un "mood" diffuso anche al di fuori degli ambienti accademici e perfino fra i funzionari delle istituzioni europee.

<sup>3</sup> F. Snyder, *EMU Revisited – Are we Making a Constitution? What Constitution are We Making?*, Working Paper dell'Istituto Universitario Europeo n. 98/6, 1998

Comunque vadano le cose, l'Unione del "dopo crisi" sarà diversa da quella che abbiamo conosciuto finora. Per questo è opportuno analizzare gli eventi degli ultimi mesi anche sotto il profilo delle loro implicazioni per gli equilibri "costituzionali" dell'Unione.

### ***I segnali di schiarita***

Cominciamo subito col dire che, dopo le prime settimane di buio pesto, si sono aperti, a partire dal mese di maggio, alcuni squarci di luce.

E' positivo innanzitutto lo scatto d'orgoglio che ha portato i Capi di Stato e di Governo ad approvare, lo scorso 7 maggio, un "pacchetto di salvataggio" della Grecia. Si è così scongiurato, almeno nel breve, il rischio di un "default" che avrebbe avuto conseguenze gravissime sugli altri Stati membri e forse sulla stessa tenuta della moneta unica.

Ancora più positivo è il fatto che, sullo slancio di questa decisione, e per evitare il diffondersi della crisi ad altri Stati, si sia approntato un meccanismo permanente di stabilizzazione dell'Euro.

Questo meccanismo ovvia in parte ad uno dei principali elementi di debolezza del sistema europeo<sup>4</sup>: l'assenza di strumenti per far fronte a gravi squilibrio economici che colpiscano uno o più Stati membri della UEM<sup>5</sup>.

Finora l'ipotesi di una "solidarietà macroeconomica" nei confronti dei partners in difficoltà era sempre stata osteggiata dagli Stati che contribuiscono maggiormente al bilancio comunitario<sup>6</sup>. Il Meccanismo di stabilizzazione approntato dal Consiglio Ecofin del 9-10 maggio (facendo leva su una interpretazione estensiva dell'art. 122 del Trattato) rompe questo tabù mettendo a disposizione dell'Eurogruppo uno strumento per contrastare quantomeno gli squilibri di origine finanziaria.

L'innovazione ha consentito di allentare la pressione della speculazione internazionale. Ma in prospettiva potrebbe favorire la nascita di strumenti di intervento più ambiziosi. Soprattutto se si seguisse il suggerimento, avanzato, fra gli altri, dal Ministro tedesco Schauble, di affiancare al fondo finanziario anti crisi, una

---

<sup>4</sup> Germanicus, *Imparando dalla crisi greca*, Aspenia online 29/03/2010

<sup>5</sup> Nicola Verola, *Il Governo economico dell'Europa*, *Politica Internazionale*, n°1/2-3, gennaio-giugno 2004

<sup>6</sup> Non a caso, i Trattati prevedono, come regola generale, il divieto di intervenire a sostegno di uno Stato membro in difficoltà (la c.d. "no bail out clause") e solo come *ultima ratio* contemplano la possibilità di concedere assistenza finanziaria ad uno Stato membro "seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo" (art. 122).

“Euro-restrukturierungsfazilitaet”, che consenta di venire incontro anche ai problemi dell'economia reale degli Stati membri in difficoltà<sup>7</sup>.

Il secondo segnale positivo ha riguardato il ruolo della Banca Centrale Europea. A margine dell'Ecofin del 9-10 maggio, l'istituto di Francoforte ha annunciato la decisione di intervenire nei mercati secondari dei titoli del debito pubblico per difendere i Paesi sotto pressione. E' un importante aggiustamento di rotta, se si considera che finora l'Eurotower si è sempre attenuta scrupolosamente alle disposizioni del Trattato, che sottolineano la sua autonomia e le assegnano l'obiettivo primario di combattere l'inflazione.

Questo misto di ortodossia e circospezione ha consentito finora alla BCE di gestire efficacemente l'Euro e le ha permesso di costruirsi una reputazione a livello internazionale. Ma l'ha anche relegata all'interno di una torre d'avorio. Con le controindicazioni che sono emerse prepotentemente nella mezz'ora di follia vissuta da Wall Street il 6 maggio scorso. Il “mito metropolitano” diffusosi nelle ore successive al crollo dell'indice voleva che l'ondata di panico fosse stata generata dall'errore di un operatore, che avrebbe digitato “miliardi” anziché “milioni” in un'operazione di compravendita. Sembra invece che all'origine vi fosse una dichiarazione di Trichet che aveva dato l'impressione di considerarsi uno spettatore neutrale nella crisi del debito sovrano<sup>8</sup>. Evidentemente, anche il tempio della finanza si aspetta, di fronte ad una crisi di tali proporzioni, che le Banche centrali si sentano parte in causa. E ha reagito di conseguenza quando ha avuto sentore che il Presidente della BCE la pensasse diversamente.

Con il nuovo orientamento, la BCE comincia ad interpretare il suo mandato in modo meno settoriale, incorporando anche considerazioni di carattere generale nella “equazione” che la porta a definire la politica monetaria della UEM. Il che non vuol dire che sia diventata “lassista” o che stia rinunciando alla propria autonomia. Semmai, vuol dire che sta diventando un po' più simile alla FED. La Banca centrale USA ha come compito statutario tanto la lotta contro l'inflazione quanto lo stimolo alla crescita. E spetta a lei trovare di volta in volta il punto di equilibrio fra le due “missioni”. Nel farlo, essa interagisce con gli altri centri di potere del Paese. Non prende “ordini” ma si confronta con ed influenza le scelte del potere politico. Ha un atteggiamento autonomo, in altri termini, non autistico. Uscendo dall'isolamento dorato in cui i Trattati la condannano, la BCE potrebbe fare altrettanto.

---

<sup>7</sup> *Duel der Titanen*, Der Spiegel, 19/2010. L'idea di dotare l'Unione di forme di intervento più efficaci per far fronte alle crisi non è nuova ed è stata sostenuta, negli ultimi anni, da personaggi di primo piano della politica europea (Giuliano Amato, *Che errore non aver voluto gli stabilizzatori europei*, Il sole 24 ore, 8/03/2009)

<sup>8</sup> Beda Romano, *Trichet: nessuna misura d'emergenza*, Il Sole24 Ore, 7 maggio 2010

Qualche segnale positivo è emerso anche sul piano delle dinamiche politiche. Le battute iniziali della crisi hanno dimostrato quanto sia difficile, per le classi dirigenti europee, resistere alle sirene della politica nazionale. Non vi è dubbio, infatti, che è stato l'“anno elettorale” a spingere il Governo Karamanlis a decidere le misure espansive che hanno fatto esplodere il debito greco. Ed è documentato che sono state le scadenze elettorali domestiche – nell'importante Land del Nord-Reno Westfalia – a spingere la Cancelliera Merkel ad adottare un atteggiamento dilatorio nelle prime settimane della crisi. Queste scelte, assieme al dialogo fra sordi che ne è seguito, hanno confermato la difficoltà di far emergere un “discorso politico europeo” che non sia una mera sommatoria di “discorsi politici nazionali”. Un fenomeno difficilmente contrastabile fino a quando i politici “giocheranno” la loro rielezione quasi esclusivamente su tematiche nazionali.

La stessa difficoltà ad abbattere gli steccati nazionali è emersa con evidenza, d'altra parte, anche nei media. Leggendo i giornali tedeschi, francesi e greci nei giorni “caldi” della crisi, sorgeva il dubbio che stessero parlando di cose diverse. Per i primi, il problema era il peso del debito sulle finanze europee e l'irresponsabilità degli Stati che avevano lasciato correre il deficit. Per i secondi, era l'assenza di un piano di intervento dell'Europa. Per i terzi, il problema era l'accanimento degli Stati “rigoristi” e la mancanza di solidarietà europea. Nessuna meraviglia che da queste letture così diverse emergessero soluzioni altrettanto distanti: un rafforzamento del patto di stabilità e sanzioni più dure per i “reprobi”, nella vulgata tedesca; uno slancio volontaristico che portasse ad un autentico “Governo economico dell'Europa”, negli auspici francesi.

Ciò che è peggio, è che il dibattito sui media europei ha fatto emergere, in alcuni casi, il peggio degli stereotipi e dei pregiudizi sui diversi popoli europei. Ha cominciato la stampa britannica, inventando il non lusinghiero acronimo “PIGS” (Portogallo-Irlanda/Italia-Grecia- Spagna) per designare i presunti “Paesi dalla finanza facile”. Ma anche i media dei Paesi continentali ci hanno messo del loro. Soprattutto i rotocalchi tedeschi, duri al limite dell'insulto contro i “mediterranei” spendaccioni e parassiti.

Forse è eccessivo tacciare questi atteggiamenti di “etno-monetarismo”<sup>9</sup> ma non c'è dubbio che il misto di moralismo e senso di superiorità che grondava da certi reportage ha infastidito non poco i loro destinatari. La conseguenza è stata il riemergere di vecchi rancori, recriminazioni e sospetti reciproci. Gli stessi veleni che il progetto europeo è nato per combattere.

Inizialmente, i Governi hanno fatto poco per frenare questa deriva. Ma devono essersi accorti, ben presto, del bisogno urgente di cambiare rotta, anche sul piano della comunicazione pubblica.

---

<sup>9</sup> La formula è di Lucio Caracciolo.

Fortunatamente, il “colpo l’ala” del Consiglio Europeo del 7 maggio ha imposto una “unificazione” delle letture, individuando un nemico, un rischio e una strategia comune. Il “nemico” comune è diventato così la speculazione finanziaria; una forzatura polemica che ha fatto storcere il naso ad alcuni economisti ma che ha avuto il grande merito di porre fine al “*blame game*”, il gioco delle accuse reciproche, fra Stati membri. Il rischio comune, da combattere a tutti i costi, è stato correttamente individuato nello scenario di una “esplosione” dell’Unione Economica e Monetaria, che avrebbe inferto un colpo gravissimo non solo alle economie degli Stati membri ma anche alle stesse prospettive della costruzione europea. La strategia messa a punto in comune, infine, è stata quella di intervenire a sostegno degli Stati in difficoltà, da un lato, adottando misure draconiane di risanamento dei conti pubblici, dall’altro.

Se questa nuova linea varrà a scongiurare il peggio e a sanare le ferite lasciate da mesi di sterili polemiche, la vicenda potrebbe persino avere delle conseguenze positive. Potrebbe far radicare la consapevolezza che l’Euro è un bene comune; che la sua stabilità riguarda tutti gli europei; che le dinamiche brussellesi non sono qualcosa di distante e astratto ma riguardano tutti, direttamente; che le questioni interne dei singoli Stati membri sono importanti anche per gli altri e che è perciò giusto che tutti abbiano un “*droit de regard*” sulle faccende domestiche dei partners.

Ne potrebbe derivare persino una maggiore “responsiveness” dei governanti alle priorità della politica europea. Fino a poco tempo fa, la condotta dei leaders sulla scena politica europea era sostanzialmente indifferente ai fini della loro carriera. Ciò che contava, per gli elettori, era il loro operato in ambito nazionale. Poco a poco, le cose stanno cambiando. Lo dimostrano le critiche che i più autorevoli media tedeschi hanno riservato all’operato della Merkel (accusata di essere stata troppo dura e troppo poco “europeista” nei primi mesi della crisi). E lo dimostra l’impennata subita dal tasso di consensi di alcuni Ministri delle Finanze dopo il Consiglio Europeo. Se i politici nazionali cominciassero a percepire che le loro azioni in Europa contano davvero ai fini della raccolta del consenso, si porrebbero le basi per il superamento dell’attuale “*cloisonnement*” degli spazi politici nazionali e per la creazione di un autentico “discorso politico europeo”.

### **...e le nubi all’orizzonte**

La schiarita degli ultimi mesi non deve però far dimenticare le nubi che ancora si addensano all’orizzonte. Non è scontato, ad esempio, che le misure di risanamento imposte alla Grecia siano realmente sostenibili. Gli aiuti (o, meglio, le garanzie) fornite dagli altri Stati membri consentiranno ad Atene di finanziarsi per un po’ senza ricorrere al mercato, ma è pur vero che i debiti contratti dovranno prima o poi essere onorati, al tasso non trascurabile del 5%. La prospettiva non è particolarmente rosea, se si considera che la “cura” imposta dal FMI e dai partners comunitari rischia di far

piombare la Grecia in una pesante recessione<sup>10</sup>. Se la situazione dovesse degenerare, il rischio di *défaul*t potrebbe tornare drammaticamente d'attualità. Nel qual caso, le misure di sostegno approvate dai Capi di Stato e di Governo sarebbero servite soltanto a ritardare il « *redde rationem* ».

Seppure in maniera meno dirompente, problemi di sostenibilità potrebbero porsi anche per le misure di risanamento che i Governi hanno adottato con l'obiettivo di convincere i mercati del loro "rinsavimento". Alcuni osservatori temono infatti che il troppo rigore finisca con l'uccidere sul nascere la ripresa; e non sono solo economisti "liberal" come Paul Krugman ma anche bastioni del liberismo come l'*Economist*<sup>11</sup>. Negli uni e negli altri, ciò che desta preoccupazione è il fatto che il fervore rigorista si sia impossessato non solo degli Stati relativamente "dissestati", come era giusto che avvenisse, ma anche di quelli che hanno i bilanci in ordine e dovrebbero farsi carico, piuttosto, di sostenere la domanda europea.

Potremo giudicare soltanto "ex post" se lo zelo rigorista di questi mesi sia frutto di errori di valutazione o di un peso eccessivo della "cultura della stabilità" tedesca. E' fin d'ora certo, però, che a determinarlo contribuiscono anche fattori di carattere non strettamente economico, ed in particolare quella che i mercati percepiscono come una fragilità di fondo dell'impianto istituzionale della UE. In un sistema caratterizzato, come vedremo, da considerevoli problemi di azione collettiva e, di conseguenza, da una capacità limitata di incidere sui processi economici globali, l'unico "argomento" che gli Stati membri possono spendere per condizionare favorevolmente le aspettative dei mercati è il rigore finanziario. Probabilmente, riuscirebbero a riscuotere lo stesso livello di fiducia con meno lacrime e meno sangue se l'Unione fosse percepita come un'entità coesa e come un attore pienamente credibile sulla scena internazionale. Il "costo della non Europa", oggi, è l'imposta occulta – in termini di eccesso di rigore – che gli europei sono chiamati a pagare a causa della loro mancanza di coesione.

La seconda incognita riguarda il ruolo della Germania. Già la sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona aveva destato il timore di un nuovo atteggiamento di Berlino nei confronti dell'Europa. Non tanto per i "paletti" posti dalla Corte alla partecipazione della Germania al processo di integrazione quanto per il tono complessivo delle argomentazioni utilizzate. Basti pensare al fatto che la Corte

---

<sup>10</sup> C. Sautter, *La petite Grèce au piquet*, Betapolitique, 20 febbraio 2010 ([www.betapolitique.it](http://www.betapolitique.it)); M. Wolf, *Grèce: pourquoi le plan échouera*, Le Monde, 11/05/2010; M. Wolf, *Scelte drastiche per l'Europa*, Il Sole 24 Ore, 12 maggio 2010

<sup>11</sup> P. Krugman, *La camarilla del dolor*, El País, 6 giugno 2010; *Fear returns*, The Economist, 29 maggio 2010

menziona per ben 58 volte il termine “sovranià” ed esclude che l’Unione possa mai diventare qualcosa di piú di uno “Staatverbund”<sup>12</sup>.

Le preoccupazioni sono state ravvivate dalla straordinaria durezza e intransigenza dimostrata dal Cancelliere Merkel nelle prime settimane della crisi. Intendiamoci, nessuno vuole negare il diritto della Germania a difendere i suoi interessi nazionali. Ma pochi dubitano che il percorso dell’Unione si complicherebbe drammaticamente se le classi dirigenti tedesche abbandonassero la strada europea ed europeista tracciata da Adenauer e Kohl per tornare a coltivare una “sonderweg” nazionale, se si facessero prendere dalla voglia di germanizzare l’Europa anziché europeizzare la Germania.

A giudicare dagli sviluppi degli ultimi mesi, sembra che le classi dirigenti tedesche si siano rese conto del rischio di innescare una involuzione delle dinamiche europee. E’ questa almeno l’impressione che si può trarre dagli interventi pubblici dei principali esponenti governativi e dallo stesso fatto che le autorità di Berlino abbiano accettato di predisporre un meccanismo di salvaguardia dell’Euro<sup>13</sup>. C’è da sperare che facciano un ulteriore salto di qualità e si rendano conto delle responsabilità che la Germania è chiamata ad assumersi se vuole svolgere un ruolo di leadership in Europa.

La terza incognita riguarda le lacune del “sistema di governance” dell’economia europea. Ed è forse l’incognita piú importante, perché attiene agli stessi presupposti della crisi, alle condizioni che l’hanno resa possibile.

Se i meccanismi di “governance economica” dell’Unione avessero funzionato correttamente, le finanze greche sarebbero state “riprese” ben prima che la situazione divenisse ingestibile; non si sarebbe dovuto ricorrere ad estenuanti negoziati fra Cancellerie per individuare soluzioni “ad hoc”; non ci si sarebbe scontrati per settimane con i veti unilaterali di un solo Stato membro, per quanto importante come la Germania, e l’aiuto dei partners sarebbe intervenuto prima che i mercati pretendessero interventi straordinari. Con il risultato che il piano di risanamento si sarebbe potuto ispirare quasi sicuramente a maggiore gradualità.

A determinare questa impressionante catena di *défaillance* hanno contribuito sicuramente una serie di circostanze straordinarie e non pochi errori di valutazione.

---

<sup>12</sup> Peraltro, la recentissima sentenza del Bundesverfassungsgericht sul caso Mangold (BVG 27 aug 2010) ritorna su alcune questioni affrontate nel Lissabon Urteil del 20 giugno 2009 con significative integrazioni e correzioni. E troppo presto per dire se si tratti di un cambiamento di rotta o solo di un affinamento della giurisprudenza precedente. Tuttavia, se è vero che le sentenze nascono (anche) da una temperie politico-culturale, la Mangold Entscheidung potrebbe essere il segnale di un ritorno delle classi dirigenti tedesche al tradizionale atteggiamento europeista dopo gli “sbandamenti” dell’ultimo anno. La preoccupazione per gli esiti della crisi greca potrebbe avervi contribuito considerevolmente.

<sup>13</sup> Anche se non sono mancati, nelle ultime settimane, segnali che lasciano pensare ad una certa voglia della Germania di “fare da sé”: basti pensare all’introduzione unilaterale di un divieto di vendite allo scoperto e alle critiche del Presidente della Bundesbank all’operato della BCE.

Ma né gli uni né gli altri avrebbero potuto portare l'Unione sull'orlo del baratro se non si fossero innestati su, e non fossero stati amplificati da, una serie di problemi strutturali; problemi che, per molti versi, risalgono alla stessa fase di progettazione della UEM<sup>14</sup>. L'intera architettura nata con il Trattato di Maastricht poggia, infatti, su una serie di assunti sulla natura della politica monetaria e sui suoi rapporti con la politica fiscale che si sono rivelati solo in parte corretti: il primo, è che il Governo federale della moneta possa fare a meno di istituzioni politiche federali; il secondo, è che gli obiettivi di stabilizzazione possano essere raggiunti affiancando alla politica monetaria centralizzata un coordinamento piuttosto blando delle politiche fiscali; il terzo è che, per rendere credibile la politica fiscale basta disciplinarla attraverso una "regola" rigida e immutabile. Il quarto, è che il rischio di squilibri economici intra-UE sia destinato a scomparire grazie alla graduale convergenza delle economie.

A dieci anni dal lancio della moneta unica, l'unico assunto che si è mostrato corretto è il primo. Si può discutere se la BCE abbia mostrato, nel tempo, un certo "penchant" deflazionista o se la sua azione, alla lunga, avrebbe risentito della mancanza di un contraltare "politico", ma resta il fatto che, in questi dieci anni, il governo della moneta è stato assicurato.

Meno realistico si è rivelato il secondo assunto, quello in base al quale, per far funzionare la UEM, non era necessario prevedere una politica fiscale comune.

In base al principio di attribuzione, uno dei cardini dell'ordinamento europeo, l'Unione non può definire gli strumenti necessari alla sua azione ma si deve attenere, di volta in volta, alle singole, "basi giuridiche" previste dai trattati. In ambito fiscale, essa può promuovere (senza grandi strumenti di pressione) un coordinamento delle politiche economiche nazionali e può imporre, almeno in linea teorica, una certa disciplina di bilancio agli Stati membri ma nulla di più<sup>15</sup>. L'esperienza ha dimostrato, qualora ve ne fosse bisogno, che questi strumenti sono insufficienti. Soprattutto perché basati prevalentemente sul principio del coordinamento, che, come scrive Jean Monnet nelle sue memorie, "[...] favorisce la discussione, ma non consente di decidere"<sup>16</sup>.

Nel caso della politica economica europea il coordinamento non può funzionare perché è sempre soggetto a veti nazionali (come hanno dimostrato le prime settimane della crisi), non riesce a prevenire comportamenti di tipo "free rider" (come quello

---

<sup>14</sup> In questo senso si veda anche il discorso sul tema "Challenges for the Euro Area and the World Economy" dato da Lorenzo Bini Smaghi dato a Rabat lo scorso 28 maggio.  
<https://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100528.en.html#>

<sup>15</sup> Lo stesso Meccanismo di stabilizzazione è stato istituito a partire da una "base giuridica" esistente (l'art. 122 del Trattato) e mantiene un carattere rigorosamente settoriale. Esso non istituisce una "disponibilità di cassa" da cui l'Unione può attingere per le esigenze che gli si dovessero presentare. Istituisce soltanto un meccanismo di prestiti bilaterali che gli Stati membri possono utilizzare in casi specifici e ben delineati, e con il consenso di tutti.

<sup>16</sup> J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, Parigi, 1977

posto in essere dalla Grecia nascondendo i dati del suo deficit pubblico) e ha dei “costi di transazione” - tempo, risorse ed energie spese per raggiungere l'accordo - altissimi. Costi che, nel caso della crisi greca, si sono rivelati particolarmente gravosi. In ossequio al principio del coordinamento, non si è intervenuti su Atene quando lo si poteva fare in maniera relativamente indolore<sup>17</sup> e si è lasciato incancrenire la situazione. Quando il “caso Grecia” è scoppiato, si è perso un tempo infinito fra veti reciproci, diatribe e recriminazioni, facendo montare l'isteria dei mercati. Così, quando finalmente si è deciso di agire, ci si è accorti che i costi dell'intervento erano lievitati enormemente. Nel febbraio 2010 i giornali economici parlavano della necessità di un sostegno di 15 miliardi di Euro. A marzo, la cifra era salita a 40 miliardi, per arrivare a 110 a fine aprile. Ma il mercato era ormai talmente scatenato che per ammansirlo gli Stati membri hanno dovuto predisporre, fra il maggio e il giugno, un meccanismo da 750 miliardi di Euro.

A partire da quel momento, la parola d'ordine, a Bruxelles e nelle capitali, è diventata “rafforzare la governance economica europea”. La riflessione ha coinvolto i Capi di Stato e di Governo, la “Task force” creata dal Presidente Van Rompuy, il Consiglio, nelle sue formazioni Affari Generali e ECOFIN e la Commissione. Sulla base di questo lavoro, la Commissione ha prodotto già due comunicazioni<sup>18</sup>, che dovrebbero tradursi, in autunno, in una serie di proposte legislative.

Oltre a prospettare, come vedremo, un “irrobustimento” del patto di stabilità, la Commissione formula una serie di proposte miranti a ridurre gli squilibri macroeconomici fra gli Stati membri e a stabilire un coordinamento più stretto nella definizione delle manovre economiche dei singoli Stati membri. Sotto il primo profilo, l'Esecutivo comunitario propone in pratica di estendere la logica del “patto di stabilità” all'insieme delle caratteristiche economiche degli Stati membri (e non solo alla loro politica di bilancio). L'obiettivo sarebbe quello di mettere a punto un meccanismo di allarme basato su una serie di indicatori ed un'analisi di tipo quantitativo che consenta di individuare i Paesi potenzialmente a rischio. Sotto il secondo profilo, l'idea sarebbe quella di favorire un coordinamento ex ante delle politiche economiche attraverso la presentazione nella prima parte dell'anno di Programmi di Stabilità e Convergenza e di Programmi Nazionali di riforma, che verrebbero poi sottoposti ad una valutazione preliminare da parte delle istituzioni comunitarie. Questo “semestre europeo” dovrebbe assicurare la coerenza con gli

---

<sup>17</sup> Le prime avvisaglie di nervosismo dei mercati nei confronti dei titoli Greci risalgono agli inizi del 2009. In quella occasione, bastarono le dichiarazioni rassicuranti dell'allora Ministro delle finanze tedesco Steinbrück a riportare la calma e ad evitare un allargamento dello “spread” fra i titoli greci e quelli tedeschi. Era quello il momento opportuno per chiedere ad Atene delle misure di risanamento. (AAVV, *Die Letzte aller Blasen*, Der Spiegel 18/2010)

<sup>18</sup> COM (2010) 250 Sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e COM (2010)367/2 sugli strumenti per rafforzare la governance economica della UE

impegni europei dei progetti di bilancio nazionali, che potranno essere predisposti e presentati ai parlamenti nazionali a partire da luglio.

E' probabile che queste proposte – che saranno verosimilmente adottate dal Consiglio Europeo già nel mese di ottobre – portino ad un affinamento dei meccanismi attualmente previsti dai Trattati. E' certo, però, che non ne muteranno al fondo la *ratio*, che resterà basata sul principio del coordinamento, con tutti i suoi limiti e le sue inefficienze. Difficile immaginare che possano rappresentare un punto di svolta sotto il profilo del rafforzamento della governance economica europea.

Il terzo assunto, la pretesa di gestire la politica fiscale attraverso una regola “aurea”, è coerente con la tendenza, da sempre presente nel processo di integrazione, a “mettere fra parentesi” la politica – intesa come mediazione o scontro fra interessi e visioni alternative – per privilegiare la ricerca di soluzioni “tecniche” ottimizzanti. L'idea di fondo è sostituire il rapporto di forza con la massimizzazione del benessere aggregato, la dialettica con la gestione, il progetto con il processo, le scelte con le regole<sup>19</sup>. Questo approccio ha dato e dà il meglio di sé nelle politiche regolatorie che hanno accompagnato la creazione e che consentono la gestione del mercato unico. Applicato alla politica fiscale europea, esso mostra però una serie di limiti.

In primo luogo, in un sistema che poggia solo sul “governo delle regole”<sup>20</sup>, la devianza ha un impatto catastrofico, perché mina alla base la credibilità dell'azione pubblica. Non avviene la stessa cosa nei sistemi federali, che basano la loro credibilità anche su altri fattori, come l'autorevolezza delle istituzioni, la capacità di adottare decisioni, la sintonia (“responsiveness”) con le esigenze dei cittadini, il dibattito pubblico che precede le decisioni, etc. Non a caso, la California, che pesa sul PIL USA molto più di quanto la Grecia non pesi sul PIL della UE, è giunta più volte sull'orlo della bancarotta senza che nessuno abbia mai temuto per la sopravvivenza degli Stati Uniti e della loro moneta.

In secondo luogo, per quanto possa sembrare una banalità, non è affatto agevole imporre delle regole a dei Governi e a dei Parlamenti sovrani. Dato che le autorità europee non dispongono di alcun potere sostitutivo nei confronti delle autorità nazionali, bisognerebbe almeno pensare ad un sistema di incentivi e disincentivi per indurre i Governi a rispettare le regole del patto di stabilità. Invece, l'Europa dispone soltanto di un “bastone”, al tempo stesso rigido e fragile, come la procedura per i disavanzi eccessivi, e non può avvalersi in pratica di nessuna carota.

D'altra parte, e siamo al terzo limite, per evitare che le regole divengano “stupide” è necessario poterle adeguare alle circostanze. Ma le regole del patto di stabilità possono essere cambiate soltanto con l'accordo di tutti gli Stati membri dell'Unione

<sup>19</sup> N. Verola, *L'Europa legittima – principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Passigli, Firenze, 2006

<sup>20</sup> J.-P. Fitoussi, *La règle et le choix*, Seuil, Paris, 2002

Economica e Monetaria. Il che significa che, quando si rivelano irrealistiche, l'unica alternativa è disattenderle. E' successo nel 2003, quando Francia e Germania (con una mano da parte della Presidenza italiana) sono riuscite a farsi "assolvere" dal peccato di deficit eccessivo. Ed è successo in modo massiccio negli ultimi anni quando, per effetto della crisi, si è deciso di sospendere il patto. Come spesso accade a chi è stato a lungo compresso da regole troppo rigide, il risultato è stato un'ebbrezza collettiva, che ha portato i deficit pubblici, e non solo quelli greci, alle stelle.

Infine, ed è forse il limite più grave, il Governo delle regole è geneticamente incapace di affrontare le situazioni di crisi. Per la semplice ragione che le crisi sono causate quasi sempre da eventi straordinari ed imprevedibili – i "Black swans" di cui parla Nassim Taleb – che per loro stessa natura sfuggono tanto alle capacità predittive quanto alle capacità di reazione di qualsiasi "set" preconstituito di regole e norme comportamentali<sup>21</sup>. L'utopia di un "Governo delle regole" che sollevi le classi dirigenti dall'onere di operare delle scelte è quindi quasi per definizione irrealizzabile. Anzi, è persino pericolosa, perché porta a cullarsi in un illusorio senso di sicurezza, quasi che agendo "by the book" ci si ponga al sicuro da qualsiasi fonte di incertezza. Ma la storia insegna che le Grandi Muraglie – che esse siano materiali o immateriali – non hanno mai fermato il corso degli eventi. Ci si può sforzare quanto si vuole per prevenire le crisi ma non si può pretendere di conoscere in anticipo tutti i possibili fattori di destabilizzazione: ve ne saranno sempre di nuovi e imprevisi. Anche nel caso dell'Unione, la prossima crisi sarà quasi sicuramente diversa da quelle che abbiamo conosciuto finora. E quasi sicuramente sfuggirà a tutti gli scenari elaborati dagli analisti di Bruxelles. Per prepararsi ad affrontarla sarebbe molto più utile dotare l'Unione degli strumenti che le consentano, al momento opportuno, di far fronte all'imprevisto piuttosto che cercare di esorcizzarlo.

Il problema, insomma, non è tanto la qualità o la "durezza" delle regole ma piuttosto il fatto che le regole, da sole, non possono sostituire la politica. E rafforzarle serve a poco, se non si colma questa lacuna di fondo. In risposta alla crisi, l'Unione sembra però orientata a fare "more of the same" piuttosto che a fare qualcosa di diverso. Gli Stati si stanno svenando con misure di rigore finanziario che dovrebbero dimostrare ai mercati il loro "pentimento" mentre il Consiglio Europeo si appresta ad approvare, su impulso della "task force" creata da Von Rompuy, le proposte della Commissione volte a rafforzare il patto di stabilità. L'idea sarebbe di estenderlo ad altri squilibri macroeconomici, come il debito pubblico, l'andamento dei conti correnti, l'esposizione debitoria nei confronti dell'estero e via dicendo, rafforzando al tempo stesso il controllo sulla fase di formazione dei bilanci nazionali e le sanzioni per chi

---

<sup>21</sup> Nassim Nicholas Taleb, *The black Swan*, Penguin, London, 2007

non rispetta le regole<sup>22</sup>. Proposte sensate, intendiamoci, nella misura in cui mirano a dissuadere comportamenti di tipo “free rider”, ma non risolutive. Esse non cambiano infatti la filosofia di fondo del sistema, che è quella di ovviare all'assenza di una politica economica comune con l'imposizione di una serie di parametri e di benchmarks sempre più articolati ai Governi nazionali.

Si è rivelato puro “wishful thinking”, infine, il quarto assunto, in base al quale le economie europee sarebbero dovute convergere spontaneamente. A raggiungere l'obiettivo avrebbero dovuto contribuire il vincolo esterno della moneta unica, le dinamiche “virtuose” generate dall'integrazione economica e la circolazione delle “best practices”<sup>23</sup>. Il surplus commerciale tedesco ed i differenziali nei tassi di inflazione stanno però a dimostrare quanto sia difficile colmare il “gap” di competitività fra Stati membri<sup>24</sup>. La Moneta Unica ha dato, per un po' di tempo, l'impressione che il problema non esistesse, creando un “effetto ricchezza” in alcuni Stati membri e mantenendo bassissimi gli “spread” fra tassi di interesse. Ma era prevedibile che i nodi venissero prima o poi al pettine.

Malgrado l'operazione abbia tentato diversi commentatori, non aiuta, tuttavia, ricorrere all'abusatissimo apologo della formica e della cicala per spiegare l'accaduto<sup>25</sup>. Non aiuta perché non tiene conto della interconnessione delle economie (le “formichine tedesche” hanno potuto passare l'inverno della crisi economica anche grazie al fatto che gli europei hanno assorbito il loro surplus commerciale) e soprattutto perché non tiene conto che la perdita di competitività di alcuni Stati nei confronti della Germania non è il “marchio” di una colpa o di comportamenti moralmente riprovevoli ma un fenomeno di natura schiettamente economica.

Fuor di metafora, pochi economisti dello sviluppo concorderebbero con l'assunto in base al quale, se si crea un'unione valutaria fra Stati più competitivi e Stati meno competitivi i secondo “agganceranno” automaticamente i primi. Interrogati in proposito, molti risponderebbero che, senza trasferimenti di risorse dalle zone più ricche a quelle più povere, senza investimenti e politiche incentivanti, il “gap” di competitività tenderà semmai ad allargarsi.

---

<sup>22</sup> Le proposte legislative della Commissione saranno presentate verso fine settembre, con l'idea di ottenere un definitivo “endorsement” politico al Consiglio Europeo di ottobre. Tutt'altro che agevole, però, è la discussione sui parametri cui fare riferimento. L'Italia, con altri Stati membri, ritiene che occorra prendere in considerazione il “debito aggregato”, pubblico e privato. Altri insistono sul solo debito pubblico. Ennesima dimostrazione di quanto sia difficile governare con le sole regole.

<sup>23</sup> Era questo, a ben vedere, uno degli scopi dei meccanismi di “open coordination” della strategia di Lisbona, lanciata, non a caso, agli inizi del decennio, poco dopo l'avvio della terza fase della UEM e poco prima dell'emissione delle prime banconote in Euro. La stessa filosofia ispira la nuova “strategia 2020” che le istituzioni europee stanno mettendo a punto.

<sup>24</sup> Giuliano Amato, *La UE e l'orchestra che non c'è*, Il Sole 24 ore 16 maggio 2010

<sup>25</sup> Martin Wolf, *The grasshoppers and the ants – a contemporary fable*, Financial Times 26 maggio 2010

Ma se le cose stanno così, è poco probabile che il divario di competitività all'interno della UEM si possa riassorbire da solo o per effetto di esercizi prevalentemente declaratori come la Strategia di Lisbona. E questo è un problema, soprattutto se si considera che gli Stati che perdono terreno non possono recuperarlo, come era prassi prima dell'introduzione dell'Euro, attraverso la svalutazione. Se si vuole evitare che la UEM venga percepita soltanto come la entità che impone una riduzione del costo del lavoro – l'unica strada che resta per recuperare produttività – occorre ipotizzare degli strumenti alternativi per sostenere gli sforzi degli Stati dell'Eurozona in “difetto di competitività”. Strumenti di natura diversa rispetto a quelli della politica di coesione (allo stato attuale, l'unica politica “ridistributiva” dell'Unione) perché dovrebbero essere flessibili (mentre i fondi strutturali e di coesione operano sulla base di una programmazione pluri-annuale), mirati (laddove i fondi rispondono ad una chiave di ripartizione prefissata, negoziata periodicamente), legati a forme di condizionalità (mentre i fondi sono sostanzialmente versati senza contropartite), studiati anche per sopperire ad esigenze di carattere congiunturale o per incentivare iniziative volte al rilancio della competitività (esigenze e iniziative non necessariamente riconducibili ad un ritardo di sviluppo), sganciati dalla logica prevalentemente regionale che caratterizza i fondi strutturali e diretti agli Stati membri dell'Unione Economica e Monetaria. Insomma, dovrebbero essere degli strumenti di politica economica “au sens large” dell'Eurozona piuttosto che degli strumenti di politica regionale e di coesione. Il che fa tornare d'attualità le proposte miranti a consentire l'emissione di bonds europei, con cui finanziare iniziative di sviluppo, o a istituire una “lending facility” europea che non si limiti a sostenere le finanze degli Stati membri “attaccati” dalla speculazione, come il “meccanismo di stabilizzazione”, ma li aiuti a ritrovare la strada della competitività.

Le osservazioni che precedono collocano sotto una luce diversa gli eventi della primavera scorsa. Se ne può trarre la conclusione che, a partire da un dato momento, i mercati non hanno più scommesso sulla insolvenza finanziaria della Grecia ma contro la “solvibilità politica” dell'Europa, “giocando” sui suoi elementi di debolezza e sulle divisioni fra Stati membri. Ma se le cose stanno così, nessuno stanziamento, per quanto imponente, riuscirà a convincerli fino in fondo della serietà e della sostenibilità degli impegni europei. Perché per restituire credibilità alla “governance economica” europea bisognerebbe dimostrare innanzitutto di voler colmare le lacune che abbiamo evidenziato: fare una scelta netta nel senso della creazione di un vero e proprio Governo dell'economia. L'espressione viene spesso utilizzata per designare, in generale, un rafforzamento di alcuni strumenti di governance economica già esistenti, ma le cose non sono così semplici. A differenza dell'attuale “sistema di governance”, un governo economico dovrebbe poter definire i propri strumenti di azione senza scontrarsi, ogni volta, con i limiti imposti dal principio di attribuzione e con le rigidità di un sistema in cui ogni cambiamento di una certa rilevanza può

essere deciso soltanto all'unanimità. Inoltre, a differenza dell'attuale "sistema", un Governo dell'economia dovrebbe poter arbitrare di volta in volta – in funzione della congiuntura politico-economica o dell'esigenza di rispondere a eventi straordinari o a situazioni di emergenza – fra diversi valori di riferimento: valori quali la stabilità finanziaria, la crescita, l'inflazione, l'occupazione, etc; dovrebbe poter operare delle scelte, in altri termini, e non solo attenersi meccanicamente a "regole auree" valide una volta per tutte. Infine, un vero Governo economico dovrebbe essere in grado di adottare, all'occorrenza, decisioni non consensuali, ad esempio disponendo trasferimenti di risorse verso zone in difficoltà dell'area Euro. Dovrebbe poter prendere delle decisioni strategiche in vista dell'interesse comune, quindi, e non solo limitarsi a coordinare le politiche degli Stati membri. Insomma, il passaggio dal "sistema di governance" al "governo dell'economia" comporterebbe un vero e proprio salto paradigmatico. Una scelta che richiederebbe un livello di ambizione ben superiore rispetto a quello dimostrato finora dalle istituzioni europee.

### ***I fattori endogeni della crisi***

Le stesse difficoltà che abbiamo registrato sul fronte della "governance economica" europea emergono con grande chiarezza, sebbene con minore visibilità mediatica, anche in altri ambiti.

Emblematico è il caso della PESC. Già dal testo del Trattato di Lisbona e dalle dichiarazioni allegate all'Atto finale era apparso abbastanza chiaramente come la decisione degli Stati membri di procedere sulla strada di un'autentica Politica Estera comune fosse accompagnata da non poche riserve<sup>26</sup>. Perfino con queste premesse era però difficile immaginare che l'esordio della "nuova" PESC sarebbe stato così laborioso. In molti passaggi del recente passato, la principale preoccupazione di alcuni Governi è sembrata quella di evitare presenze troppo ingombranti a Bruxelles. E i negoziati per il lancio del "Servizio Europeo per l'Azione Esterna" – la "Farnesina europea" — sono stati segnati da una profonda diffidenza reciproca. Non solo fra Stati membri, ma anche fra Stati membri ed istituzioni europee e fra istituzioni.

Insomma, in due dei campi più qualificanti della sua azione, la politica economica e la politica estera, l'Unione mostra segni inequivocabili di difficoltà. E segnali non diversi fanno capolino anche in altri ambiti se è vero che, a detta di osservatori particolarmente autorevoli, persino il suo "core business", il mercato unico, è più

---

<sup>26</sup> N. Verola, *The new EU Foreign policy under the Treaty of Lisbon*, in F. Bindi (a cura di), *The Foreign Policy of the European Union*, Brookings Institution Press, Washington, 2010

impopolare che mai<sup>27</sup>. Ne dobbiamo concludere che l'Europa ha fallito, come sostiene il Direttore del “Council on Foreign Relations,” Richard Haass?<sup>28</sup> Non necessariamente, ma a condizione che ci si renda conto che l'Unione si trova ad attraversare un passaggio critico della sua storia, e non certo a causa di fattori accidentali.

La teoria di chi scrive è che la crisi abbia radici endogene, e che sia dovuta, prima ancora che alla “stanchezza” dei cittadini o al minor tasso di europeismo dei leaders europei, all'inceppamento del meccanismo che ha finora presieduto al lento ma costante approfondimento dell'integrazione. Dai Trattati di Roma in poi, ogni passo in avanti verso “l'Unione sempre più stretta fra i popoli europei” ha posto le premesse – di più, ha generato l'esigenza – di ulteriori decisioni integrative, in virtù di un fenomeno che i politologi definiscono “functional spillover”. Così, la tariffa doganale unica ha portato alla necessità di un'autentica Unione doganale, la libera circolazione delle merci alla creazione di un mercato Unico, il mercato unico all'introduzione di politiche regolatorie e l'unificazione del mercato, in maniera del tutto consequenziale, all'introduzione della moneta unica. L'integrazione, in altri termini, è andata avanti non malgrado i suoi squilibri ma proprio grazie ad essi: ogni progresso ha creato una situazione di squilibrio che si è risolta raggiungendo un nuovo equilibrio più avanzato, secondo un moto oscillatorio che accredita la frase di Monnet in base al quale “l'Europa sarà la somma delle soluzioni che si daranno alle sue crisi”<sup>29</sup>.

Se il perdurare di questo “effetto domino” fosse garantito, non vi sarebbe ragione di preoccuparsi: il passaggio dal “sistema di governance” al “governo economico” risulterebbe praticamente scontato ed i limiti della politica estera e di sicurezza sarebbero destinati ad essere, prima o poi, superati attraverso l'introduzione di nuovi e più ambiziosi strumenti. Il problema, però, è che non c'è nessuna garanzia che i tasselli del domino continuino a cadere l'uno dopo l'altro, anche perché, con il progredire dell'integrazione, il loro “peso” diventa sempre maggiore. Negli ultimi anni, l'Unione ha cominciato ad avventurarsi in politiche di natura qualitativamente diverse rispetto alle politiche “tecniche” che hanno caratterizzato i suoi esordi. In particolare, politiche di carattere distributivo (come la politica economica, la fiscalità, le politiche sociali) e con implicazioni valoriali (come la PESC ed alcune politiche dell'area “giustizia e affari interni”).

La maggior parte delle politiche “tradizionali” sono direttamente o indirettamente riconducibili alla funzione di regolazione del mercato. Il che fa sì che esse abbiano un carattere prevalentemente allocativo. Al loro interno è quasi sempre possibile

<sup>27</sup> Mario Monti, *A new strategy for the single market*, Report to the President of the European Commission, 9 May 2010

<sup>28</sup> R. Haass, *Cara Europa, il XXI secolo non ha più bisogno di te*, Il Sole 24 Ore, 14 maggio 2010

<sup>29</sup> “J'ai toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises” (J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, Parigi, p. 488)

individuare, sul piano tecnico, delle strategie “ottimali” che consentano di massimizzare il benessere collettivo degli Stati membri<sup>30</sup>. Può succedere, occasionalmente, che uno o più Stati si ritengano relativamente svantaggiati dalla soluzione raggiunta su un determinato dossier, ma i benefici che essi ricavano su altri fronti sono normalmente sufficienti a compensare il “danno” subito. Ciò fa sì che la maggior parte delle politiche “tradizionali” possano essere gestite efficacemente attraverso procedure decisionali spiccatamente consensuali, puntellate dal sostegno di forti dosi di “expertise” tecnocratica<sup>31</sup>.

Questo “modus operandi” risulta assai meno efficace per le politiche distributive. Nel momento in cui si deve decidere un trasferimento di risorse da un gruppo sociale all'altro o da uno Stato all'altro, è infatti evidentemente difficile raggiungere soluzioni consensuali<sup>32</sup>. E l'expertise tecnocratica è di scarso aiuto per risolvere problemi di carattere squisitamente politico come quelli relativi alla distribuzione delle risorse fra diversi gruppi sociali<sup>33</sup>.

Altrettanto complesse da trattare sono le politiche – come la politica estera o la cooperazione giudiziaria penale o il diritto di famiglia – che riguardano i valori, le convinzioni normative, le tradizioni, le identità, etc. In questi ambiti, le preferenze dei Governi nazionali sono normalmente molto più “intense” che nelle materie tecniche, ciò che può rendere particolarmente complesso raggiungere un consenso. E d'altra parte, trovare una mediazione fra valori e visioni di fondo, quando divergono, è molto più difficile che mediare fra gli interessi<sup>34</sup>. Senza dimenticare che in questa tipologia

<sup>30</sup> A. La Spina e G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000

<sup>31</sup> Non deve trarre in inganno, in questo contesto, il fatto che nella maggior parte delle politiche tradizionali sia stato introdotto il voto a maggioranza qualificata. Questo funziona infatti come un incentivo ed un “elemento di facilitazione” del negoziato più che come un meccanismo volto ad assicurare la prevalenza della maggioranza “tout court”. La regola rimane la ricerca di soluzioni quanto più possibile consensuali e anche quando si arriva il voto, lo si fa soltanto dopo aver lungamente approfondito la materia e negoziato una serie di soluzioni di compromesso (N. Verola, op. cit.).

<sup>32</sup> G. Majone, *Which Social Policy for Europe?*, in Yves Meny et al., *Adjusting to Europe*, Routledge, Londra, 1996; Giandomenico Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.

<sup>33</sup> Non è un caso, visto il loro carattere intrinsecamente controverso, che l'Unione si sia addentrata solo raramente in politiche di carattere redistributivo e lo abbia fatto quasi sempre per ragioni di equilibrio negoziale più che per convinzione. Le uniche politiche che prevedono trasferimenti significativi di risorse sono la PAC e la politica di Coesione. La prima, però, può essere considerata soltanto in via incidentale una politica redistributiva (è piuttosto una politica dirigista di regolazione del mercato) mentre la seconda si è scontrata, storicamente, con un duplice limite: da un lato, l'esiguità del bilancio comunitario; dall'altro, l'alea di meccanismi di assegnazione delle risorse che si sono ispirati, storicamente, più al “do ut des” fra Stati membri che all'intento di correggere gli squilibri sociali all'interno dell'Unione. Vale la pena sottolineare, ad ogni modo, che tutte le decisioni fondamentali sulla allocazione delle risorse comunitaria, a cominciare dalla elaborazione delle c.d. “prospettive finanziarie”, vengono prese all'unanimità e che lo stesso principio vale per tutte, rigorosamente tutte le basi giuridiche dei Trattati che hanno significative implicazioni dal punto di vista dei flussi finanziari fra gli Stati membri e l'Unione.

<sup>34</sup> Gli “interessi” sono quantificabili, e come tali “divisibili”. Quando si negozia su questioni di interesse è spesso possibile trovare un accordo che consenta di ripartire equamente costi e benefici. I valori e le visioni di fondo, invece, non sono divisibili, in quanto hanno carattere qualitativo e non quantitativo. Nel loro caso,

di politiche l'expertise tecnocratica, pur così importante nelle politiche tradizionali, è di scarsissimo aiuto.

Fra le “vecchie” politiche e quelle che l'Unione ha cominciato ad approntare negli ultimi anni vi è quindi una differenza sostanziale: nelle prime, è normalmente possibile favorire un avvicinamento delle posizioni che consenta di raggiungere soluzioni condivise o quantomeno non “di rottura”. Nelle seconde, invece, è molto difficile che posizioni iniziali divergenti possano avvicinarsi. Le politiche tradizionali possono sopravvivere quindi anche in un contesto dominato da procedure decisionali di tipo consensuale. Politiche come quelle in cui si dovrebbe articolare un vero e proprio “governo dell'economia” o una “full fledged” Politica Estera europea, invece, possono funzionare soltanto se gli Stati membri accettano la possibilità di adottare decisioni a maggioranza. Una evoluzione del genere – con il passaggio dalla PESC ad una vera e propria politica estera europea e dai singoli strumenti di governance economica ad un vero e proprio governo dell'economia è però concepibile soltanto in presenza di determinate condizioni: una considerevole fiducia reciproca fra le élites politiche e culturali del continente, un sentimento di solidarietà diffuso fra i cittadini di tutta l'Unione e una buona dose di coraggio politico delle classi dirigenti europee. Occorre infatti una grande fiducia reciproca per accettare che decisioni che riguardano valori e convinzioni profonde possano essere adottate anche contro la mia volontà. E solo in presenza di questa condizione “sociologica” si può pensare di introdurre procedure di carattere maggioritario in settori “sensibili” come la politica estera e di difesa. Allo stesso modo, occorre una grande solidarietà per essere pronti ad accettare di trasferire delle risorse ad altri componenti della comunità politica in nome del benessere collettivo<sup>35</sup>. E se questo sentimento è debole o inesistente, diventa difficile ipotizzare che politiche con implicazioni distributive come quelle attinenti al governo dell'economia possano essere sottoposte a procedure decisionali diverse dall'unanimità.

Per quanto riguarda la terza condizione, infine, occorre grande coraggio politico per riconoscere che, nel momento in cui ci si avventura sul terreno delle “nuove” politiche occorre porsi anche il problema di gestirle con strumenti adeguati. Perché se è vero che queste politiche richiedono un superamento dei tradizionali assetti “consensual-tecnocratici”, investire su di esse significa rinunciare a tradizionali rendite politiche nazionali per creare qualcosa di realmente nuovo a livello europeo.

---

quindi, è molto più difficile trovare delle soluzioni di compromesso ( F.R. Pfetsch, *Institutions Matter: Negotiating the European Union*, in P. Berton, H. Kimura, W. Zartman et al. *International Negotiation – Actors, Structure, Process, Values*, St. Martin Press, New York, 1999).

<sup>35</sup> J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, tr. it. Feltrinelli, Milano, 1999

La grande incognita di questa fase del processo di integrazione è se i cittadini e le elites politiche europee nutrano questa fiducia, coltivino questo spirito di solidarietà e alberghino questo coraggio.

Stando così le cose, il “paradosso” menzionato all’inizio di questo articolo non è affatto tale. Non è una sfortunata coincidenza che l’Unione si trovi ad affrontare un momento di crisi proprio nel momento in cui dovrebbe celebrare le sue conquiste. Al contrario, il momento di crisi è proprio dovuto al fatto che le conquiste hanno creato, come in passato, uno squilibrio degli assetti comunitari, senza che però l’Unione abbia la forza, come in passato, di recuperare l’equilibrio con un “balzo in avanti” sulla strada dell’integrazione. E la forza manca per la semplice ragione che risolvere “in avanti” questi squilibri – dotando l’Unione di strumenti adeguati anche in ambiti “distributivi” come il Governo dell’economia e valoriali come la Politica Estera – equivarrebbe ad accettare un’evoluzione in senso spiccatamente federale.

Da qui, da questa incapacità a risolvere lo squilibrio “piggiando sull’acceleratore” dell’integrazione, la discrasia fra le domande (le “missioni”) che l’Europa è chiamata a svolgere e gli strumenti che le sono assegnati e da qui un senso di inadeguatezza che può sembrare paradossale, se si pensa alle conquiste degli ultimi sessant’anni, ma che diviene ben comprensibile se lo si applica alle “nuove” missioni che l’Unione si è data.

Se le cose stanno così, le misure di stabilizzazione adottate in questi mesi consentiranno all’Unione di guadagnare tempo, ma non risolveranno i suoi problemi di fondo. Rimarrà da decidere nei prossimi anni come risolvere gli “squilibri interni” dell’UE. Lo si potrà fare, ancora una volta, andando in avanti, sviluppando gli strumenti necessari alle “nuove politiche”. Ma lo si potrà fare anche facendo un passo indietro, eliminandole o limitando il loro livello di ambizione. Nel primo caso, si saranno poste le premesse per un approdo di carattere federale. Nel secondo, si sarà scelto di tornare sulla “sponda di partenza” del mercato unico.

Resta, come alternativa, la possibilità di apportare qualche ritocco più o meno significativo agli attuali strumenti di “governance”, senza scegliere chiaramente su quale “sponda” saltare. Se si scegliesse questa strada bisognerebbe però essere consapevoli che, lasciando troppo a lungo l’Unione in mezzo al guado, la si esporrebbe al rischio di essere travolta, prima o poi, da un’“onda di piena” come quella che abbiamo appena attraversato.

Nicola Verola  
Agosto 2010