

L'alibi e la concausa

>>>> Cesare Pinelli

Il saggio di Luigi Capogrossi passa in rassegna una dopo l'altra le cause della crisi europea, dai limiti della costruzione originaria dell'Unione (da Maastricht in poi) fino al collasso delle classi dirigenti e all'avvento dei partiti populistici. Il suo atto d'accusa non è rivolto a questi ultimi, che sfruttano il vento, bensì ai figli e ai nipoti della grande tradizione democratica europea del secondo dopoguerra: sono state le loro politiche fallimentari, a livello nazionale come su scala europea, insieme al tramonto del pensiero progressista, ad averci portato dove siamo.

Purtroppo sono d'accordo con lui. Troppo a lungo i progressisti europei hanno contato su un ravvedimento dei loro elettori per non dare l'impressione di arrendersi senza combattere: anzi, prima ancora, senza avere nemmeno un'alternativa da proporre al graduale disfacimento del loro stesso patrimonio ideale. Di tutto questo l'assetto delle istituzioni europee è stato sicuramente un alibi e insieme una concausa. Un alibi perché ha funzionato da stato di necessità dietro cui trincerarsi, e una concausa perché ha alimentato ogni possibile risentimento popolare verso quell'immaginaria tecnocrazia europea su cui gli stessi governi nazionali avevano a lungo scaricato le loro responsabilità. Vediamo di ricostruire l'accaduto.

La crisi dell'eurozona non ha soltanto confermato la scarsa credibilità democratica dell'Unione europea. Ha anche dissolto la narrazione dell'Unione quale organizzazione tecnocratica ben funzionante che aveva avvolto le sue prestazioni per parecchi decenni. Questi giudizi, è bene precizarlo subito, non appartengono a un euroscettico che può esibirli come un trofeo, ma a un europeista molto preoccupato che cerca ancora vie di uscita accettabili per un'impresa nella quale continua a credere anche quando la vede vacillare.

Già prima che si aprisse il capitolo della tenuta finanziaria della Grecia si capiva che il processo decisionale dell'Unione non era idoneo a fronteggiare l'aggressione della finanza globale all'euro. Contrariamente ai sistemi costituzionali nazionali - i quali si fondano su una serie di bilanciamenti tra democrazia rappresentativa espressa dall'istituzione parlamentare

ed efficienza dell'azione di governo, chiamato infine a rispondere davanti al Parlamento per il suo operato - nel sistema dell'Unione l'equilibrio istituzionale fra elementi intergovernativi e sovranazionali, rappresentati rispettivamente dal Consiglio dei ministri e dalla Commissione insieme al Parlamento, e la dispersione del potere decisionale amministrativo fra numerosi centri di autorità hanno finora impedito la possibile emersione di un governo europeo, e con esso la formazione di un credibile circuito fra potere e responsabilità.

Il drenaggio di poteri decisionali dagli Stati membri all'Unione consenti alle élites politiche nazionali di addossare sulle istituzioni europee l'intero peso di decisioni impopolari

A rendere tipica l'arena istituzionale dell'Ue è il fatto che chiunque vi eserciti potere politico o amministrativo non ne è responsabile, almeno in via di fatto: il che spiega perché l'Unione produce politiche pubbliche senza esprimere una propria politica. Lo conferma l'assenza di autentici partiti europei quali interlocutori dell'opinione pubblica, nonostante le previsioni del Trattato di Lisbona (2009), nonché l'organizzazione interna del Parlamento, fondata sulla "divisione delle spoglie" tra famiglie politiche che le contrattano secondo un modello consociativo, piuttosto che su vere e proprie divisioni politiche. L'opacità dei decisori politici viene poi ulteriormente rafforzata da come la loro azione viene rappresentata a livello nazionale, dove i media e i partiti cooperano decisamente coi governi nell'isolare l'Unione dall'immaginazione politica.

Eppure anche dopo il Trattato di Maastricht (1993), che segnò l'avvio di un processo di integrazione politica e non più solo economica del continente, era ancora possibile ritenere che lo storico "deficit democratico" dell'Unione fosse compensato dalla sua capacità di fornire risultati che gli Stati membri non avrebbero mai potuto assicurare singo-



larmente. Alla fine del secolo scorso, a quanti lamentavano (soprattutto dalle parti del Parlamento europeo) l'assenza di legittimazione democratica dell'Unione, o *input legitimacy*, alcuni studiosi potevano obiettare che la sua legittimazione non si misurava in termini di investitura democratica delle sue istituzioni, ma di risultati raggiungibili solo su scala continentale, o *output legitimacy*.

Fino a che punto la tesi continua a funzionare? E' vero che, se non ci fosse l'euro, le monete nazionali sarebbero sbranate dal grande gioco della finanza globale, e che se l'Unione fosse solo un'unione doganale i mercati nazionali entrerebbero subito in crisi. Così come è evidente che, se la difesa e la politica estera europea fossero davvero comuni, e non un'accozzaglia di politiche e interessi nazionali, l'Unione potrebbe imporsi come *global player* anziché restare preda dei tre grandi blocchi militari ed economici che si stanno contendendo il potere nel mondo. Tutte queste verità, però, nulla tolgono ad altre, maturate questa volta all'interno dell'Unione: l'incapacità di rispondere alle sfide esterne, anche finanziarie (tranne che da parte della Bce), i conflitti Nord-Sud sul debito e sulle migrazioni e quelli Ovest-Est sulla stessa identità europea.

Stiamo parlando di una crisi di rendimenti dell'Unione, ossia di *output legitimacy*, che a sua volta, traducendosi in impoverimento di alcune fasce popolari e in risentimento di molte altre, ha reso incandescente la crisi da *input legitimacy*. L'inizio del processo possiamo farlo risalire al Trattato di Maastricht, con la scissione strutturale fra una politica monetaria affidata a una banca centrale, secondo un modello prossimo a quello di una federazione, e una politica economica affidata al coordinamento dei governi nazionali riuniti in Consiglio.

Il drenaggio di poteri decisionali dagli Stati membri all'Unione consentì alle élites politiche nazionali di addossare sulle

istituzioni europee – compreso il Consiglio, massima istanza intergovernativa – l'intero peso di decisioni impopolari. Affinché funzionasse questo scarico di responsabilità, risolto non detto del deficit democratico, le istituzioni europee dovevano restare avvolte nell'alone di impersonalità e tecnicità che le aveva sempre caratterizzate. La voluta tecnicizzazione, la scarsa trasparenza dei processi decisionali, la complessità e l'irresponsabilità degli apparati che vanamente la Commissione esortava a superare, non sono frutto di un caso. Riflettono, al contrario, la natura profonda dei rapporti politici fra gli Stati membri e l'Unione, e delle loro ripercussioni sul cittadino, terzo escluso (e ingannato) dalla partita.

Su questo scenario le ripercussioni della crisi della finanza globale sull'eurozona hanno avuto l'effetto di un detonatore. Mentre la Commissione entrava in un cono d'ombra (pensiamo alla presidenza Barroso, preferito ad altri per la sua evidente acquiescenza: il discorso cambierà, ma solo in parte, con Juncker), il potere decisionale veniva assunto dal Consiglio europeo (dove siedono i Capi di Stato e di governo) ben di là delle previsioni del Trattato di Lisbona. E il trionfo della componente intergovernativa comportava due conseguenze rilevanti.

Intanto si perfezionava il paradosso già presente dai tempi di Maastricht. Lo squilibrio fra un centro unico, ed efficace, di politica monetaria e un debole coordinamento delle politiche economiche nazionali portava al risultato che la Bce si ritagliava poteri discrezionali (il *Whatever it takes* di Draghi) sconosciuti all'originario disegno dei trattati: mentre il Consiglio europeo, e in assenza di unanimità dello stesso gli Stati membri con accordi internazionali, emanavano regole sempre più intrusive per le politiche economiche e sociali nazionali, culminate nel *Fiscal Compact* (2013), coi mercati che si

fidavano solo della Bce e non di quelle regole (e giustamente, vista la loro farraginosità e difettosa attuazione).

In secondo luogo si accendevano forti conflitti fra Stati creditori e debitori, e fra alcuni dei loro governi e le rispettive banche centrali. Il coordinamento affidato ai coordinati continuava ovviamente a non funzionare, aggravato però dal varo di regole sempre più stringenti. A questo proposito si dimentica spesso che tali regole erano state anticipate da una revisione della Legge fondamentale tedesca del 29 luglio 2009: compresa l'eliminazione della regola che consentiva alla Federazione e ai *Laender* di far ricorso all'indebitamento per finanziare spese in conto capitale (*golden rule*).

Queste scelte sono state riprese nella normativa secondaria europea: nel *Fiscal Compact* e solo in parte nella revisione delle disposizioni delle Costituzioni italiana e spagnola sull'equilibrio di bilancio. Anche l'eliminazione della regola che consentiva il ricorso all'indebitamento in presenza di spese in conto capitale fu dunque decisa anzitutto in Germania, con un'autolimitazione che riflette l'accoglimento della versione più intransigente dell'ordoliberalismo nella sua patria di origine. Se così è, la soluzione del dilemma fra discrezionalità e regole a favore delle seconde è dipesa solo in parte dal basso fattore reputazionale dei paesi con un elevato debito pubblico.

E' l'Unione ad essere percepita come una caserma: e le percezioni popolari vanno ricostruite anche quando ci risultano sbagliate

Hanno contato altrettanto il contestuale smottamento dell'equilibrio istituzionale a favore del Consiglio europeo e il clima culturale dominante in Germania e tradotto in dispositivi costituzionali. L'eliminazione della *golden rule* suscitò ben presto, non solo nei paesi debitori, l'interrogativo se non innescasse un circolo vizioso fra contrazione delle risorse necessarie agli investimenti e nuovo indebitamento: anche se, nel gennaio 2015, una Comunicazione della Commissione ha fornito un'interpretazione elastica delle clausole di flessibilità, queste rimangono pur sempre eccezioni alla regola e l'interrogativo è rimasto senza risposta.

Un altro circolo vizioso. Il Fondo monetario internazionale ha più volte sottolineato che l'entità e lo scadenziario del debito greco erano insostenibili, e ne ha proposto la ristrutturazione minacciando di ritirare, in caso contrario, il proprio rappresentante dalla *troika*. Ma le autorità dell'Unione non ne hanno voluto sapere. Tutti sanno che i termini attualmente previsti per il rimborso del debito greco sono insostenibili, ma i negoziati per il rimborso si sono rinnovati periodicamente come se lo fossero,

imponendo un regime di condizionalità via via più stretto. Se, come ha scritto Ulrich Beck, le società europee si muovono fra una "assenza di sapere" e un "dover procedere a tentoni", ciò dipende in definitiva dalla mancata risposta dei governi a certi interrogativi elementari suscitati dai vincoli finanziari che hanno concordato in sede europea. Quando è così, la tentazione di rifugiarsi nei confini nazionali può apparire naturale agli elettori che più ne sono colpiti, senza che nemmeno avvertano un restringimento di orizzonti. Casomai è l'Unione ad essere percepita come una caserma: e le percezioni popolari vanno ricostruite anche quando ci risultano sbagliate.

Ancora pochi anni fa molti osservatori ritenevano che i governi sanno bene come continuare lo spettacolo, mentre non sanno compiere il salto necessario a porre fine alle crisi ricorrenti: quello verso una unione politica in cui gli inevitabili dilemmi tra sovranità nazionale e integrazione economica, finanziaria e monetaria siano chiaramente riconosciuti, condivisi con un elettorato illuminato, e infine accettati attraverso procedure democratiche rafforzate. Ora che lo spettacolo è finito, il salto potrebbe essere tardivo. Non solo la crisi finanziaria ha fatto venire allo scoperto il ruolo dominante dei governi a Bruxelles, ma le sconfitte dei loro partiti di riferimento rivelano che gli elettori ne sono divenuti consapevoli.

Questo è il contesto, molto resistente e risalente, nel quale si colloca la crisi europea: che accentua il disincanto dell'elettorato verso l'Unione e determina l'ascesa del populismo, così riducendo ulteriormente la *input legitimacy* delle istituzioni politiche europee. Come molti hanno notato, la correlazione fra crisi economica dei singoli Stati membri e ascesa del populismo è molto bassa, la seconda potendo verificarsi o meno indipendentemente dalla prima. A determinare il successo dei leader e dei movimenti populistici è piuttosto la mancanza di visione e di obiettivi politici chiaramente definiti in sede europea, che si rovescia a livello nazionale nel momento in cui cresce la percezione che le decisioni politiche fondamentali vengono prese a Bruxelles, non nelle capitali nazionali.

Sappiamo che il ritorno al popolo concreto propagandato dai populistici è una finzione tanto grossolana quanto pericolosa. Ma questo non ci può consolare, perché la sirena populista fa presa in reazione ad altre finzioni, quelle di una élite che ha segato il ramo su cui era seduta. A chi volesse saperne di più, suggerisco non un saggio ma uno straordinario racconto: Robert Menasse, *La capitale*, Sellerio, 2018. La capitale è Bruxelles, e il racconto comincia con la surreale corsa di un maiale per le strade del centro. E' la storia di una nevrosi collettiva.