



Crisi dell'Unione Europea: per una ripresa d'iniziativa

Stefano Micossi
Daniel Gros

Dicembre 2006

assonime

EuropEos

*EuropEos è una libera associazione di studiosi di diverse discipline
– il diritto, l'economia, le scienze politiche e il giornalismo –
creata nel 2002, su impulso di Assonime, per contribuire ai lavori
della Convenzione per il Trattato costituzionale.*

*In seguito, essa ha continuato a riunirsi
per discutere i temi del futuro dell'Europa
e le questioni strategiche dell'Unione europea*

Con il sostegno di:

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

Dicembre 2006 - Roma, Italia.

Tutti i diritti riservati.

Nessuna parte di questa pubblicazione può essere riprodotta,
o trasmessa in alcuna forma o con alcun mezzo senza il consenso di EuropEos.

www.europeos.it
europeos@assonime.it

Crisi dell'Unione Europea: per una ripresa d'iniziativa

Stefano Micossi e Daniel Gros¹

1. Riconoscere i problemi e affrontarli nell'ordine giusto

L'Unione europea è in profonda crisi: nell'opinione pubblica prevalgono sentimenti di risentimento e sfiducia nei confronti delle istituzioni europee, come drammaticamente dimostrato dal fallimento dei referendum sul Trattato costituzionale in Francia e in Olanda.

Purtroppo, né la diagnosi né la cura sono ancora chiare. Dobbiamo vedere il calo di popolarità come l'effetto transitorio della bassa crescita e della disoccupazione o, invece, come una reazione profonda alle tensioni sociali prodotte dalla globalizzazione e dall'immigrazione? O invece l'impopolarità è dovuta alla frustrazione per l'apparente incapacità del Consiglio europeo di raggiungere accordi su questioni vitali per la sicurezza e il benessere dei suoi cittadini? Oppure, ancora, sono la distanza e la complessità delle istituzioni comuni, generatrici di flusso infinito di regole ingombranti, apparentemente insensibili alle obiezioni provenienti da ogni direzione? O, infine, è l'assenza di responsabilità democratica delle istituzioni europee, la percezione diffusa che le istituzioni comunitarie abbiano furtivamente sottratto parti di sovranità, espropriando i cittadini della possibilità di influire su decisioni fondamentali per gli assetti economici e sociali, modificando le loro società senza chiedere il permesso?

Nonostante non siano sempre ben fondate, tali recriminazioni identificano questioni politiche costantemente sollevate nei dibattiti pubblici, alle quali occorre trovare risposte convincenti. Ovviamente, curare i sintomi non sempre costituisce la buona cura. Ad esempio, le diffuse resistenze ai processi di integrazione e all'immigrazione non giustificano la costruzione di barriere alla libera circolazione dei flussi migratori e dei capitali; la risposta protezionistica danneggerebbe pesantemente l'economia senza minimamente contribuire a risolvere le tensioni all'interno delle nostre società. Altre critiche sono più fondate, ad esempio quelle relative all'inefficiente funzionamento delle istituzioni comunitarie e alla mancanza di adeguati meccanismi di responsabilità politica; ma a queste questioni le *élites* politiche e amministrative europee sono rimaste sorde nelle Conferenze intergovernative di Amsterdam e di Nizza, così come nei lavori della Convenzione che ha portato al Trattato costituzionale.

¹ Stefano Micossi è il direttore generale dell'Assonime; dal 1995 al 1998 è stato direttore generale dell'Industria alla Commissione europea. Daniel Gros è il direttore del Centre for European Policy Studies (CEPS) di Bruxelles. Questa nota è la traduzione italiana del Policy Brief n. 117/2006 del CEPS: "Crisis in the European Union: a Fresh Start", pubblicato contemporaneamente a Bruxelles nella versione inglese. Gli autori ringraziano Fabrizia Peirce per l'eccellente assistenza fornita nella redazione del saggio.

In alcuni stati membri, la relazione tra l'opinione pubblica nazionale e i *policy maker* è complessa come quella a livello europeo. In Francia la sfiducia verso l'*élite* di governo è molto forte. A lungo è stato fatto credere all'elettorato francese che tutti i successi derivassero dal governo francese e tutti i problemi nascessero dall'operato di Bruxelles o dalla globalizzazione. Non può sorprendere, dunque, che quando la stessa *élite* politica ha tentato di 'vendere' all'opinione pubblica il progetto di Trattato costituzionale, il risultato sia stato un sonoro 'no' sia all'Europa sia alla stessa *élite* nazionale.

Fino a qualche tempo fa non si attribuiva molta importanza al declinante entusiasmo nell'opinione pubblica per l'integrazione europea perché i compromessi raggiunti a livello europeo venivano fatti approvare, seppure a fatica, dai parlamenti nazionali; i governi che avevano firmato gli accordi riuscivano ancora a imporre l'agenda. Con il fallimento dei referendum in Francia e in Olanda non è più dato di fare affidamento in quello che un tempo veniva chiamato "consenso permissivo". Ciò implica, tra l'altro, che le debolezze politiche interne a uno stato membro chiave producono delle esternalità negative per tutta l'Unione.

La crisi di legittimità, pertanto, esiste sia a livello europeo sia, in molti casi, a livello nazionale. Ciò implica che i problemi dell'Unione europea non possono essere risolti pienamente finché la democrazia non sia in grado di funzionare in modo soddisfacente anche a livello nazionale. Tuttavia, un miglior funzionamento e una maggiore responsabilità democratica dell'Unione europea, così come la distribuzione chiara delle competenze tra gli stati membri e l'Unione, non sono solo un vantaggio di per sé, ma possono contribuire anche a chiarire i termini dei dibattiti nazionali.

Il Consiglio europeo ha discusso il calo di popolarità dell'Unione e il possibile fallimento del processo di ratifica del Trattato Costituzionale, senza finora trovare la via per reagire. Nel giugno 2005, i Capi di stato e di governo hanno sollecitato un periodo di riflessione che coinvolgesse i "cittadini, la società civile, le parti sociali, i parlamenti nazionali e i partiti politici". La principale conclusione è che "i cittadini continuano a sostenere il progetto europeo...[ma]...si attendono che l'Unione dimostri il suo valore aggiunto". Nel giugno 2006, il Consiglio europeo ha adottato un "duplice approccio" in base al quale, da un lato, esso si sarebbe impegnato a "mostrare risultati concreti" dalle politiche comuni, nell'ambito dei Trattati esistenti; dall'altro, avrebbe "continuato a riflettere" sulle riforme istituzionali e sul processo di ratifica del Trattato costituzionale.

Le conclusioni della presidenza illustrano vividamente, se non le soluzioni, le sensibilità politiche in questo frangente. La prima preoccupazione riguarda la sicurezza interna, dove si annunciano sforzi ulteriori per l'attuazione dell'*acquis* di Shengen e varie misure per il controllo delle frontiere comuni e la cooperazione in materia di polizia e di riconoscimento delle sentenze giudiziarie; un "approccio globale" in materia di immigrazione con l'obiettivo principale di mitigare le pressioni degli immigrati sui confini europei; misure di lotta contro il terrorismo, il

crimine internazionale e il traffico di esseri umani. I temi come l'ambiente, l'energia e l'economia vengono per secondi. Enfatiche enunciazioni di sostegno sono riservate al protocollo di Kyoto e alla Carta dell'energia, alla strategia di Lisbona e al modello sociale europeo; l'elenco degli obiettivi è lungo, ma mancano impegni concreti e l'insieme non appare coerente. Gli strumenti per l'attuazione delle politiche comuni appaiono deboli: si evita di specificare precisamente le azioni attese e di verificare pubblicamente i risultati, confrontando i progressi nei diversi stati membri, per timore di imbarazzare qualcuno.

Significativamente, il capitolo "Guardare al futuro" colloca prima le istituzioni, poi l'allargamento. Il messaggio è chiaro: un ulteriore allargamento dovrà essere subordinato a riforme adeguate delle istituzioni comuni – senza alcun accordo su cosa dovrebbe essere cambiato e in che modo. Anche in questo caso l'enunciazione indica piuttosto dove si concentra il dolore. Il Consiglio promette di migliorare la trasparenza delle sue deliberazioni; di rafforzare il ruolo dei parlamenti nazionali durante le fasi iniziali del processo legislativo europeo in modo da rafforzare il principio di sussidiarietà; di migliorare le procedure della 'comitologia', non a torto viste con sospetto come il luogo di decisioni opache e lontane dalla vista del Parlamento europeo e dell'opinione pubblica. Sul Trattato costituzionale il Consiglio ha poco da dire, a parte notare che alcuni paesi continuano ancora il processo di ratifica: parole in codice che segnalano le divisioni circa il destino di quel testo.

L'allargamento è l'ultimo argomento. Nella sua riunione di dicembre, il Consiglio discuterà "tutti gli aspetti relativi a ulteriori allargamenti, compresa la capacità dell'Unione di accogliere nuovi membri" in quanto "il ritmo dell'allargamento deve tener conto delle capacità di assorbimento dell'Unione". Di conseguenza, la Commissione è stata invitata "a preparare un rapporto su tutti gli aspetti pertinenti relativi alla capacità di assorbimento dell'Unione", incluse in particolare "la comprensione dell'allargamento da parte dei cittadini ... e la necessità di spiegare adeguatamente il processo di allargamento". Tale rapporto è stato pubblicato in novembre²: il problema viene sezionato in questioni operative sul funzionamento delle istituzioni, l'impatto dell'allargamento sul bilancio europeo e la capacità dei nuovi stati membri di soddisfare gli obblighi dell'ingresso nell'Unione. La conclusione fin troppo veloce è che non emergono seri ostacoli, ma è necessaria una migliore comunicazione per convincere un'opinione pubblica riluttante: sfortunatamente, è poco probabile che l'opinione pubblica si lasci rassicurare da argomentazioni tecniche. La manifesta opposizione a ulteriori allargamenti emersa in molti ambienti sta generando nei paesi candidati una crescente opposizione al proseguimento delle necessarie riforme interne.

Complessivamente, mentre la macchina continua a macinare iniziative, molte senz'altro utili, la nave appare incapace di avanzare, del tutto incapace di ristabilire il contatto con suoi cittadini. Il nodo della questione risiede nell'ambiguità e nell'opacità degli obiettivi dell'azione comune nei settori che più interessano

² Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007, COM(2006) 649 definitivo, 8 novembre 2006.

l'opinione pubblica: invece di affrontarle, per diversi anni ormai gli Stati membri hanno celato le divergenze dietro un linguaggio contorto, riconoscendo legittimità a tutte le diverse visioni e non sapendone scegliere nessuna. La Commissione ha assecondato questa attitudine riempiendo i suoi documenti di lunghi elenchi di obiettivi, consentendo a ciascuno di credere di averne il suo sostegno.

Per ristabilire il consenso, è cruciale affrontare con nuove iniziative tre questioni critiche: il ruolo e gli obiettivi del coordinamento delle politiche economiche, il bilancio comunitario e il *deficit* democratico delle istituzioni europee. Le probabilità di successo aumenterebbero affrontando le questioni nel giusto ordine. Prima il coordinamento delle politiche, che riveste importanza cruciale nel ricreare un sostegno intorno all'obiettivo dell'integrazione economica. Poi il bilancio, il quale ha bisogno di nuove procedure decisionali per poter meglio adattarsi in risposta alle priorità politiche dell'Unione, dalle quali oggi appare lontano. Infine, una volta ristabiliti un quadro credibile delle politiche economiche e del bilancio, il dibattito sulle istituzioni potrebbe svilupparsi su più solide fondamenta.

Le decisioni chiave, almeno sulla direzione da intraprendere, dovrebbero essere prese in tempo per le elezioni europee nel 2009. Non è un compito impossibile se i leader europei intendono veramente recuperare la credibilità dell'Unione.

2. Il coordinamento 'soffice' delle politiche economiche

Il coordinamento delle politiche all'interno dell'Unione continua a basarsi su 'dure' regole vincolanti per la libera circolazione, la politica di concorrenza e gli aiuti di stato, e le politiche monetaria e fiscale; il coordinamento 'soffice', non vincolante, prevale in tutti gli altri campi (Micossi 2003). Le regole vincolanti sono semplici. La libera circolazione e le politiche di concorrenza devono essere rispettate, sotto la minaccia di sanzioni legali; sono permesse eccezioni per ben identificati e circoscritti interessi pubblici. La politica monetaria è centralizzata nelle mani del Sistema europeo indipendente delle banche centrali; la politica fiscale è di competenza degli stati membri, i quali devono però rispettare vincoli sul disavanzo annuale e il debito complessivo del settore pubblico.

Il coordinamento soffice trae fondamento giuridico dagli articoli 98-99 (per le politiche macro-economiche) e 125-129 (per le politiche sull'occupazione) del Trattato che istituisce la comunità europea (CE). Secondo questi articoli gli stati membri devono considerare le politiche economiche e occupazionali come "una questione di interesse comune" e devono coordinarle "all'interno" del Consiglio dell'Unione. Il Consiglio adotta annualmente orientamenti comuni e linee guida per le politiche economiche (i grandi orientamenti delle politiche economiche o GOPE) e l'occupazione; i suoi membri sono tenuti ad illustrare periodicamente ai colleghi le misure nazionali di attuazione, ma non sono previste sanzioni in caso di mancato

rispetto delle linee guida. La 'pressione dei pari' dovrebbe essere rafforzata attraverso la predisposizione di tabelle di confronto dei risultati conseguiti, favorendo in tal modo anche l'adozione delle 'pratiche migliori'. La Commissione fornisce il segretariato, ma non dispone di un potere formale di iniziativa; il Parlamento europeo viene informato. A questo metodo si è attribuito il nome di Metodo di coordinamento aperto (MCA).

Nel 2000 a Lisbona il Consiglio europeo ha adottato un ambizioso programma di riforme strutturali volto ad aumentare la crescita della produttività e accelerare la transizione verso l'economia della conoscenza – la Strategia di Lisbona – attraverso il MCA. Gli obiettivi indicati coprivano le principali politiche economiche e sociali: l'istruzione, l'occupazione e i sistemi di *welfare*, la stabilità macro-economica e finanziaria; in molte aree venivano esplicitati obiettivi quantitativi. Eppure, l'Unione non ha competenze in queste materie. L'evidente esigenza di coordinamento nell'ambito del Consiglio che si esprime in tali decisioni richiede una spiegazione. Le questioni, in realtà, sono due: in primo luogo, perché gli stati membri vogliono coordinare le loro politiche a livello comunitario, al di là di quanto è previsto dalle regole vincolanti del Trattato? Secondo, come bisogna costruire l'esercizio in modo da renderlo utile ed efficace?

Perché un coordinamento soffice delle politiche economiche?

La maggior parte degli economisti ritiene che non vi siano grandi benefici dal coordinamento delle politiche a livello europeo, dato che le esternalità empiricamente misurate – sulla crescita, l'occupazione o l'inflazione – tra i membri dell'Unione risultano di modesta entità, in particolare quelle delle politiche d'offerta dell'Agenda di Lisbona (con l'unica eccezione forse per le politiche sulla ricerca). Inoltre l'eterogeneità delle strutture economiche e sociali degli stati membri comporta costi crescenti dell'attuazione di politiche uniformi (Tabellini e Wyplosz 2004). La conclusione inevitabile è che i governi non sono sanno abbastanza economia e i loro tentativi di coordinamento sono un inutile spreco di energia.

Tuttavia, una delle fondamentali premesse delle scienze sociali è che i comportamenti osservati rivelano qualcosa non solo sulle preferenze individuali, ma anche sull'efficienza degli assetti istituzionali osservati. In questo senso, il premio Nobel Gary Becker ha sostenuto che l'ammontare di redistribuzione osservato nelle società è socialmente ottimale; analogamente, secondo Andrew Moravcsik (1998) gli assetti istituzionali dell'Unione riflettono un compromesso funzionante tra le preferenze politiche dei diversi stati. Se si applica questa linea di ragionamento anche al problema in esame, gli economisti non hanno guardato l'evidenza giusta.

Il principale obiettivo del Trattato CE è l'integrazione economica, che si realizza attraverso le quattro libertà di circolazione – beni, servizi, capitali e persone – e la creazione del mercato interno (articoli 3 e 14). Per preservare flussi commerciali e dei

pagamenti aperti, per cinque decenni ormai i membri della Comunità europea, poi l'Unione, hanno accettato vincoli sempre più stringenti alla propria autonomia nazionale. Dopo il collasso del sistema di Bretton Woods, alla fine degli anni Settanta venne creato il Sistema monetario europeo (SME) per stabilizzare i tassi di cambio all'interno della Comunità europea; all'inizio degli anni Novanta, la crisi dello SME – quando la lira e la sterlina inglese furono espulse dallo SME da irresistibili attacchi speculativi – convinse gli stati membri, ad eccezione del Regno Unito, a rinunciare alla politica monetaria e adottare l'euro per proteggere il mercato interno. L'esigenza di preservare stabili flussi commerciali spiega anche perché gli stati membri della CE hanno trascinato un'Italia restia e finanziariamente instabile nello SME nel 1979 e nell'unione monetaria nel 1998.

Questa palese preferenza per la stabilità dei tassi di cambio richiama l'attenzione verso un'altra caratteristica della struttura economica della CE: la rigidità dei mercati del lavoro, dei capitali e dei servizi, protetti dalle forze di mercato attraverso la regolazione e gli accordi corporativi. Gli aggiustamenti dei tassi di cambio non erano visti di buon occhio perché mettevano in discussione gli equilibri stabiliti tra capitale e lavoro, tra il settore pubblico e quello privato, tra le diverse attività economiche. Tuttavia, con il rafforzamento dell'integrazione e delle pressioni concorrenziali, l'unione monetaria ha esercitato nel tempo una pressione sempre più forte a ripudiare le rigidità e le barriere all'entrata. Se i prezzi e i salari non possono variare in risposta alle forze di mercato, allora il peso dell'aggiustamento ricade inevitabilmente sul mercato del lavoro, creando elevata disoccupazione.

Le rigidità e le protezioni presenti nelle nostre economie sono incompatibili con la piena realizzazione del mercato interno: cosa che spiega perché ampi strati dell'opinione pubblica vedano le politiche dell'Unione e l'euro come una minaccia al loro “modello sociale”, perché la direttiva sui servizi è risultata così controversa. Nel lungo periodo, l'incapacità di affrontare le rigidità nazionali, in particolare nelle grandi economie continentali, rappresenta una minaccia mortale per il mercato interno. Se l'Italia o la Francia non riusciranno ad accettare una maggiore flessibilità e ad aprire i mercati, alla fine potrebbero essere obbligate a rinneare la libera circolazione e abbandonare l'euro, con rovinose conseguenze per tutti. Il coordinamento delle politiche economiche serve ad allontanare questo pericolo.

Pertanto, esiste un 'bene comune' fatto di politiche nazionali 'sane' – cioè politiche in tutti gli stati membri coerenti con l'integrazione nel mercato interno; è probabile che questo bene pubblico sia prodotto in quantità insufficiente poiché le ripercussioni esterne delle politiche economiche non sono prese in adeguata considerazione nelle delibere nazionali. Questa esternalità può ben spiegare perché gli stati membri dell'Unione hanno deciso di “considerare le proprie politiche economiche come materia di interesse comune” e, di conseguenza, hanno concordato procedure per il loro coordinamento. Hanno deciso di procedere “nell'ambito del Consiglio europeo” e con procedure *ad hoc* perché tali materie non sono di competenza della Comunità ed intendono mantenere pieno controllo sulle politiche nazionali.

Come ben argomentato in FMI (2004b) e Debrun e Pisani-Ferry (2006), i benefici del coordinamento vengono rafforzati in presenza di *learning spillover* – esternalità di apprendimento nelle politiche di riforma. Tra le altre cose, l'opinione pubblica si oppone alle riforme strutturali per la forte incertezza sui costi di aggiustamento e la loro distribuzione; lo scambio di informazioni tra *policy maker* può aiutare a migliorare il disegno e a tranquillizzare sugli effetti delle riforme, facilitando le decisioni. L'evidenza empirica fornisce sostegno a questa impostazione: le riforme tendono a diffondersi a ondate e seguire percorsi simili all'interno di paesi e regioni che presentano caratteristiche comuni, confermando la presenza di fenomeni imitativi (FMI 2004a).

L'esistenza di *learning spillover* e di imitazione nelle politiche economiche conferma l'importanza del messaggio di *policy* inviato al pubblico dal Consiglio europeo. Se il messaggio è chiaro e gli stati membri mostrano che intendono agire per darvi attuazione, si può avviare un circolo virtuoso di migliori aspettative che alimentano migliori *performance* economiche. Ciò non solo ridurrebbe il costo delle riforme; rafforzerebbe anche l'immagine dell'Unione nella misura in cui i cittadini tornerebbero a considerarla come la fonte di soluzioni efficaci alle proprie difficoltà.

Quali obiettivi per le politiche comuni?

Consegue da quanto esposto che il principale obiettivo del coordinamento delle politiche economiche a livello comunitario è di creare consenso sulle riforme strutturali orientate al mercato, per convincere opinioni pubbliche spaventate che l'integrazione economica e la libera circolazione sono destinate a migliorare le loro condizioni economiche invece che a metterle in pericolo. Le regole vincolanti già in essere non basterebbero allo scopo; in effetti negli anni recenti esse sono state vissute come un'intollerabile limitazione dell'autonomia politica nazionale.

Il messaggio del Consiglio europeo sulla direzione che le politiche economiche avrebbero dovuto seguire non è mai stato chiaro: che occorre un cambiamento ma contemporaneamente va preservato il nostro "modello sociale"; che sono necessarie misure di apertura nei mercati dei servizi ma si vogliono conservare alcune speciali protezioni – per l'impiego pubblico, le professioni regolate, i negozianti al dettaglio e i professori universitari – molto al di là di quanto appaia giustificabile dall'interesse pubblico; che sono auspicabili una maggiore flessibilità e adattabilità del lavoro, ma che forse aumentando la spesa per l'istruzione e la ricerca si potrebbe innalzare la produttività senza bisogno di ridurre la protezione sociale.

Il messaggio è confuso perché il Consiglio europeo è diviso sulla cura della bassa crescita europea. Alcuni paesi invocano politiche di bilancio espansive come alternativa all'apertura dei mercati; vorrebbero anche attenuare gli effetti della concorrenza fiscale sui flussi di capitale privato imponendo aliquote minime di tassazione sul reddito delle società. Altri paesi pongono l'enfasi sulle misure dal lato

della offerta; ritengono che il capitale fuggirebbe aumentando l'imposizione fiscale sulle imprese e che i governi dovrebbero concentrarsi sulla creazione di un ambiente economico, sociale e istituzionale favorevole all'imprenditorialità e all'assunzione del rischio. Questi tesi ha dalla sua parte una solida evidenza empirica che mostra come la spesa pubblica non possa generare crescita sostenibile. Invece, le riforme che aprono i mercati generano sempre maggiore crescita e minore disoccupazione; gli investimenti in ricerca e infrastrutture sono efficaci solo in un ambiente economico favorevole.

Finché non si risolvono questi disaccordi, non potrà esserci un messaggio politico chiaro e l'opinione pubblica continuerà a considerare il Consiglio europeo inefficace, se non addirittura irrilevante. Un forte messaggio non può che basarsi su politiche credibili centrate sull'impegno rinnovato per gli obiettivi di integrazione e di creazione di strutture economiche flessibili. Altrimenti l'intero progetto europeo non potrà avanzare e rimarrà vulnerabile alle sirene del protezionismo.

Contemporaneamente, occorre rassicurare i cittadini sul fatto che verranno aiutati ad affrontare l'integrazione e la globalizzazione; che politiche adeguate possono aumentare il numero di coloro che beneficeranno dall'integrazione e proteggere coloro che inizialmente saranno danneggiati. Vi sono nell'Unione numerose storie di successo che possono essere mostrate per allontanare i timori dei cittadini e possono essere replicate. I compromessi e l'ambiguità degli obiettivi politici hanno distolto l'attenzione dalla questione reale: che è quella di gestire i processi di aggiustamento in maniera appropriata, invece di rifiutarli, convincendo i lavoratori che non saranno lasciati soli. A questo riguardo, due aspetti assumono particolare rilievo: i sistemi di protezione dell'occupazione e l'immigrazione.

Dalla protezione del lavoro alla protezione del reddito

Le norme obsolete che regolano il mercato del lavoro sono la principale ragione per cui i benefici del mercato interno e dell'unione monetaria non si realizzano appieno e la produttività e l'innovazione ristagnano (Sapir 2005). Esse sono anche fonte diretta di insicurezza per gli *insider*, ossia i lavoratori protetti, che vedono i loro scudi corporativi sgretolarsi sotto le pressioni della globalizzazione e del cambiamento tecnologico e si oppongono al cambiamento solo per guadagnare tempo. Le stesse protezioni impediscono agli *outsider* di sperare in un lavoro stabile e li consegnano a una vita precaria di esclusione. L'insicurezza di entrambi fornisce terreno fertile per i sentimenti anti-europei.

Le positive esperienze di riforma nei paesi anglo-sassoni e nord-europei mostrano che non siamo condannati alla stagnazione e al declino, purché vi sia la disponibilità ad adattare le nostre istituzioni economiche e sociali. La protezione rigida del lavoro dovrebbe essere sostituita da un sistema di protezione temporanea del reddito e di

politiche attive che assistano i lavoratori coinvolti nelle ristrutturazioni ad accedere a nuove occupazioni; in tal modo le risorse potrebbero muoversi più liberamente verso nuovi settori e attività più innovative. La graduale eliminazione dei sistemi di *dual labour market* renderebbe le nostre società più eque e rafforzerebbe l'efficienza economica: un studio recente mostra che nel lungo periodo il *dual labour market* distrugge capitale umano, con effetti avversi permanenti sulla produttività e la crescita potenziale (Allard e Lindert 2006).

Il Consiglio europeo può giocare un ruolo primario nel promuovere le politiche giuste. Il messaggio sarebbe recepito più distintamente se fosse semplice e diretto e indicasse misure precise: ad esempio, potrebbe raccomandare di accompagnare la necessaria riduzione della protezione dell'occupazione con la previsione di un salario minimo e di un sussidio per la disoccupazione a livello europeo pari al salario minimo – determinato in corrispondenza del 50-70 per cento del salario minimo dei lavoratori regolari a bassa qualificazione. Le politiche attive del lavoro, come già in vigore con successo in molti paesi dell'UE, garantirebbero la formazione e il reinserimento a quelli colpiti dalle ristrutturazioni.

Politiche sociali e permessi di lavoro

L'immigrazione pone sfide ancora più impegnative alla libera circolazione in quanto essa è diffusamente percepita come la principale fonte di insicurezza economica; gli immigrati vengono inoltre visti come una minaccia alla disponibilità di servizi sociali per le fasce più povere dei nativi. Questi timori alimentano le resistenze all'allargamento. Secondo un'indagine del 2006 di Eurobarometro sul "Futuro dell'Europa", il 63 per cento degli intervistati dell'UE-15 ritiene che l'allargamento aumenti la disoccupazione (nel 2003 la percentuale era del 43 per cento); in Austria e in Francia questo valore supera il 70% (Grant 2006).

La dimensione europea di questo problema è magnificata dalla presenza di rilevanti esternalità delle politiche nazionali. L'esperienza mostra che le restrizioni e i sistemi di selezione di un paese divergono i flussi migratori verso gli altri paesi dell'Unione (Brücker 2006); inoltre l'immigrazione viene attratta nei paesi dove i diritti sociali e la componente redistributiva sono più generosi (Boeri 2006). Ciò ha già indotto in alcuni stati membri una riduzione selettiva dei diritti sociali. Inoltre, l'immigrazione viene assorbita più facilmente sui mercati del lavoro più efficienti, i quali attraggono gli immigrati più qualificati; mentre i paesi con protezione sociale più rigida tendono ad attrarre i lavoratori scarsamente qualificati, con un impatto diretto sui salari e sui posti di lavoro nazionali delle fasce più povere. L'immigrazione pone problemi anche per i paesi di origine, i quali vedono impoverirsi il proprio *pool* di lavoratori giovani ed istruiti.

Pertanto, il compito del coordinamento nell'ambito del Consiglio europeo è ben chiaro: esso deve contribuire a ridurre le esternalità negative di politiche nazionali non coordinate.

In primo luogo, dal 2004 l'immigrazione dai nuovi stati membri è stata molto più elevata del previsto, in particolare verso i paesi che hanno aperto le frontiere senza misure transitorie. Tuttavia, l'evidenza disponibile non indica nessun forte effetto di *job displacement* nei paesi di destinazione; anzi, vi è evidenza che i lavoratori dai paesi dell'allargamento abbiano alleviato carenze specifiche di qualificazioni e abbiano favorito anche l'aumento del tasso di attività della popolazione locale (Heinz e Ward-Warmedinger 2006). È probabile che l'effetto negativo sui salari più bassi dei paesi di destinazione sia più significativo, date le differenze nei livelli salariali tra i paesi dell'UE-15 e quelli dell'allargamento, ma l'evidenza non è per ora disponibile. Con riguardo ai servizi sociali, gli immigrati sono più che rappresentati tra i destinatari dei trasferimenti sociali non contributivi, come l'assistenza sociale e gli assegni familiari (Boeri 2006); d'altro canto, essi sono generalmente contribuenti netti del sistema pensionistico e del bilancio pubblico. Occorre inoltre sottolineare che gli immigrati provenienti da paesi dell'Unione spesso ritornano nel loro paese di origine appena le condizioni lo consentono; l'esperienza dei precedenti allargamenti conferma che i flussi iniziali si invertono dopo qualche anno (OCSE 2006). Questo fatto e le cospicue rimesse destinate ai parenti lasciati nei paesi d'origine possono attenuare i timori sugli effetti negativi dell'immigrazione per i paesi di origine. Naturalmente, per tutti questi effetti non è semplice distinguere l'impatto dell'immigrazione dagli effetti specifici dei flussi migratori interni all'UE, che rappresentano una quota minore del totale (OCSE 2006).

Tuttavia, difficilmente una miglior comunicazione dei dati economici riuscirà da sola a modificare convinzioni ben radicate. Servono anche politiche efficaci per la gestione dei flussi migratori e l'accesso ai servizi sociali; allo stesso tempo, occorre evitare il pericolo di creare classi differenti di cittadini, assicurando lo stesso trattamento ai lavoratori in condizioni simili.

L'adozione di un salario minimo e di un sussidio generale di disoccupazione servirebbero anche a contrastare la pressione dell'immigrazione sui salari dei lavoratori locali non qualificati. Un quadro comune europeo agirebbe come *welfare floor* e rete di sicurezza generale contro la povertà, alleviando le distorsioni derivanti dalle diverse regole del mercato del lavoro negli stati membri (Atkinson 1998). I fondi sociale europei – che ad oggi non sono molto ben spesi – potrebbero essere utilizzati per sostenere i sussidi pubblici a favore delle regioni povere, come suggerito da Boeri (2006), conferendo all'Unione appropriati poteri di *monitoring*. L'immagine dell'Unione potrebbe beneficiare enormemente da uno schema di questo tipo, che affronterebbe direttamente le paure sociali e permeerebbe tutta la società europea con un messaggio di equità e giustizia.

Invece, l'Unione dovrebbe contrastare l'esclusione selettiva degli immigrati dai contributi sociali. L'esperienza statunitense mostra che un sistema decentralizzato

che discrimini i servizi sociali a danno degli immigrati non è politicamente sostenibile; con tutta probabilità verrà alla fine contestato davanti alla Corte di giustizia europea (Boeri 2006).

La seconda iniziativa che il Consiglio dovrebbe attivamente promuovere è uno schema comune per l'ammissione di lavoratori immigrati provenienti da paesi terzi, così come suggerito dalla Commissione nel suo Piano per l'immigrazione legale (Commissione europea 2005b), in modo da creare un quadro comune di diritti per tutti i lavoratori regolari non ancora residenti permanenti di uno stato membro. Specifiche regole coprirebbero l'ammissione dei lavoratori altamente qualificati, dei temporanei e stagionali e degli apprendisti.

I criteri generali per l'ammissione dovrebbero comprendere l'esistenza di un contratto di lavoro e un test di 'necessità economica', come suggerito dalla Commissione, ma dovrebbero andare oltre. Come proposto da alcuni autori, tra cui Boeri (2006) e von Weizsäcker (2006), si dovrebbe ipotizzare un unico sistema di selezione a punti delle richieste di residenza e dei permessi di lavoro. Un sistema a punti attribuisce ad ogni domanda un punteggio sulla base di criteri oggettivi, che includono tipicamente le conoscenze linguistiche, l'istruzione e l'esperienza lavorativa; proficui esperimenti in tal senso sono stati effettuati in Australia, Nuova Zelanda e Svizzera; anche il Regno Unito e la Germania stanno movendo in questa direzione.

Combinando un quadro legislativo comune basato su un sistema di ingresso a punti e un *welfare floor* come precedentemente descritto, l'Unione realizzerebbe vari risultati importanti: creerebbe un campo di gioco livellato nei mercati del lavoro; aumenterebbe l'impatto positivo dell'immigrazione sulla crescita grazie alla componente di lavoro qualificata; renderebbe più difficile l'ingresso per i meno qualificati e coloro che hanno un record criminale. In questo modo, si può sperare che i lavoratori nativi sarebbero meno spaventati dall'immigrazione e potrebbero attenuare l'opposizione alla libera circolazione dei lavoratori nell'Unione e all'allargamento.

Un coordinamento soffice capace di produrre effetti

Abbiamo stabilito fin qui che il Consiglio europeo ha buone ragioni per sviluppare un quadro comune per le politiche economiche degli stati membri riguardo all'apertura dei mercati, il mercato del lavoro e l'immigrazione. Il MCA è stato scelto come modello di attuazione delle politiche comuni perché in questi ambiti le regole vincolanti e il metodo comunitario non potrebbero applicarsi. Il coordinamento non vincolante attraverso il MCA fornisce un quadro appropriatamente flessibile, sulla base del quale il Consiglio europeo identifica gli obiettivi comuni e gli stati membri decidono le misure adeguate per raggiungerli.

Tuttavia, resta che i risultati nell'attuazione dell'Agenda di Lisbona sono stati deludenti. Un rapporto commissionato dal Consiglio europeo nel 2004 descrive le ragioni del fallimento (Kok 2004): troppi e tra loro incoerenti gli obiettivi, gran confusione di responsabilità tra le istituzioni dell'Unione e gli stati membri, debole attuazione a livello nazionale. Inoltre, l'opinione pubblica è stata indotta a credere che tutte le soluzioni fossero saldamente nelle mani dell'Unione, generando delusione e frustrazione quando è apparso chiaro che l'Unione, lasciata sola, era impotente.

Quanto ai rimedi, il Rapporto Kok suggerisce agli stati membri di assumere piena ed esplicita responsabilità per l'attuazione delle politiche di riforma davanti all'opinione pubblica interna, coinvolgendo i parlamenti e le parti sociali nella definizione dei programmi; al Consiglio di rafforzare le procedure di *peer review* dando piena pubblicità ai risultati e segnalando – *naming and shaming* – gli stati membri meno virtuosi, e di assicurare che le politiche dell'Unione, compreso il bilancio, riflettano meglio le priorità di Lisbona.

Successivamente, la Commissione ha pubblicato nel 2005 le proprie raccomandazioni al Consiglio europeo di primavera (Commissione europea 2005a); tuttavia, pur facendo proprie a parole le raccomandazioni del Rapporto Kok, non è stata capace di presentare un elenco di obiettivi semplice e significativo. Dal canto suo, il Consiglio ha deciso di non seguire le raccomandazioni della Commissione sul rafforzamento delle procedure congiunte di valutazione dei risultati negli stati membri (*peer review*); l'analisi comparativa e la pubblicazione dei risultati sono state di fatto abbandonate. Infine, come hanno documentato Pisani-Ferry e Sapir (2006), i programmi economici nazionali per l'attuazione della strategia di Lisbona sono rimasti processi burocratici senza sostegno politico né pratica rilevanza. Pertanto, il coordinamento delle politiche economiche all'interno del Consiglio europeo rimane velleitario e privo di forza.

Non esiste una formula magica per risolvere il problema; le raccomandazioni del rapporto Kok appaiono tuttora valide e meritano di essere seriamente applicate. Il Consiglio europeo deve concentrare i propri obiettivi politici sulla protezione del mercato interno e l'integrazione, deve ripartire più chiaramente le responsabilità per la loro realizzazione e deve ottenere dagli stati membri un impegno serio a fare la propria parte. La procedura di valutazione congiunta dei risultati deve essere rafforzata con la ripresa degli esercizi di *benchmarking*, che devono essere resi pubblici. Il Consiglio europeo di primavera 2007 dovrebbe rivedere lo stato dei fatti e riportare a nuova vita il metodo di coordinamento aperto.

3. Priorità e processi decisionali del bilancio dell'Unione³

Attualmente il bilancio dell'Unione alimenta la sfiducia e il risentimento dell'opinione pubblica verso l'Unione poiché non riflette le priorità e i bisogni della popolazione. Oltre il 40 per cento della spesa è destinato al sostegno all'agricoltura, un settore in declino che impiega meno del 5% della forza lavoro totale. La spesa per la ricerca e l'innovazione, il principale motore per la crescita della produttività, è troppo piccola per produrre effetti significativi. Inoltre, non vi è spazio nel bilancio per i nuovi beni pubblici della sicurezza interna ed estera che sempre più sono richiesti dall'opinione pubblica. Questa palese distanza dalle priorità proclamate del Consiglio mina la credibilità dell'intera strategia dell'Unione.

Tuttavia, riformare il bilancio risulterà impossibile fintantoché esso verrà deciso attraverso un negoziato inter-governativo nel quale nessun partecipante difende gli interessi generali dell'Unione. Ogni stato membro è interessato esclusivamente al proprio 'saldo netto'.

Per dotare l'Unione di strumenti efficaci per promuovere i propri obiettivi politici sono necessari cambiamenti radicali nel contenuto del bilancio – nelle entrate e nei programmi di spesa – e nelle procedure decisionali. Queste ultime sono il presupposto dei primi. Solo con nuove procedure decisionali, in cui domini l'interesse europeo, l'Unione potrà ottenere un bilancio migliore, adeguato ai suoi obiettivi. Il Parlamento europeo, diretto rappresentante dei cittadini europei, dovrebbe avere la principale voce in capitolo sulla struttura del bilancio, mentre il Consiglio europeo dei *leader* nazionali degli stati membri dovrebbe fornire salvaguardie appropriate per evitare l'aumento eccessivo delle spese. Cambiamenti in questa direzione potrebbero iniziare immediatamente, anche con il sistema legale attualmente in vigore.

La paralisi decisionale determinata dal rigetto del Trattato costituzionale da parte degli elettori francesi e olandesi rende più acuto il bisogno di riforme secondo le linee proposte: sappiamo che gli elettori rifiutano il risultato dei negoziati intergovernativi, i quali spesso riflettono più la posizione di speciali gruppi di interesse che quelli della popolazione.

Il bilancio dell'Unione europea non riflette più i suoi principali compiti e obiettivi politici; l'attuale composizione della spesa è il residuo di storia passata. La logica sottesa alle due voci che dominano il bilancio – l'agricoltura e gli aiuti regionali – era la percezione che, in un passato grigio, l'Europa avesse bisogno di garantirsi l'autosufficienza alimentare e poi, negli anni Ottanta e Novanta, che si dovessero compensare con trasferimenti monetari i paesi membri più poveri, per convincerli ad accettare i vincoli del mercato interno e della moneta comune. La principale eredità dei compromessi 'fondanti' sull'agricoltura e i fondi strutturali è che il bilancio agisce

³ Questa sezione si basa su Gros & Micossi (2005).

principalmente come veicolo di redistribuzione di risorse tra gli stati membri, piuttosto che come lo strumento per promuovere gli obiettivi comuni.

Ciò implica anche che durante le negoziazioni intergovernative sul contenuto del bilancio nessuna voce si alza per difendere gli interessi generali dell'Unione. Per il singolo stato membro, il guadagno derivante dal difendere l'interesse comune dell'Unione è marginale, se confrontato con il vantaggio di una variazione nel bilancio che comporti una minore efficienza generale, ma metta più fondi a disposizione dei propri cittadini o dei propri governi regionali.

Inoltre, il crescente distacco del bilancio dagli obiettivi propri dell'Unione è alimentato da procedure decisionali estremamente rigide. Le decisioni relative al tetto delle risorse e alla ripartizione della spesa tra le varie rubriche vengono adottate, tipicamente per sette anni, nell'ambito delle cd. prospettive finanziarie pluriennali (PFP); esse competono al Consiglio dell'Unione e richiedono l'unanimità. Inoltre, le decisioni sui programmi per l'agricoltura e altri programmi pluriennali di spesa (ad es. la ricerca) sono prese al di fuori del negoziato di bilancio e per diversi orizzonti temporali di riferimento.

Ogni possibilità di cambiamento nella direzione giusta nelle PFP per il periodo 2007-13 è stata pregiudicata dal compromesso franco-tedesco del 2002 sul mantenimento delle spese agricole sui valori attuali fino al 2013. La decisione di mantenere i sussidi agli agricoltori, unitamente alla decisione di limitare gli impegni complessivi di spesa all'1 per cento del PIL, ha scaricato gran parte dell'onere d'aggiustamento a carico dei fondi strutturali, creando forti tensioni tra i vecchi beneficiari di tali fondi e i paesi nuovi entranti. Inoltre, è rimasto spazio insufficiente per il desiderabile spostamento di risorse a favore della ricerca, l'istruzione e i compiti di *institution-building*, indispensabili per rilanciare la crescita, e per soddisfare la domanda emergente di beni pubblici di politica estera, difesa e sicurezza.

Il rigetto del Trattato costituzionale in Francia e Olanda dovrebbe dare impulso a un ripensamento generale del bilancio dell'Unione. Per dotare l'Unione di strumenti efficaci per promuovere i propri obiettivi politici sono necessari cambiamenti radicali nel contenuto del bilancio – nelle entrate e nei programmi di spesa – e nelle procedure decisionali. Queste ultime sono il presupposto dei primi. Solo con nuove procedure decisionali, in cui domini l'interesse europeo, l'Unione potrà ottenere un bilancio migliore. La combinazione tra la prevista riconsiderazione del bilancio prevista per il 2008 e la riflessione sulle istituzioni fornisce una opportunità importante di riforma.

L'esito dei referendum dimostra che occorre rendere i cittadini pienamente consapevoli dei costi e dei benefici del bilancio europeo, affinché essi siano in grado di decidere con piena consapevolezza quante risorse finanziarie essi sono disposti a destinare all'Unione. Il Parlamento europeo, diretto rappresentante dei cittadini, dovrebbe avere la principale voce in capitolo per le decisioni di spesa, ferme restando appropriate salvaguardie per contenere il volume totale delle spese. Il dibattito

intorno a questi cambiamenti dovrebbe iniziare immediatamente. Il processo di bilancio potrebbe essere radicalmente modificato se si raggiungesse rapidamente un accordo politico su ciò che si ritiene necessario cambiare.

Quali priorità di spesa

L'Unione europea ha bisogno di un bilancio più grande per realizzarli? Storicamente i primi obiettivi dell'Unione europea sono stati l'apertura dei mercati e l'integrazione dei mercati nazionali. Questa è stata pienamente realizzata nei mercati dei prodotti manufatti, ma non nei servizi, dove molto resta da fare. In ogni caso, questa funzione di apertura dei mercati ha natura prevalentemente regolatoria e non richiede, pertanto, stanziamenti significativi a livello europeo. Risorse addizionali sembrano richieste principalmente per migliorare l'applicazione delle norme comuni e intensificare la sorveglianza dei mercati a livello nazionale.

Neanche l'adozione di una moneta comune costituisce un valido argomento per maggiori spese a livello europeo. L'unione monetaria può funzionare anche senza un grande bilancio centrale, essendo la politica fiscale stata affidata agli stati membri. Anche se si assegnassero all'Unione funzioni di stabilizzazione anti-ciclica, esse non richiederebbero grandi risorse finanziarie: infatti, esse potrebbero essere assicurate semplicemente attraverso il coordinamento dei bilanci nazionali. Eventuali *shock* asimmetrici di domanda potrebbero essere fronteggiati attraverso la creazione di un fondo comune di assicurazione in grado di garantire adeguata (e temporanea) assistenza finanziaria ai paesi colpiti.

Quanto alla politica agricola comune (PAC), vi è ampio consenso sulla necessità di porre fine gradualmente a tutti i sussidi e al sostegno dei prezzi, sostituendoli con pagamenti diretti agli agricoltori e politiche locali di sviluppo rurale. È evidente che gli stati membri sono meglio in grado, rispetto all'Unione, di gestire questa 'nuova' politica agricola, poiché essa coinvolge essenzialmente decisioni riguardanti la redistribuzione inter-personale e lo sviluppo locale.

La spesa agricola induce enormi distorsioni nell'economia dell'Unione e rappresenta un ostacolo all'attuazione degli obiettivi di liberalizzazione dell'Agenda di Lisbona. I nuovi membri dell'Unione saranno i più danneggiati poiché la PAC, movendo i prezzi relativi e i redditi in favore dell'agricoltura, scoraggia gli investimenti nell'industria e nei servizi, dove è più forte il potenziale di progresso tecnologico e di crescita della produttività. Inoltre, le azioni esterne dell'Unione per gli aiuti allo sviluppo risultano inefficaci e politicamente indebolite dalle barriere al commercio agricolo mantenute a causa della PAC.

Storicamente, la spesa per l'agricoltura ha rappresentato la principale fonte di tensione fra gli stati membri, a causa della distribuzione asimmetrica dei contributi al bilancio e dei pagamenti agli agricoltori, che inducono forti squilibri nei saldi netti

dei paesi nei confronti del bilancio comunitario. Esiste una relazione statistica fortemente positiva tra la spesa agricola e la dimensione dei saldi netti dei paesi membri. La graduale eliminazione della PAC aiuterebbe a ristabilire un clima di solidarietà e di condivisione degli interessi nei negoziati di bilancio.

Quando fu lanciato il programma per il Mercato Interno e iniziarono a prendere forma i piani per la moneta unica, si argomentò che l'Unione europea avrebbe dovuto compensare i paesi membri più poveri per fronteggiare i costi di ristrutturazione legati all'apertura alla concorrenza internazionale, proprio mentre avrebbero dovuto compiere anche notevoli sforzi per il riequilibrio dei conti pubblici. I fondi strutturali rappresentano l'impegno visibile per i valori della coesione economica e sociale dell'Unione, come afferma il Trattato. Tale espressione di solidarietà tra gli stati membri e i loro cittadini è importante anche per l'efficace funzionamento delle istituzioni politiche dell'Unione.

Pertanto, i finanziamenti da questa rubrica dovrebbero continuare ad essere resi disponibili – ma dovrebbe essere chiarito che essi non dureranno in eterno e che verranno gradualmente eliminati man mano che i paesi, grazie al processo di integrazione, raggiungono *standard* di vita meno distanti dalla media europea. Per questo motivo, l'eleggibilità per i relativi finanziamenti dovrebbe basarsi su criteri oggettivi e trasparenti e dovrebbe prevedere incentivi per premiare le *performance* migliori, consolidando la percezione dei fondi strutturali come bene pubblico europeo.

Le politiche pubbliche possono giocare un ruolo importante nell'accrescere la produttività, la crescita e l'occupazione. Però, l'incremento della spesa pubblica a livello europeo non è in grado di produrre effetti duraturi sulla crescita; occorre piuttosto creare un ambiente economico e sociale aperto alla concorrenza e favorevole al rischio e al cambiamento. In mancanza di un tale contesto economico, ulteriori investimenti pubblici avrebbero scarsi effetti e alimenterebbero inefficienze e sprechi. Il ruolo più rilevante che l'Unione europea può svolgere è quello di catalizzatore di politiche appropriate; il successo finale sarà determinato dalle concrete scelte nazionali.

La sola eccezione riguarda probabilmente la spesa per ricerca e sviluppo (R&S), la quale offre l'esempio principe di un bene pubblico i cui benefici oltrepassano i confini nazionali. L'evidenza empirica conferma che la R&S costituisce un fattore chiave di crescita. Un aumento della spesa in questo campo a livello dell'Unione sarebbe desiderabile, per il finanziamento di centri di ricerca pubblici e privati e reti di eccellenza in tutte le scienze e per accrescere significativamente la mobilità dei ricercatori.

Ulteriori risorse non sarebbero però giustificabili se i fondi europei non venissero impiegati in maniera più produttiva. Il sistema attuale – nel quale le priorità dei Programmi Quadro sono il risultato del negoziato politico in seno al Consiglio e i fondi vengono erogati e controllati direttamente dalla Commissione europea –

condurre a un'inefficiente moltiplicazione delle priorità e alla conseguente frammentazione dei finanziamenti. Dunque, esso dovrebbe essere smantellato, introducendo metodi più efficienti di erogazione dei fondi basati sul confronto competitivo dei progetti e la valutazione indipendente dei risultati.

Naturalmente, l'aumento dei finanziamenti europei non può, da solo, innalzare la spesa per la R&S europea al livello necessario affinché l'Unione possa realizzare il suo obiettivo di trasformarsi in una 'società della conoscenza'. Oltre il 90 per cento della spesa complessiva per R&S nell'Unione viene effettuato a livello nazionale. Inoltre, la spesa europea per R&S genera benefici molto più bassi, rispetto ad esempio agli Stati Uniti, di soluzioni commercialmente sfruttabili. Il problema principale, dunque, non è solo di aumentare i fondi, ma di rendere la spesa europea per la ricerca più efficace. La chiave di volta della soluzione potrebbe venire dall'apertura del mercato dei fondi per la ricerca. Anche i finanziamenti nazionali – inclusi tutti i programmi nazionali di sostegno alla scienza – dovrebbero essere erogati in base a un processo competitivo, uniformemente esteso a tutto il territorio europeo per la realizzazione di obiettivi comuni.

È utile considerare anche le altre funzioni – beni pubblici – che l'Unione potrebbe svolgere su scala più larga in campi quali la sicurezza interna ed esterna e la politica estera. Con la libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione, l'esigenza di un approccio comune al controllo delle frontiere e al contrasto della criminalità internazionale è diventato inevitabile; l'Unione dovrà a tempo debito dotarsi di istituzioni comuni anche in questo campo. In un'Unione prossimamente a ventisette membri, la matrice degli uffici di collegamento bilaterale tra agenzie politiche nazionali richiederebbe più di 700 punti di contatto. L'ingestibile complessità di un approccio intergovernativo offre forte sostegno all'esigenza di gestire queste funzioni con l'approccio comunitario. E' ben possibile che al momento di decidere il nuovo bilancio pluriennale dopo il 2010, siano già operativi un FBI, una Guardia di frontiera e un pubblico ministero europei. Le economie di scala presenti nel campo della sicurezza esterna sono state chiaramente dimostrate nei recenti conflitti, dal Kosovo all'Iraq, al Libano. Quando gli stati membri non coordinano le proprie politiche e non condividono i mezzi, l'Unione non conta nulla a livello mondiale.

Questa breve analisi indica un importante principio guida per decidere il bilancio dell'Unione: una spesa a livello europeo è giustificata se essa promuove o salvaguarda beni pubblici europei. Con il passare del tempo, questo semplice principio dovrebbe potersi riflettere completamente nella struttura del bilancio dell'Unione. Non esiste valida giustificazione per continuare nei prossimi decenni a destinare la parte principale delle scarse risorse del bilancio a un'attività economica in declino come l'agricoltura. Risorse consistenti dovranno invece essere destinate alla riduzione dei divari di reddito tra le regioni, cosa fondamentale anche per preservare la coesione politica che permette all'Unione di funzionare efficacemente. Il ruolo dell'Unione nell'innalzare la produttività, la crescita e l'occupazione deve rafforzarsi, con particolare attenzione agli investimenti per il capitale umano e la ricerca.

Nell'insieme, tutto ciò non sembra richiedere un aumento nelle risorse complessive dell'Unione. Risorse pari all'1 per cento del PIL aggregato sembrano offrire all'Unione margini soddisfacenti per adempiere i compiti che sono stati descritti - purché sia possibile concentrare le risorse laddove sono necessarie, senza continuare a inseguire le richieste dei gruppi di interesse organizzati.

Nuove procedure decisionali

La struttura distorta della spesa nel bilancio dell'Unione non è un accidente della storia; come si è argomentato, essa è il risultato che ci si può attendere dalle attuali procedure decisionali, che pertanto devono essere cambiate. Oggi esse hanno un ruolo centrale nel perpetuare la struttura anacronistica del bilancio.

Le decisioni sulle risorse appartengono al Consiglio dell'Unione, che delibera all'unanimità su proposta non vincolante della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo. La decisione così assunta viene raccomandata per l'adozione da parte degli stati membri, in conformità alle rispettive procedure di bilancio (art. 269 del Trattato CE). Le decisioni sul bilancio annuale (art. 272) vengono prese insieme dal Consiglio (a maggioranza qualificata) e dal Parlamento (a maggioranza assoluta dei membri e dei tre quinti dei votanti); il Consiglio ha l'ultima parola sulle spese 'obbligatorie', che includono la PAC, mentre il Parlamento ha l'ultima parola sulle altre spese. La Commissione elabora il progetto preliminare di bilancio, ma in seguito non ha un ruolo formale nella decisione. Tuttavia, essa è responsabile dell'esecuzione del bilancio.

Il sistema delle PFP è stato istituito negli anni Ottanta, dopo anni di acuti conflitti sul bilancio tra il Consiglio e il Parlamento. In questo sistema, il Consiglio stabilisce all'unanimità le PFP, inclusi tetti annuali per le risorse proprie e i principali capitoli di spesa, per un periodo tra cinque e sette anni. La proposta iniziale è preparata dalla Commissione, ma il Consiglio può modificarla. Il Parlamento europeo negozia le PFP con il Consiglio e vota, a maggioranza assoluta dei suoi membri, una risoluzione che accetta la decisione del Consiglio. Nella pratica, esso ha sempre avuto scarsa influenza sulle voci più importanti di spesa - PAC e Fondi Strutturali - ma ha sfruttato il negoziato per ottenere concessioni per altri suoi programmi ed esercitare un'influenza sui bilanci annuali. Le PFP divengono parte di un accordo interistituzionale che vincola il Consiglio, la Commissione e il Parlamento a una 'cooperazione solidale' nel processo annuale di adozione di bilancio e, in particolare, nel rispetto dei tetti di spesa annuali.

Questo sistema presenta tre principali inconvenienti.

1. Primo, il bilancio annuale – che è, secondo il Trattato, lo strumento con valore legale – non rappresenta il luogo reale delle decisioni in materia di bilancio, che vengono prese altrove.
2. Secondo, tutte le decisioni di rilievo sono prese di fatto dal Consiglio, sulla base di negoziati intergovernativi in cui ciascuno stato membro ha potere di veto.
3. Terzo, le PFP vengono adottate per periodi di tempo completamente scollegati dalle legislature europee e dal mandato della Commissione.

Chiaramente, l'Unione non avrà un bilancio adeguato fintantoché sia le PFP sia il bilancio annuale non verranno adottati tramite co-decisione del Consiglio e del Parlamento, in base alla proposta (non vincolante) della Commissione. Tale potere di decisione non dovrebbe però estendersi anche al tetto complessivo delle risorse proprie, che resterebbe di pertinenza del Consiglio; altrimenti, si violerebbero i poteri fiscali dei parlamenti nazionali. Questo vincolo è essenziale, poiché il Parlamento europeo tenderebbe a favorire sempre nuovi aumenti di spesa a livello europeo.

Occorre tener presente, a questo riguardo, che in molti campi dell'azione europea è possibile soddisfare l'interesse comune, più che attraverso maggiori spese, tramite misure diverse, ad esempio l'aumento della concorrenza o un miglior coordinamento delle politiche nazionali. Comunque, la soluzione corretta è di lasciare al Consiglio la decisione sul tetto delle risorse proprie, lasciando al Parlamento europeo solo le decisioni sulla allocazione delle risorse tra i diversi capitoli di spesa. Tale ripartizione di competenze potrebbe condurre a costruttivi negoziati nei quali la distribuzione delle spese proposta dal Parlamento europeo sarebbe accettata dal Consiglio solo se riflettesse interessi europei condivisi dagli stati membri e garantisse l'impiego efficiente delle risorse. In mancanza di questi requisiti, il Consiglio potrebbe rigettare le richieste di spesa riducendo il tetto delle risorse proprie.

Un altro benefico cambiamento, che non richiede alcuna modifica al Trattato, consisterebbe nel sincronizzare il periodo di riferimento delle PFP con la durata della legislatura del Parlamento, così da rafforzare il rapporto tra le decisioni di bilancio e i risultati delle elezioni europee. Le PFP dovrebbero durare cinque anni ed entrare in vigore un anno dopo l'elezione del nuovo Parlamento, in modo che questo disponga del tempo sufficiente per deliberare dopo l'elezione.

In questo gioco di auto-limitazione, il Parlamento, accettando il tetto sulle spese totali, guadagnerebbe credibilità davanti agli occhi dei governi e dell'elettorato. In cambio, vedrebbe affermato il proprio ruolo nel decidere quali beni pubblici far derivare dal bilancio dell'Unione.

4. Le istituzioni senza veli

Il dibattito sul futuro delle istituzioni europee e del Trattato costituzionale sembra bloccato; la necessità di attendere il risultato delle elezioni presidenziali in Francia è una ragione, ma non l'unica.

Sebbene l'opinione pubblica sia nel complesso favorevole a un'Unione più forte in aree come la sicurezza interna e esterna e la politica estera, le istituzioni europee sono impopolari. L'opinione pubblica le considera inefficaci, remote e arroganti. Si incolpa 'Bruxelles' del continuo flusso di norme, come qualcosa che proviene dall'esterno, mentre in realtà le decisioni sono prese da un Consiglio di ministri nazionali e da un Parlamento eletto. Ovviamente, l'opinione pubblica non comprende appieno le istituzioni europee; ciononostante, queste critiche devono essere considerate poiché sono molto diffuse.

Ascoltare l'opinione pubblica

Non c'è dubbio che le procedure di decisione siano lente e farraginose; ma l'esperienza mostra che le decisioni importanti vengono prese rapidamente quando vi è consenso – non necessariamente l'unanimità – tra gli stati membri. Il problema è che è diventato più difficile raggiungere il consenso tra i vecchi membri dell'Unione (Emerson e al. 2006). La grande varietà di preferenze politiche contribuisce solo in parte alla spiegazione; la ragione principale risiede nel fatto che l'equilibrio tra gli interessi originari della costruzione europea – tra i grandi e i piccoli stati membri, tra le istituzioni comunitarie, tra l'Unione, le istituzioni nazionali e i governi locali, tra le istituzioni pubbliche e gli interessi privati – è stato irrimediabilmente alterato e occorre trovarne uno nuovo.

La sensazione di distanza riflette principalmente la debole *accountability*. Lo spostamento di competenze esecutive verso la Commissione e i comitati esecutivi del Consiglio ha indebolito il controllo sul loro esercizio da parte dei parlamenti nazionali, senza che aumentasse in misura corrispondente quello del Parlamento europeo. La fissazione dell'agenda e dell'iniziativa legislativa è saldamente nelle mani della Commissione, un organismo non eletto, e del Consiglio, i cui membri sono spesso felici di decidere a Bruxelles le questioni, potendo così evitare non solo il pubblico scrutinio, ma anche l'esigenza di bilanciare la propria proposta con i diversi interessi all'interno del governo nazionale. Il Parlamento europeo si è rivelato un misero sostituto nel garantire il controllo politico perché i cittadini dell'Unione non conoscono le attività e, soprattutto, non lo considerano un foro rilevante per le proprie pubbliche discussioni, come è evidenziato dalla scarsa e declinante partecipazione alle elezioni europee.

Moravcsik (2005) argomenta che la mancanza di controllo politico nelle aree di competenza della comunità non è molto rilevante, considerata la loro portata limitata – principalmente materie tecniche legate al mercato interno, alla protezione dei consumatori e all'ambiente – e l'esistenza di adeguati controlli ed equilibri istituzionali nelle procedure di decisione, che conferiscono un potere di veto sufficiente ai gruppi che rappresentano significativi sottoinsiemi delle strutture politiche nazionali. Similmente, Cassese (2002) sostiene che l'Unione è un'autorità pubblica composita che comprende al suo interno gli stati membri, e che ciò rappresenta una fonte adeguata, anche se indiretta, di legittimazione. Inoltre, secondo Cassese le procedure decisionali sono soggette al continuo scrutinio delle burocrazie nazionali, delle agenzie esecutive collegate in rete, del sistema giudiziario e degli interessi organizzati – le *lobbies* – tutti soggetti coinvolti quotidianamente nel processo legislativo. In sintesi, entrambi gli autori ritengono che i canali e i meccanismi di controllo intergovernativi e “cooperativi” rappresentano un'adeguata forma di legittimazione e responsabilizzazione.

Queste considerazioni sono rilevanti, ma non eliminano il problema. Lo spostamento del potere esecutivo verso l'Unione in corso da molti decenni ha riflesso anzitutto la diminuita capacità dei governi nazionali di gestire le questioni efficacemente al livello nazionale, in un contesto economico e sociale sempre più integrato; ogni singolo spostamento ha ricevuto il sostegno di forze potenti all'interno degli stati membri. Tuttavia, i meccanismi e gli strumenti di azione creati dagli interessi coinvolti per garantire i propri obiettivi hanno reso i processi decisionali opachi e hanno confuso le responsabilità. Inoltre, il processo si è nel complesso sottratto all'esplicita approvazione dei parlamenti nazionali; l'opinione pubblica forse avrebbe approvato, o quantomeno non avrebbe contrastato, i singoli spostamenti di funzioni verso l'Unione, ma ora appare scontenta del risultato d'insieme, che ha determinato limitazioni sostanziali all'autonomia politica nazionale, e pretende di riguadagnare controllo politico diretto.

L'esercizio dei poteri comunitari viene spesso tacciato di arroganza. A parte il problema di del controllo politico, il fenomeno ha cause proprie nel modo di operare della Commissione europea. Mentre per l'esecuzione del bilancio la Commissione è responsabile nei confronti del Parlamento europeo, nell'esercizio specifico dei suoi poteri essa si comporta come una burocrazia irresponsabile, che reagisce agli interessi dei gruppi organizzati e alle influenze nazionali come le pare più opportuno e conveniente. È questa caratteristica che rende così importante di ottenere per esponenti nazionali i posti più sensibili nella burocrazia comunitaria.

In linea di principio un bilanciamento dovrebbe essere assicurato dal ruolo di coordinamento del collegio dei commissari; tuttavia, con l'aumento delle competenze e del numero degli stati membri, tale coordinamento riguarda ormai le linee generali degli atti, non l'articolazione specifica; il resto è nelle mani della burocrazia, sotto il debole controllo dei singoli commissari.

Significativi poteri di attuazione delle legislazioni e amministrazione dei programmi di spesa vengono di fatto esercitati al livello di direttore e capo-unità. La macchina interna è assai complessa; l'obbligo di consultare tutti i servizi prima di procedere con una decisione ha concentrato l'attenzione e gli sforzi dei funzionari sui processi interni. Poiché la principale preoccupazione è quella di raggiungere l'approvazione interna, una volta che questa è stata ottenuta, restano margini esigui per tener conto delle ragionevoli obiezioni di coloro cui la decisione è rivolta. Il Regolamento finanziario – adottato dal Consiglio a seguito degli scandali durante la Commissione Santer – ha aggiunto un elemento di follia al processo. Tutti coloro che ricevono un sostegno finanziario dalla Commissione devono soddisfare condizioni astruse stabilite principalmente per proteggere lo staff da ogni responsabilità. Le procedure per i finanziamenti e la gestione dei programmi sono diventate incredibilmente gravose; i criteri di selezione sono difficili da leggere per i non addetti ai lavori; le somme sono distribuite ogni anno sempre più in ritardo, ma pochi si lamentano per paura di rimanere esclusi dal giro successivo. Di conseguenza, anche la comunità dei sostenitori naturali della Commissione – le migliaia di ricercatori e le ONG che ricevono aiuti finanziari per le iniziative di interesse europeo – è scontenta e delusa e sempre più diffusamente manifesta la propria insoddisfazione.

Scelte chiare sui temi fondamentali

Ad Amsterdam e a Nizza gli stati membri hanno tentato di snellire i processi decisionali correggendo le regole di voto nel Consiglio e riducendo il numero dei commissari. Avendo due volte fallito, hanno rilanciato trovando l'accordo globale su un nuovo Trattato costituzionale, ma al testo finale è mancato il sostegno popolare, non solo in Francia e Olanda dove i votanti lo hanno rigettato con ampie maggioranze.

Il principale difetto è stato quello di non aver affrontato le questioni di fondo, cercando ancora una volta di accontentare tutti ma soltanto un poco: si è finto di semplificare quando in realtà le procedure sono rimaste le stesse, solo sotto un nome diverso; si sono rafforzate le disposizioni sulla sussidiarietà e si è cercato allo stesso tempo di fissare nel marmo tutte le politiche esistenti includendole nella parte III del Trattato; era stato promesso di porre un freno all'espansione delle competenze dell'Unione, ma nella parte II del Trattato è stata inserita la Carta dei diritti che di fatto consentirebbe alla Commissione e alla Corte di giustizia di strappare nuovi poteri per l'Unione nelle aree dei diritti individuali e delle politiche sociali (Baldwin 2006).

Probabilmente il Trattato non è destinato ad entrare in vigore, anche se si prevede che diciotto stati membri lo ratificheranno. Tuttavia non possiamo illuderci che l'adattamento delle istituzioni esistenti e delle procedure di decisione possa bastare a

rispondere alle richieste politiche insoddisfatte dell'opinione pubbliche; servono modifiche istituzionali e qualcosa dovrà prendere il posto di quel testo.

È vero che il Consiglio e la Commissione non sono rimasti paralizzati a seguito dell'allargamento e che i nuovi arrivati hanno usato il loro potere di veto limitatamente (sebbene Cipro lo stia facendo per le questioni relative all'accesso della Turchia, con conseguenze potenzialmente esplosive per i negoziati sull'allargamento). Ciononostante, il processo decisionale all'interno del Consiglio è divenuto penosamente lento, ad esempio nelle aree di forte interesse pubblico della sicurezza e della giustizia (Grant 2006 e Emerson et al. 2006). Inoltre, come sostenuto in precedenza, le richieste di semplificazione, decentramento e maggiore controllo democratico sono fondate. Il problema principale è l'aumento della distanza tra le procedure decisionali dell'Europa e le sedi della rappresentanza politica.

La parte I del Trattato costituzionale contiene già molti degli elementi necessari per ridare efficacia e legittimità alle istituzioni dell'Unione. La parte II e quasi tutta la parte III saranno destinate a incontrare forte opposizione, come il candidato alla presidenza francese Nicolas Sarkozy ha esplicitamente indicato nel suo pubblicizzato discorso davanti ai *Friends of Europe* lo scorso settembre – ma la Germania continua a negare che esista un piano B e difende il testo attuale nella sua interezza. Sembra chiaro, in ogni caso, che questa volta un compromesso confuso non potrà risolvere la situazione; serviranno scelte chiare sulle questioni fondamentali. La discussione andrebbe aperta immediatamente.

La natura del Trattato e la sussidiarietà

Un primo tema che occorre chiarire è la natura del Trattato. L'utilizzo della parola "costituzione" per riferirsi a ciò che in realtà è un trattato internazionale ha suscitato forte opposizione ed è stata una mossa imprudente poiché ha mandato il messaggio sbagliato: ossia che lo scopo era non solo di conferire status costituzionale ad alcuni principi chiave enunciati dalla Corte europea di giustizia, come il primato della legislazione comunitaria, ma di fornire nuove basi legali a tutto l'*acquis*. Ma taluni stati membri, molti governi locali e ampie fasce di popolazione chiedevano esattamente l'opposto: una costituzione nel senso del federalismo costituzionale (Siedentop 2000) che fissasse i limiti dei poteri pubblici a livello comunitario, nei confronti degli altri livelli di governo come del settore privato; un'Unione concentrata nei campi di attività dove i benefici della sua azione siano chiaramente identificati.

Esistono due aspetti del problema, uno di merito e uno di procedura. Nel merito delle competenze, vi è certamente una richiesta pubblica di aumentare i poteri dell'Unione nella politica estera e nella sicurezza esterna e interna; questi sono in effetti i settori in cui alcuni stati membri stanno già andando più avanti cooperando

in gruppi ristretti, ad esempio con il Trattato di Prüm e numerose iniziative diplomatiche nelle aree del mondo in maggior subbuglio (Grant 2006). Ma vi è anche la richiesta simmetrica di ridimensionare le attività dell'Unione in settori come l'agricoltura, la politica sociale, la protezione dell'ambiente e dei consumatori, e di ridurre l'interferenza amministrativa nella gestione dei programmi di spesa, ad esempio i fondi strutturali e la ricerca, ambiti in cui gli stati membri e la comunità scientifica hanno significativi vantaggi gestionali comparativi.

Vi è la richiesta di semplificare e alleggerire la legislazione del mercato interno, come il presidente Barroso, e Santer prima di lui, hanno cercato di fare, finora con scarsi risultati. Il problema in questo caso è che l'ingombrante legislazione non è dovuta ai capricci degli ufficiali della Commissione, come molti osservatori preferiscono credere; piuttosto, essa riflette i compromessi necessari per bilanciare gli interessi durante i negoziati con i paesi. Pertanto, la semplificazione rimane un obiettivo impossibile senza un determinato sostegno politico dei capi di stato e di governo nel Consiglio europeo, sostegno che fino ad oggi è del tutto mancato.

Le procedure del Trattato sono anche più importanti per assicurare i cittadini e gli organi di governo contrapposti sulle intenzioni dell'Unione in materia di sussidiarietà. Nel suo Protocollo sull'applicazione della sussidiarietà e proporzionalità, il Trattato costituzionale conferisce ai parlamenti nazionali il potere di inviare alle istituzioni europee un parere motivato per sollevare questioni di sussidiarietà. Quando le obiezioni sono condivise almeno da un terzo dei parlamenti nazionali, l'Unione è obbligata a riconsiderare il progetto legislativo; tale quota si riduce ad un quarto per le questioni inerenti la libertà, sicurezza e giustizia (articoli 6 e 7). Inoltre, una volta approvata la legislazione, gli stati membri possono adire la Corte di giustizia europea per violazioni della sussidiarietà, anche in rappresentanza dei parlamenti nazionali; la stessa prerogativa viene attribuita al Comitato delle regioni per le materie in cui è obbligatorio sentirlo.

La Convenzione aveva considerato la possibilità di eliminare l'articolo 308 del Trattato CE, che consente al Consiglio di decidere, all'unanimità, di agire in aree non di competenza dell'Unione quando si ritenga tale azione necessaria "per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità"; l'idea è stata poi abbandonata per l'opposizione determinata della Commissione e degli ambienti politici brussellesi. In effetti, negli ultimi anni questo articolo è stato raramente utilizzato; abbandonarlo non sarebbe una grande perdita, mentre la decisione darebbe un segnale certamente ben accolto da tutti coloro che temono che la strisciante espansione dei poteri dell'Unione continui.

Infine, nei settori della protezione dei consumatori e dell'ambiente, i poteri della Comunità di avviare una legislazione sono 'aperti', senza precisi limiti; sarebbe opportuno ri-definirli con chiaro riferimento all'interesse comunitario, come già avviene per la legislazione del mercato interno adottata in base all'articolo 95. Secondo l'articolo 153, la Comunità "contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto

all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi". Similmente, secondo l'articolo 174, "la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire" un lungo elenco di obiettivi ambientali senza riferimento preciso alla dimensione comunitaria. Al contrario, a norma dell'articolo 95, l'iniziativa legislativa è legittima solo se la libera circolazione è minacciata da misure restrittive nazionali che superano i test di necessità e proporzionalità per la protezione di interessi legittimi secondo il diritto comunitario.

Ancora sul processo decisionale

Il Trattato costituzionale fornisce molte soluzioni efficaci per migliorare il processo decisionale all'interno dell'Unione, che dovrebbero essere mantenute; ad esempio la doppia maggioranza per le votazioni del Consiglio, le passerelle che consentono di passare dall'unanimità al voto a maggioranza e le procedure semplificate per la revisione del Trattato in alcune aree, l'inserimento del Consiglio Europeo nel Trattato e la fine della rotazione delle presidenze nel Consiglio.

Dall'altro lato, l'unificazione delle figure del rappresentante speciale per la politica estera e del Commissario per le relazioni esterne trova ampio sostegno, ma solleva obiezioni che non sono state adeguatamente affrontate. La principale obiezione è che questa figura, vice-presidente della Commissione e insieme agente esecutivo del Consiglio, dotato di propri poteri di iniziativa e proposta, rischia di indebolire irrimediabilmente il presidente della Commissione e di sconvolgere gli equilibri interni della Commissione – particolarmente se ad esso fosse attribuito anche il coordinamento dei portafogli del commercio, dell'assistenza allo sviluppo, dei negoziati sulle questioni di regolamentazione con aree e paesi terzi.

Dietro questo problema se ne nasconde un altro, ancora più rilevante, ma ancora non riconosciuto. Giandomenico Majone (2005 e 2007) ha sostenuto in maniera convincente che il processo decisionale secondo il metodo comunitario – in base al quale la Commissione ha poteri esclusivi di iniziativa legislativa – non può applicarsi ai compiti di natura politica dell'Unione, dal coordinamento delle politiche, alla politica estera e alla sicurezza interna, poiché il metodo non è democratico, non essendo la Commissione un organo eletto. Le preferenze politiche rivelate confermano questa opinione: in pratica il metodo comunitario è stato utilizzato solo per le materie relative al mercato interno – ossia gli originari compiti 'funzionali' della Comunità; in nessun altro caso sono stati assegnati alla Commissione poteri di iniziativa e di determinazione dell'agenda (cfr. anche Moravcsik 2005).

Di conseguenza, la coesistenza nella nuova figura del 'ministro degli esteri' di compiti di natura molto diversa, con diversi meccanismi di responsabilità e controllo politico, creerebbe senza dubbio conflitti ingestibili – tra l'altro, a causa

dell'inevitabile tentazione per la persona incaricata di costruire le proposte in modo da scegliere la procedura decisionale più favorevole.

La natura non democratica del metodo comunitario ha implicazioni più ampie. Mentre il maggior ricorso al voto a maggioranza nel Consiglio è essenziale per migliorare il processo decisionale nel Consiglio, il metodo comunitario non offre un modello generale per le procedure decisionali nell'Unione (Majone 2005). Procedure decisionali differenti riflettono equilibri diversi tra gli interessi nazionali e comunitari che non possono essere alterati arbitrariamente. Una conseguenza importante è che la Commissione non può assumere funzioni politiche 'partigiane' senza compromettere i suoi compiti di 'guardiano del Trattato'. L'idea della Commissione come l'embrione del futuro governo europeo non sembra praticabile: essa può essere o 'governo' eletto da uno schieramento, e affidare i suoi compiti di tutela del diritto europeo a un'agenzia indipendente, o restare il garante indipendente e tecnico che è oggi delle disposizioni a tutela del mercato interno e della concorrenza. Non può essere entrambe le cose.

Riprendere ad avanzare

Non può esservi progresso nel dibattito istituzionale finché le questioni di sussidiarietà e le procedure decisionali non sono inquadrare nella giusta prospettiva. L'opinione pubblica richiede maggiore centralizzazione in certe aree e meno in altre; vuole che si ponga fine al trasferimento strisciante di funzioni sovrane e che ciò sia possibile solo a seguito di esplicite decisioni in seno agli organi nazionali rappresentativi. Per le materie di competenza della sfera politica nazionale, il pubblico non è ancora pronto a consegnare all'Unione i poteri di determinazione delle priorità e di iniziativa legislativa.

Nell'attesa delle elezioni francesi, il Consiglio europeo potrebbe discutere le iniziative in grado di dare al pubblico il messaggio corretto anche prima di modificare i trattati. Un'azione immediatamente realizzabile potrebbe essere quella di dare attuazione, sulla base di un accordo, alle disposizioni del Trattato costituzionale sulla sussidiarietà che conferiscono ai parlamenti nazionali il potere di richiedere che i progetti legislativi in corso siano riesaminati. L'iniziativa di semplificazione legislativa avviata dal Presidente Barroso dovrebbe ricevere maggiore sostegno dal Consiglio europeo, poiché le resistenze provengono principalmente dai consigli dei ministri specializzati e dai loro comitati. Tale iniziativa dovrebbe includere anche una riduzione dei compiti amministrativi della Commissione per la gestione dei programmi. Infine, si potrebbero anticipare, attraverso un accordo inter-istituzionale, le modifiche al processo di decisione del bilancio che si sono discusse in precedenza; i poteri del Parlamento sulla spesa potrebbero essere estesi ai programmi pluriennali. Il prossimo negoziato sulle prospettive finanziarie potrebbe svolgersi con le nuove regole. Se riguardassero le grandi poste di spesa per un'intera legislatura, invece che gli spiccioli, i dibattiti

parlamentari sul bilancio diventerebbero molto più significativi per il grande pubblico.

Conclusioni

L'Unione europea sta attraversando una profonda crisi per due ragioni principali. In primo luogo, l'equilibrio originale degli interessi tra gli stati membri è stato profondamente alterato dai successivi allargamenti portando quasi alla paralisi dei processi decisionali sulle questioni principali. In secondo luogo, il sostegno pubblico ai *policy maker* e alle istituzioni comunitarie è andato diminuendo a causa delle politiche nazionali inadeguate ad affrontare la doppia sfida dell'integrazione e della globalizzazione. Invece di affrontare direttamente il problema, i *leader* nazionali si sono barcamenati tra le diverse opinioni in seno al Consiglio europeo, inviando all'opinione pubblica un messaggio poco chiaro, alimentando il senso di impotenza. Pertanto, non sembra avventato sostenere che molti dei problemi attuali dell'Unione europea riflettono una crisi generale di legittimità delle istituzioni rappresentative (cfr. la recente intervista su La Repubblica a Giuliano Amato – Giannini, 2006). Sarà difficile fare in modo che l'Unione possa funzionare correttamente fintantoché i suoi stati membri soffriranno di problemi irrisolti di legittimità delle loro istituzioni.

Ciononostante, migliorare il funzionamento dell'Unione può costituire un primo importante passo per affrontare il più ampio problema delle democrazie rappresentative. È ora che il Consiglio europeo ritrovi il coraggio e la determinazione per guidare l'Unione.

Occorre una nuova iniziativa in tre settori critici: un disegno credibile di politiche economiche coordinate per ricostruire il sostegno pubblico all'integrazione e al mercato interno; un accordo sulla riforma del bilancio dell'Unione europea; una discussione aperta sulle questioni istituzionali per affrontare le richieste impellenti di semplificazione, decentramento e sussidiarietà nella gestione degli affari comunitari. Occorre stabilire una scansione temporale delle decisioni in modo da completarle in tempo utile per le elezioni europee del 2009. Il rilancio del coordinamento delle politiche potrebbe essere già deciso durante la riunione del Consiglio europeo di primavera. Le decisioni relative alle nuove procedure di bilancio dovrebbero essere completate entro dicembre 2008, in modo da consentire agli elettori di esprimere un giudizio sulle forze politiche in competizione sulla base delle proposte sul futuro bilancio dell'Unione. Le nuove procedure dovrebbero essere applicate per le decisioni sulle nuove Prospettive finanziarie.

È importante considerare le elezioni del Parlamento europeo del 2009 come una data di riferimento chiave per le azioni e le decisioni, non solo per offrire ai cittadini dell'Unione la possibilità di compiere scelte significative, ma anche perché tale data

potrebbe essere utilizzata come un *election day* europeo in tutti quei paesi dove sarebbe necessario un referendum per confermare un nuovo trattato istituzionale. Quanto alle istituzioni, decisioni rapide saranno possibili solo se gli stati membri riusciranno ad accordarsi su una 'riforma minima' limitata alle disposizioni chiave della Parte I del Trattato costituzionale. Se questa opzione non fosse praticabile, il Consiglio europeo dovrebbe almeno discutere e adottare decisioni realizzabili senza la riforma del Trattato, dando maggior voce ai parlamenti nazionali nelle questioni comunitarie e mostrare in maniera convincente che le richieste di semplificazione, decentramento e sussidiarietà del pubblico sono state ascoltate.

* * * *

Riferimenti bibliografici

- Allard, Gayle J. e Peter H. Lindert (2006), *Euro-productivity and euro-job since the 1960s: Which institutions really matters?*, NBER Working Paper 12460, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, Agosto.
- Atkinson, A.B. (1998), *Poverty in Europe*, Oxford: Blackwell.
- Baldwin, Richard E. (2006), *Trail to Failure: History of the Constitutional Treaty's Rejection and Implications for the Future*, CEPS Policy Brief No. 104, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, Maggio.
- Boeri, Tito (2006), "Migration Policy and the Welfare State", mimeo, Tilburg, 27-28 Aprile.
- Brücker, H. (2006), "EU Enlargement: the Consequences of Migration Diversion for EU Labour Markets", presentazione presso la Fondazione Rodolfo DeBenedetti, Milano, Novembre.
- Cassese, Sabino (2002), "Is there really a democratic deficit?", in *Institutional Reforms in the European Union: Memorandum for the Convention*, Pamphlet EuropEos, Roma.
- Commissione europea (2005a), *Working together for growth and jobs – A new start for the Lisbon Strategy*, Communication to the Spring European Council, COM(2005)24, Febbraio.
- Commissione europea (2005b), *Policy plan on legal migration*, COM(2005)669 definvio, Dicembre.
- Consiglio dell'Unione europea (2005), *Conclusioni della presidenza del Consiglio dell'Unione europea*, 7619/1/05 REV 1, Bruxelles, 22 e 23 Marzo.
- Debrun, Xavier e Pisani-Ferry Jean (2006), *Economic reforms in the euro area: Is there a common agenda?*, Bruegel Policy Contribution, Issue 5, Bruegel, Bruxelles, Novembre (www.bruegel.org).
- Emerson, Michael, Senem Aydin, Julia De Clerck-Sachsse e Gergana Noutcheva (2006), *Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?*, CEPS Policy Brief No. 113, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, Settembre.
- FMI (2004a), "Fostering Structural Reforms in Industrial Countries", *World Economic Outlook*, Chapter III, International Monetary Fund, Washington, D.C., Aprile.
- FMI (2004b), *Euro area policies*, Selected Issues, Country Report No 04/235, International Monetary Fund, Washington, D.C., Agosto.
- Giannini Massimo (2006), "Avanza un'onda populista solo il Pd la può fermare. Amato: Rischiamo un Pim Fortuyn italiano", intervista a Giuliano Amato pubblicata su La Repubblica, 10 Dicembre.
- Grant, Charles (2006), *Europe's Blurred Boundaries: Rethinking Enlargement and Neighbourhood Policy*, Centre for European Reform, Londra, Ottobre.
- Gros, Daniel e Stefano Micossi (2005), "Reform the EU Budget Now! The CAP, structural funds, and financial justice", in *Internationale Politik*, Berlino, Autunno.
- Heinz, Frigyes Ferdinand e Melanie Ward-Warmedinger (2006), *Cross-Border Labour Mobility in an Enlarged EU*, ECB Occasional Paper No 52, European Central Bank, Francoforte, Ottobre.
- Majone, Giandomenico (2005), *Dilemmas of European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- Majone, Giandomenico (2007), "Legitimacy and effectiveness: A response to Professor Michael Dougan's review of Dilemmas of European Integration", di prossima pubblicazione per *European Law Review*, Febbraio.
- Micossi, Stefano (2003), *The Coordination of Macro-Economic Policies in the European Union*, studio preparato per EuroComment, Bruxelles, Aprile.
- Moravcsik, Andrew (2005), *Europe without illusions*, Lanham, MD: University Press of America.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The choice for Europe: Social purpose and State power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

OCSE (2006), *International Migration Outlook*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Parigi.

Pisani-Ferry, Jean e André Sapir (2006), *Last exit to Lisbon*, Bruegel Policy Brief 2006/02, Bruegel, Bruxelles, Marzo (www.bruegel.org).

Report from the High Level Group chaired by Wim Kok (2004), *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Novembre.

Sapir, André (2005), *Globalisation and the reform of European social models*, Bruegel, Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 Settembre.

Sarkozy, Nicolas (2006), "A new French vision for Europe", discorso per Friends of Europe e Robert Schuman Foundation, Bruxelles, 8 Settembre.

Siedentop, Larry (2000), *Democracy in Europe*, Allen Lane - The Penguin Press.

Tabellini, Guido e Charles Wyplosz (2004), *Réformes structurelles et coordination en Europe*, Conseil d'analyse économique, Parigi, report n. 51.

von Weizsäcker, Jakob (2006), *Welcome to Europe*, Bruegel Policy Brief 2006/03, Bruegel, Bruxelles, Aprile (www.bruegel.org).

e-mail: europesos@assonime.it
www.europeos.it
00187 Roma, Piazza Venezia 11
tel. +39 06695291
fax +39 066790487/ +39 066781254